ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Greiving, Stefan (Ed.); Flex, Florian (Ed.)

Research Report

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsberichte der ARL, No. 17

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Greiving, Stefan (Ed.); Flex, Florian (Ed.) (2016) : Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL, No. 17, ISBN 978-3-88838-403-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40358

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/147254

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/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ARBEITSBERICHTE
DER ARL 17

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

ARBEITSBERICHTE
DER ARL 17

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Hannover 2016

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.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen" der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

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

Arbeitsberichte der ARL 17
ISBN 978-3-88838-403-5 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-404-2 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2016
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose
Sprachliches Lektorat: M. C. Hein, H. Wegner

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Greiving, Stefan; Flex, Florian (Hrsg.) (2016):
Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 17.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40358

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

Inhalt

Florian Flex, Stefan Greiving	Einleitung	1

Teil A: Einführung

Klaus Einig, Brigitte Zaspel-Heisters	Das System Zentraler Orte in Deutschland	3
Florian Flex, Stefan Greiving, Alexander Milstein, Christoph van Gemmeren, Carl-Heinz David	Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts	20

Leitthemen der Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts

Dirk Vallée, Christoph van Gemmeren	Leitthema Siedlungsentwicklung	44
Dirk Vallée	Leitthema Verkehr	53
Dirk Vallée	Leitthema Daseinsvorsorge	62

Teil B: Ausgangssituation in Nordrhein-Westfalen

Thomas Terfrüchte	Zentrale Orte im Zielsystem des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen	70
Thomas Terfrüchte	Empirische Befunde zum Zentrale-Orte-System in Nordrhein-Westfalen	84

Teil C: Kernelemente eines ZOK für NRW

Florian Flex, Stefan Greiving, Thomas Terfrüchte	Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts	106
Alexander Milstein, Susan Grotefels	Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung	123

Florian Flex — Bestimmung und Abgrenzung innergemeindlicher zentralörtlicher Cluster — 139

Bernd Droste, Christoph van Gemmeren — Praktische Erfahrungen mit zASB in der Planungsregion Düsseldorf — 156

Teil D: Stellungnahmen

Landesplanung, Regionalplanung, kommunale Ebene — 169

Teil E: Kurzfassung

Kurzfassung / Abstract — 177

Teil F: Anhang

Positionspapier aus der ARL 102 „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen“ — 179

Florian Flex, Stefan Greiving

Einleitung

Der vorliegende Band stellt die Ergebnisse der von der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL eingesetzten Arbeitsgruppe zur „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein Westfalen“ vor.

Die Einführung eines Zentrale-Orte-Konzepts folgt keinem Selbstzweck, sondern ist als (räumlich-strukturelles) Rahmenkonzept für ein politisch-normatives Zielsystem zu verstehen. Diesbezüglich werden in Abschnitt A zunächst allgemeine Handlungsfelder aufgezeigt, für die ein modernes Zentrale-Orte-Konzept als raumordnerisches Steuerungskonzept zur Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Raumentwicklung eingesetzt werden kann. Die Eignung zur Anwendung dieser allgemeinen Handlungsfelder in den etablierten Steuerungsmodi der nordrhein-westfälischen Landesplanung wurde innerhalb der Arbeitsgruppe ausführlich diskutiert. Im Ergebnis wurden einige der Handlungsfelder zurückgestellt und nicht zu sog. Leitthemen der zukünftigen Steuerungswirkung eines Zentrale-Orte-Konzepts in NRW ausgewählt, weil eine Umsetzung bzw. Modifikation momentan mitunter aus politischen Gründen nicht möglich zu sein scheint – auch wenn dies aus wissenschaftlicher Sichtweise wünschenswert wäre.

Aufbau und Inhalt des Berichts sind in diesem Zusammenhang im Lichte der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe zu betrachten. Deren Konstituierung wurde auf Bestreben des AG-Leiters nicht wie bisher (überwiegend) üblich ausschließlich aus Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft NRW der ARL besetzt, sondern es wurden gezielt weitere relevante Akteure, die als dessen Adressaten mit einem novellierten Zentrale-Orte-Konzept umzugehen hätten, auf ihr Mitwirken angesprochen. Somit konnte neben den kommunalen Spitzenverbänden (Städte- und Gemeindebund NRW sowie Städtetag NRW) ebenso die Oberste Landesplanungsplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen eingebunden werden; die Ebene der Regionalplanung war durch Vertreter der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf von Beginn an beteiligt.

Die nachfolgenden Kapitel geben vorwiegend die Ansichten der jeweiligen Autoren wieder, sind jedoch auch von den im Arbeitsprozess geäußerten Meinungen und Kommentierungen der übrigen AG-Mitglieder beeinflusst worden. Insofern sind die Beiträge jeweils im Konsens der Arbeitsgruppe verabschiedet worden und das Ergebnis stellt somit einen Vorschlag für ein neues Zentrale-Orte-Konzept dar, das mit hoher Wahrscheinlichkeit auf politische Akzeptanz stoßen würde.

Neben der Zusammensetzung und dem Bemühen um Konsens war der Arbeitsprozess stark durch die zeitlich parallele Fortschreibung des LEP NRW geprägt. Bereits zu Beginn des Arbeitsprozesses im Jahr 2012 wurde deutlich, dass die Oberste Landesplanungsbehörde die Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts nicht mehr im aktuellen Prozess der LEP-Neuaufstellung anstrebt. Dieser Prozess soll allerdings unmittelbar nach dem Inkrafttreten des LEP 2025 angegangen und in der Laufzeit vollzogen werden, wie bereits im Entwurf des LEP herausgestellt wird: „Die zentralörtliche Bedeutung der Städte und Gemeinden und die daran anknüpfenden Steuerungsmöglichkeiten für die Sicherung der Daseinsvorsorge sollen daher noch in der Laufzeit des vorliegenden LEP überprüft werden“ (Erläuterung zu Ziel 2.1). Die nachfolgenden Beiträge beziehen sich daher jeweils auf den Entwurf des LEP NRW mit dem Stand vom 25.06.2013.

Die Erwartung der Arbeitsgruppe ist, dass der vorliegende Arbeitsbericht einen methodischen Grundstein für die Fortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen legen kann. Auf dessen Grundlage kann nach der erfolgreichen Verabschiedung des neuen LEP eine grundsätzliche Analyse des Zentrale-Orte-Systems in NRW vorgenommen werden, auf dessen Basis anschließend ein planerisches, rechtssicheres und zukunftsfähiges Zentrale-Orte-Konzept abgeleitet werden sollte.

Klaus Einig, Brigitte Zaspel-Heisters

Das System Zentraler Orte in Deutschland

Gliederung

1 Einleitung

2 Zentrale Orte in Deutschland 2014

3 Zentrale Orte – Lage und Netzdichte

4 Tragfähigkeit Zentraler Orte und zentralörtlicher Bereiche

5 Schluss

Literatur

Kurzfassung

Zentrale Orte gehören zu den wichtigsten Instrumenten der Raumordnung. Durch das Raumordnungsgesetz sind die Länder zur Ausweisung Zentraler Orte verpflichtet. Da die konkrete Ausgestaltung der Zentrale-Orte-Konzepte Aufgabe der Länder ist, haben sich in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Ausprägungen entwickelt. Der Beitrag gibt einen bundesweiten Überblick über die von den Ländern und Regionen festgelegten Zentralen Orte. Neben ihrer Anzahl und Größe werden auch ihre Lage und Netzdichte betrachtet. Zudem wird die Tragfähigkeit der Zentralen Orte sowie ihrer Verflechtungsbereiche thematisiert.

Schlüsselwörter

Zentrale-Orte-Konzepte – Netzdichte – Tragfähigkeit – Verflechtungsbereiche

The German Central Place System

Abstract

The central place classificatory system is an important tool of spatial planning. According to the Federal Spatial Planning Act, all states are obliged to designate central places. In recent decades different forms of central-place concepts have evolved in the various states. The article gives a nationwide overview of central places in Germany. It examines their number and size as well as their location, network density and structure. In addition, the economic sustainability of central places and their catchment areas is considered.

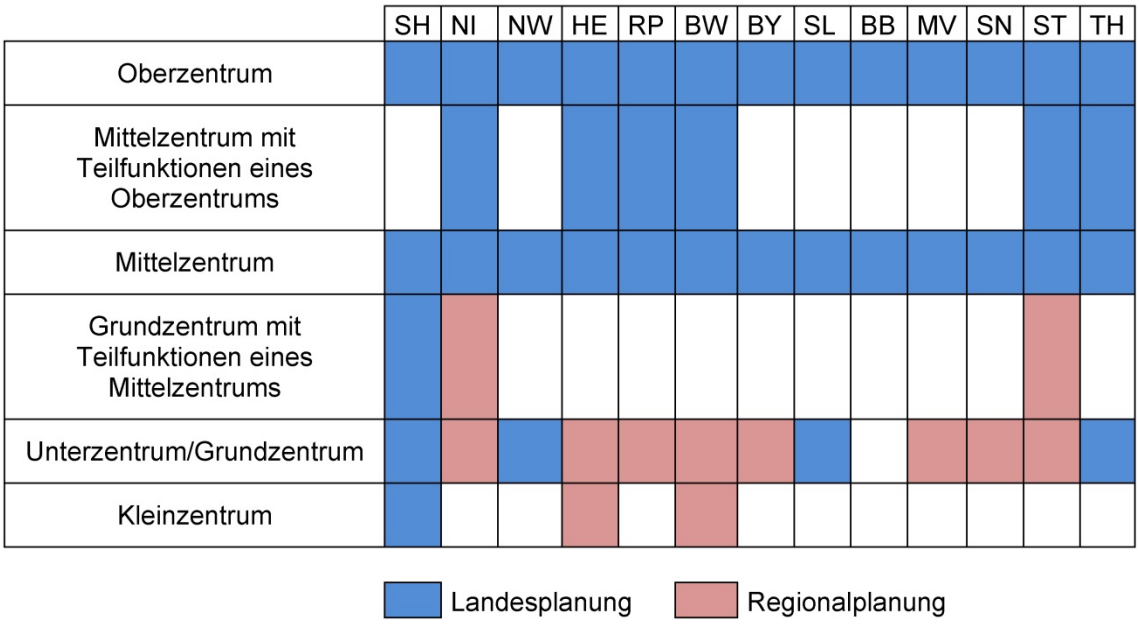
Keywords

Central place concepts – network density – economic sustainability – catchment area

1 Einleitung

Zentrale Orte sind Gebiete mit einer überdurchschnittlich hohen Dichte an öffentlichen Einrichtungen, wie Schulen, Krankenhäuser, Behörden, Sport- und Kulturangebote, sowie an privaten Dienstleistungsunternehmen. Insbesondere Betriebe des Einzelhandels, der Post- und Telekommunikation, des Gesundheits-, Finanz- und Versicherungswesens werden dabei zu den zentralörtlichen Einrichtungen gezählt. Diese räumliche Ballung unterschiedlicher Einrichtungen und Infrastrukturen ist ein entscheidendes Merkmal von Zentralen Orten, weshalb sie auch als Standortagglomeration bzw. als Standortcluster bezeichnet werden (Blotevogel 2005: 1307). Räumlich konzentrieren sich Standortcluster zentralörtlicher Einrichtungen und Infrastrukturen überwiegend in Gemeinden mit einer größeren Bevölkerung und in Städten. Als Zentraler Ort gilt in den meisten Ländern die gesamte Gemeinde bzw. Stadt. Betrachtet man allerdings die räumliche Verteilung zentralörtlicher Einrichtungen innerhalb eines Gemeindegebietes genauer, so kann das relevante Standortcluster oft nur im größten Ortsteil nachgewiesen werden, während kleinere Ortsteile häufig nur Einrichtungen der Nahversorgung aufweisen. In Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland wird daher der Zentrale Ort innerhalb einer Gemeinde nur vom jeweiligen Hauptort repräsentiert. In Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt wird das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet innerhalb einer Gemeinde als Zentraler Ort bestimmt und in Niedersachsen und Hessen wird das Siedlungsgebiet innerhalb einer Gemeinde als Zentraler Ort festgelegt, in dem sich die zentralörtlichen Einrichtungen bereits bündeln bzw. in Zukunft konzentrieren sollen.

Tab.1: Zuständigkeiten für die Ausweisung von Zentralen Orten



Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage des BBSR-Monitoring der Ausweisung Zentraler Orte in Landesentwicklungsplänen und -programmen und Regionalplänen

Zentrale Orte sind das wichtigste Instrument der Raumordnung, um die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge räumlich zu organisieren. Von dem sehr breiten Spektrum der Daseinsvorsorge deckt das Angebot von Einrichtungen in Zentralen Orten allerdings nur eine Auswahl ab. Nach §2 Abs. 2 Nr. 2 ROG sind insbesondere die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in den Zentralen Orten zu bündeln. Das Raumordnungsgesetz ver-

pflichtet mit §8 Abs. 5 ROG die Länder zur Ausweisung Zentraler Orte, überlässt ihnen aber die konkrete Ausgestaltung. Dies geschieht in den Ländern überwiegend durch Zentrale-Orte-Konzepte, die in Landes- und Regionalplänen definiert werden. Zentrale Orte gelten in Deutschland als flächendeckend implementiert (Blotevogel 2005: 1311), in Westdeutschland bereits seit Ende der 1960er Jahre und in Ostdeutschland spätestens seit Ende der 1990er Jahre. Zentralörtliche Statusfestlegungen nimmt vorrangig die Landesplanung vor, während die Regionalplanung in fast allen Ländern für die Festlegung Zentraler Orte auf der untersten Ebene zuständig ist.

Rechtlich binden Vorgaben Zentraler-Orte-Konzepte der Landes- und Regionalplanung andere öffentliche Stellen, die im Rahmen ihrer fachplanerischen Zuständigkeit über die konkrete Standortverteilung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge entscheiden. Sie appellieren aber auch an private Unternehmen und gemeinnützige Einrichtungen, Versorgungs- und Ausstattungsziele Zentraler Orte in ihr Kalkül bei Standortentscheidungen einzubeziehen. Private Unternehmen lokalisieren ihre Einrichtungen vor allem aus wirtschaftlichen Überlegungen in Zentralen Orten. Durch die räumliche Konzentration von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Zentralen Orten wird hier ein attraktives Angebot geschaffen, das viele Konsumenten aus einem weiteren Umfeld anzieht. Von dieser Anziehungskraft wollen auch private Anbieter profitieren, weshalb sie ihre Unternehmensstandorte freiwillig in Zentralen Orten mit hohem Nachfragepotenzial verorten.

Bereits in Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) aus den Jahren 1968 und 1972 hatten sich die Länder und der Bund auf einen vierstufigen Aufbau Zentraler-Orte-Systeme geeinigt. Diese Grundarchitektur, gebildet aus Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren, blieb lange Jahre stabil, wurde mittlerweile aber in fast allen Ländern in Bezug auf die hierarchische Stufung und durch Einführung intermediärer Sonderformen modifiziert. Heute dominiert eine dreistufige Einteilung, die neben Ober- und Mittelzentren nur noch Grundzentren als Hauptklassen unterscheidet. Die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen werden von den Ländern weitgehend konsistent den unterschiedlichen Hierarchieebenen ihrer Zentrale-Orte-Konzepte zugeordnet (Greiving/Winkel/Flex et al. 2014: 105 ff.). Die Vereinheitlichungsbemühungen der MKRO konnten es letztlich aber nicht verhindern, dass sich die Ausweisungspraxis Zentraler Orte in den Ländern immer weiter ausdifferenzierte und auseinanderentwickelt hat. Dies gilt sowohl für die Einführung intermediärer Sonderformen, die quasi Positionen zwischen den einzelnen Zentrale-Orte-Klassen belegen (z. B. Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) oder außerhalb der Hierarchie angesiedelt sind (z. B. Stadtrandkerne), als auch für Verbundlösungen, bei denen von mehreren Zentralen Orten arbeitsteilig höherstufige Versorgungsleistungen realisiert werden sollen (z. B. zentralörtlicher Städteverbund, Zentrum in Funktionsteilung, funktionsteilige Zentrale Orte). Große Unterschiede existieren auch bei den Ausweisungskriterien, die von den Ländern angewendet werden, um zentralörtliche Einstufungen und insbesondere Hochstufungen vorzunehmen (Greiving/Winkel/Flex et al. 2014: 42 ff.). Die divergierende Praxis bei Ein- und Hochstufungen hat in den Ländern sehr unterschiedliche Systeme Zentraler Orte entstehen lassen. Während einige Länder versuchen, mit möglichst wenigen Zentralen Orten eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen zu gewährleisten, wurde in anderen Ländern die Zahl Zentraler Orte kontinuierlich ausgeweitet. Werden Gemeinden, deren Bevölkerungsbasis sowohl im Hauptort als auch im mitzuversorgenden Verflechtungsbereich nicht ausreichend groß dimensioniert ist, um langfristig eine ausreichende Auslastung der potenziell vorzuhaltenden Einrichtungen zu garantieren, trotzdem durch die Raumordnung als Zentraler Ort einer bestimmten Hier-

archiestufe ausgewiesen, führt dies dauerhaft zu einem Verzicht auf Wirtschaftlichkeit oder einer unzureichenden Ausstattung (Pütz/Spangenberg 2006). Insbesondere in den Ländern, in denen sich die Tragfähigkeit von zentralörtlichen Einrichtungen durch den Rückgang der Bevölkerung deutlich verringert hat, sind daher umfangreiche Reformen der Zentrale-Orte-Konzepte durchgesetzt worden (Dehne/Kaether 2007; Greiving/Winkel/Flex et al. 2014). Dies hat vor allem in den ostdeutschen Ländern zu einer erheblichen Reduktion der Zahl ausgewiesener Zentraler Orte geführt. In den besonders gravierend vom demografischen Wandel betroffenen, peripheren Teilräumen, in denen das Netz Zentraler Orte traditionell deutlich dünner ausfällt, sind allerdings auch Grenzen der Reduktion deutlich geworden. In Teilräumen, die aufgrund fehlender größerer Städte nicht ausreichend mit mittelzentralen Einrichtungen versorgt werden können, werden heute in vielen Ländern auch Gemeinden, die nur begrenzt den Ausweisungskriterien entsprechen, als Mittelzentrum toleriert.

2 Zentrale Orte in Deutschland 2014

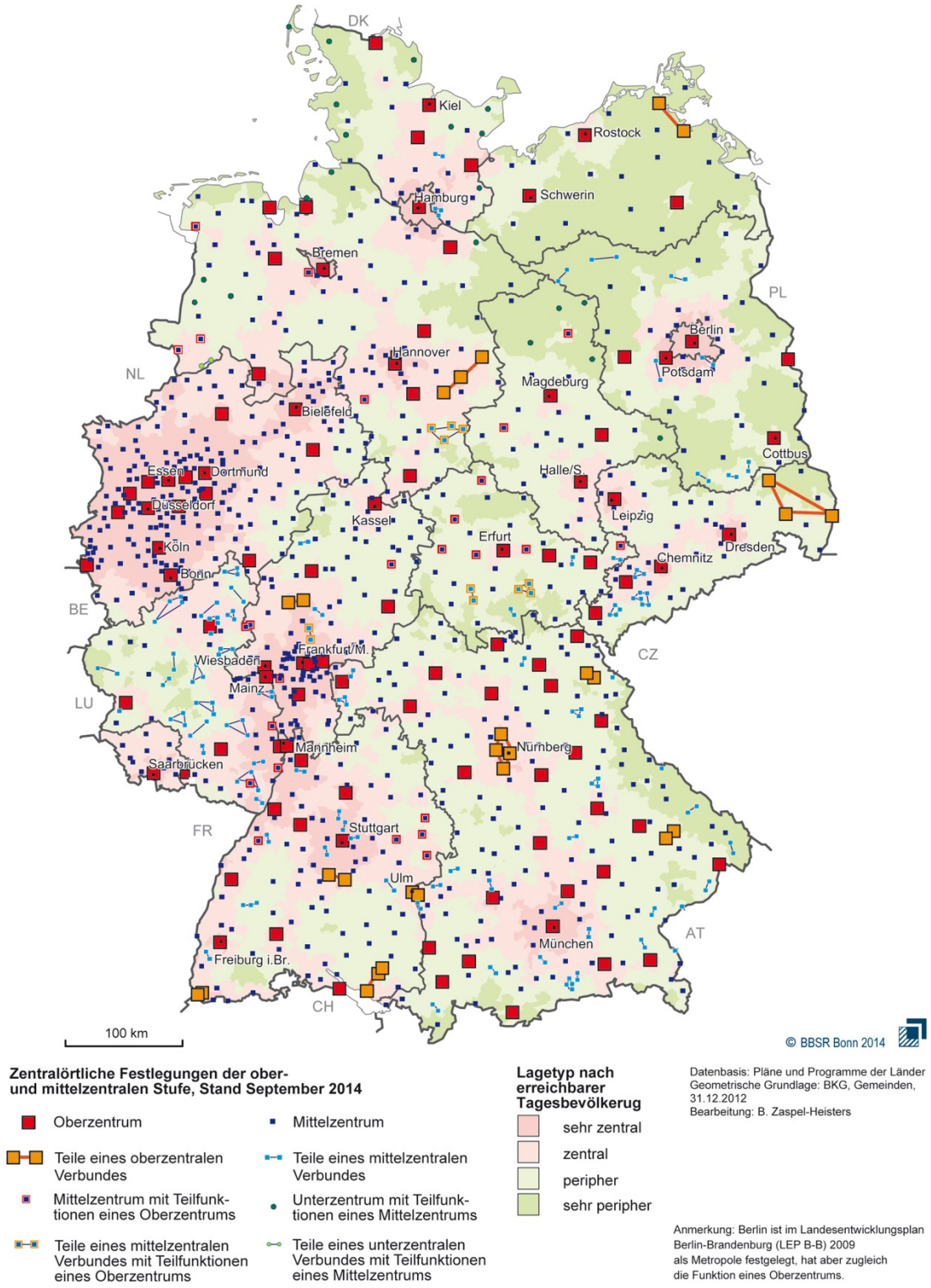
An der Spitze der Hierarchie Zentraler Orte stehen die Oberzentren. Sie sollen eine möglichst vielfältige Ausstattung mit hochrangigen Einrichtungen und Dienstleistungen anbieten, um den spezialisierten, höheren Bedarf zu decken, der eine überregionale bis landesweite Bedeutung aufweisen kann. Als typische Einrichtungen von Oberzentren gelten hochwertige Bildungseinrichtungen (Universität, Fachhochschule), Zentralbibliotheken, überregional bedeutsame Museen und Sportstätten, Schauspielhäuser/Opern, Kongresszentren, Krankenhäuser der Maximalversorgung, leistungsfähige und attraktive Innenstädte mit Einkaufszentren und Warenhäusern, Sitz oberster und oberer Landesbehörden, höherrangige Einrichtungen der Gerichtsbarkeit und der Polizei sowie ICE/IC-Haltepunkte mit Anschluss an den internationalen Schienenverkehr und leistungsfähige Fernverkehrsstraßen mit Einbindung in das transeuropäische Verkehrsnetz.

All jene Versorgungsfunktionen, die unterhalb der oberzentralen Aufgaben angesiedelt sind, die aber über eine rein örtliche Grundversorgung hinausgehen, sollen in Mittelzentren angeboten werden. Sie dienen der Deckung des gehobenen Bedarfs, der vielfach mit einem regionalen Bedarf gleichgesetzt wird. Typische Einrichtungen von Mittelzentren sind weiterführende allgemeinbildende (Realschule, Gymnasium) und berufsbildende Schulen und Förderschulen, Sport- und Großveranstaltungshallen, Schwimmbäder, ein breites Spektrum an Fachärzten, Krankenhäuser der Regionalversorgung, vielseitige Einkaufsmöglichkeiten für Güter des gehobenen Bedarfs und Einzelhandelsangebote mit aperiodischen Sortimenten, freie Berufe und Dienstleistungen mit differenziertem Angebot, Sitz von Landesbehörden, Gerichten und Kreisverwaltungen, Agenturen für Arbeit, Finanzämter, Einrichtungen der Polizei und eine gute und schnelle Verkehrsanbindung an benachbarte Oberzentren sowie ein ÖV-Knotenpunkt mit Umsteigefunktion zwischen SPNV und ÖPNV.

Auf der untersten Stufe der Hierarchie stehen Grundzentren bzw. nach der ursprünglichen vierstufigen Gliederung Unter- und Kleinzentren. Sie alle sind primär auf die Deckung der alltäglichen Grund- und Nahversorgung ausgerichtet. Unterzentren weisen dabei eine bessere Ausstattung mit Einrichtungen der Grundversorgung auf als Kleinzentren. Als typische Einrichtungen der unterzentralen Ebene gelten Grund- und Mittelschulen, Einrichtungen für den Breitensport, Kindertageseinrichtungen, Jugendfreizeitstätten, Einrichtungen für Familien und Senioren, Arztpraxen und Apotheken, ambulante Angebote für Pflege und medizinische Versorgung, ein ausreichendes Einzelhandelsangebot zur Deckung des über die örtliche Nahversorgung hinausgehenden Bedarfs (typischer-

weise mit periodischen Sortimenten), Finanzdienstleistungen (Bankfilialen, Versicherungen), Postfilialen oder Postpoints, Sitze der Kommunalverwaltung und qualifizierte ÖPNV-Knotenpunkte sowie ÖPNV-Verbindungen zum Mittelzentrum.

Abb. 1: Ober- und Mittelzentren in Deutschland



Quelle: BBSR-Monitoring der Ausweisung Zentraler Orte in Landesentwicklungsplänen und -programmen und Regionalplänen

Die folgenden Analysen beziehen sich auf die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder und Regionen mit Stand September 2014. Untersuchungsebene ist die Gemeinde. In Ländern, in denen der zentralörtliche Status nicht ganzen Gemeinden, sondern Ortsteilen oder im Zusammenhang bebauten Siedlungsgebieten zugewiesen wird, wird jede Gemeinde, in der mindestens ein Ortsteil oder Gebiet mit entsprechendem Status existiert, als Zentraler Orte erfasst.

Bundesweit werden 32 % der 11.294 Gemeinden (Gebietsstand 31.12.2012) als Zentraler Ort festgelegt. Insgesamt sind 127 Gemeinden Oberzentrum oder Teil eines Oberzentrums. Weitere rund 950 Gemeinden haben den Status eines Mittelzentrums bzw. sind Teil eines Mittelzentrums. Die Ebene der Unter-/Grundzentren umfasst ca. 2.190 Gemeinden. Hinzu kommen rund 360 Kleinzentren.

In den Ländern variiert die absolute Zahl der Zentralen Orte erheblich. Die Abweichungen werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Eine entscheidende Rolle spielt die Ausweisungspraxis der Länder und die Raumstruktur, vor allem die Kleinteiligkeit der Gemeindegebietsstruktur. Die durchschnittliche Flächengröße der Gemeindegebiete in den Ländern reicht von 8,6 km² in Rheinland-Pfalz bis 93,4 km² in Sachsen-Anhalt. Auch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg erreichen mit einer durchschnittlichen Fläche von über 70 km² extreme Werte. Je kleinteiliger die Gemeindegebietsstruktur, desto größer fällt die Anzahl der Gemeinden aus. Je weniger Gemeinden in einem Land existieren, desto kleiner ist in der Regel auch die Anzahl Zentraler Orte.

Tab. 2: Anzahl der Gemeinden und Größe der Gemeindegebiete in den Ländern

	Flächengröße der Gemeinden in km²			Anzahl
	Min.	Max.	Durchschnitt	
Sachsen-Anhalt	5,1	632,4	93,4	219
Nordrhein-Westfalen	20,5	405,2	86,1	396
Brandenburg	2,8	417,2	70,4	419
Saarland	7,6	167,1	49,4	52
Hessen	4,2	248,3	49,1	430
Niedersachsen	0,3	371,8	46,1	1.033
Sachsen	3,6	328,3	40,6	454
Bayern	1,4	310,7	33,6	2.099
Baden-Württemberg	1,8	207,4	32,4	1.103
Mecklenburg-Vorpommern	2,1	199,6	29,6	783
Thüringen	1,3	269,2	18,4	878
Schleswig-Holstein	0,5	214,2	14,1	1.118
Rheinland-Pfalz	0,4	139,7	8,6	2.306

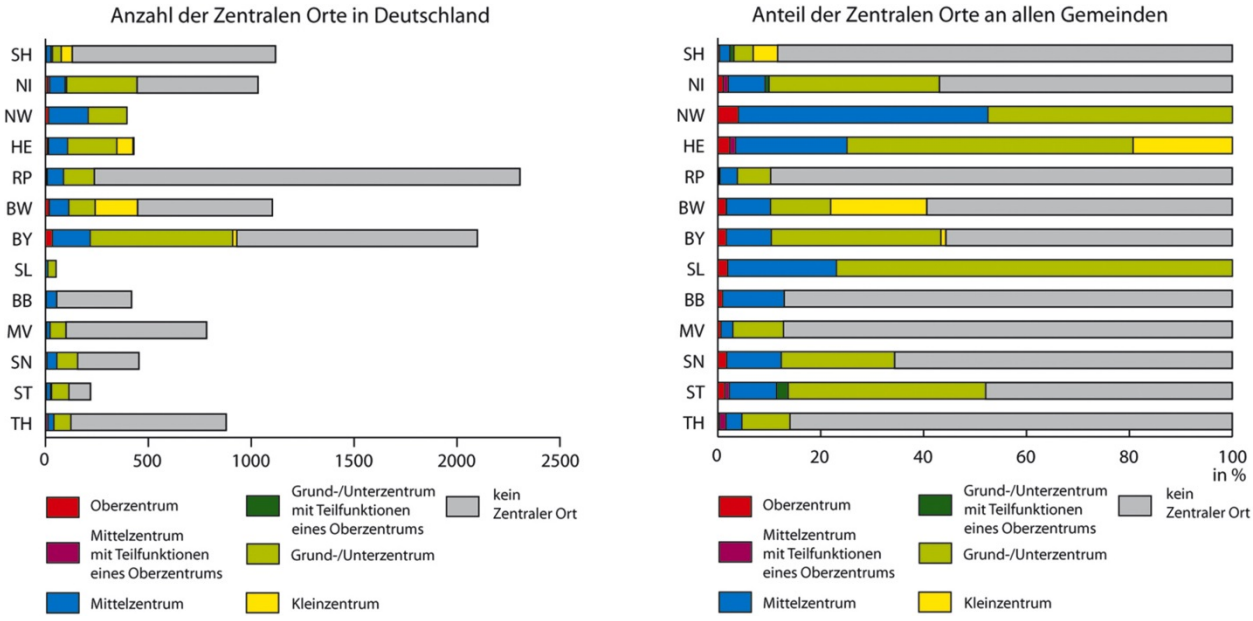
Quelle: Eigene Berechnungen

Aber die Größe der Gemeindegebiete und die Anzahl der Gemeinden erklären nur zum Teil, wie viele Zentrale Orte in einem Land durch die Raumordnung ausgewiesen werden. Entscheidend erweisen sich die Aussagen der Zentrale-Orte-Konzepte der Länder.

In NRW, Hessen und im Saarland hat die Landesplanung alle Gemeinden als Zentralen Ort ausgewiesen. In NRW werden fast 50 % aller Gemeinden als Mittelzentrum und 4 % als Oberzentrum festgelegt. Die restlichen 46 % der Gemeinden sind Grundzentren. Kein anderes Bundesland weist einen ähnlich hohen Anteil höherrangiger Zentraler Orte auf.

Während in fünf weiteren Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) über 40 % der Gemeinden ein Zentraler Ort sind, liegt der Anteil in den übrigen fünf Ländern bei maximal 14 % (Thüringen).

Abb. 2: Absolute und relative Anzahl der Zentralen Orte in den Ländern



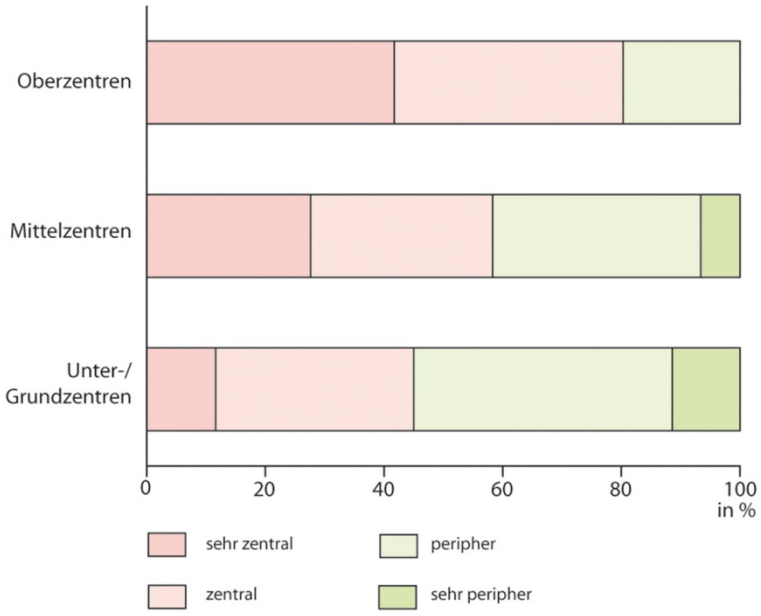
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Zentrale-Orte-Datenbank des BBSR

3 Zentrale Orte – Lage und Netzdichte

In diesem Abschnitt wird der Blick zunächst auf die Lage der Zentralen Orte im Raum gerichtet. Gefragt wird danach, wie häufig Zentrale Orte in einem verdichteten Umfeld mit einer eher überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte anzutreffen sind oder im dünn besiedelten Raum in peripherer Lage zu Räumen mit hohem Bevölkerungspotenzial angetroffen werden können. Um diese Frage beantworten zu können, wurden Zentrale Orte unterschiedlichen Lagetypen zugeordnet (sehr zentral, zentral, peripher, sehr peripher) (Milbert/Krischausky/Burgdorf et al. 2012: 18). Berücksichtigt wurde dabei die Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie in ihrem Umfeld (gemessen anhand der zu erreichenden Tagesbevölkerung, in Abhängigkeit von der Entfernung zum Zentrum abnehmend gewichtet).

Oberzentren befinden sich bundesweit demnach überwiegend in sehr zentralen oder zentralen Bereichen. Nur bei 20 % der Oberzentren ist die Lage als peripher zu bezeichnen. Auf Ebene der Mittelzentren sind rund 58 % der Gemeinden mindestens zentral gelegen, während 42 % eine periphere Lage aufweist. Nur bei den Unter-/Grundzentren sind mehr Zentrale Orte im peripheren Raum verortet (55 %).

Abb. 3: Anteil Zentraler Orte in Teilräumen mit zentraler und peripherer Lage



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Gebietseinteilung von Milbert/Krischausky/Burgdorf et al. 2012

Vor dem Hintergrund der Versorgungsfunktionen, aber auch der Entwicklungsfunktionen der Zentralen Orte für das Umland, ist die Betrachtung der Verteilung Zentraler Orte im Raum – ihre räumliche Dichte – und die damit zusammenhängende Distanz zwischen Zentralen Orten von Interesse. Unter Berücksichtigung der kürzesten Luftliniendistanz zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren lässt sich auch der Einfluss der Lage auf die Netzdichte erkennen. Betrachtet wird jeweils die Distanz zum nächstgelegenen Zentralen Ort der gleichen sowie der anderen zentralörtlichen Stufen. Die Berechnung der kürzesten Distanz erfolgt zwischen einer Start- und einer Zielgemeinde. Die Distanzberechnung startet dabei an einem eigenständigen Zentralen Ort. Gemeinden, die Teil eines Zentralen Ortes sind, werden als Startgemeinde ausgeklammert. Zielgemeinde sind alle Zentralen Orte unabhängig davon, ob es sich um ein Teilzentrum oder ein eigenständiges Zentrum handelt. Durch diese Vorgehensweise wird vermieden, dass durch die Berücksichtigung der Distanzen zwischen zwei Teilen eines Zentralen Ortes die ermittelten Luftliniendistanzen verzerrt werden.

Richtet man den Blick zunächst auf die Abstände zwischen Zentralen Orten der gleichen Hierarchiestufe, so ist erwartungsgemäß ein Anstieg der Distanzen von der unterzentralen zur oberzentralen Ebene zu erkennen. Durchschnittlich sind Unter- bzw. Grundzentren 7,5 km voneinander entfernt. Bei Mittelzentren liegt der Wert bei 12,6 km. Oberzentren erreichen einen durchschnittlichen Abstand von 34,4 km. Die minimalen und maximalen Abstände weichen deutlich von den Mittelwerten ab. Eine besonders kurze Distanz liegt zwischen den Oberzentren Mannheim und Ludwigshafen (1,2 km)

sowie zwischen zwei Grundzentren im Saarland (0,9 km). Erwartungsgemäß sind zu Mittelzentren und Oberzentren größere Distanzen als zu Grundzentren zu überwinden. Von den Grundzentren aus sind Mittelzentren durchschnittlich 10,7 km und Oberzentren 24,7 km entfernt. Von den Mittelzentren aus betrachtet, ist das nächste Oberzentrum durchschnittlich nach rund 25 km zu erreichen.

Tab. 3: Luftliniendistanzen zwischen Zentralen Orten in zentraler und peripherer Lage

		Kürzeste Luftliniendistanz zwischen Zentralen Orten								
	Lage	Grundzentrum			Mittelzentrum			Oberzentrum		
		Min.	Max.	Durch-schnitt	Min.	Max.	Durch-schnitt	Min.	Max.	Durch-schnitt
Oberzentrum	insgesamt	1,8	108,3	11,4	3,4	30,5	12,6	1,2	68,2	34,4
	sehr zentral	3,0	77,5	13,6	3,4	20,5	8,9	1,2	60,4	27,9
	zentral	1,8	16,6	7,1	4,7	30,5	15,3	20,1	68,2	39,5
	peripher	2,8	108,3	15,8	5,8	26,7	16,0	20,1	66,7	39,6
	sehr peripher			-			-			
Mittelzentrum	insgesamt	1,0	103,2	10,4	2,3	42,5	12,6	4,5	81,6	24,9
	sehr zentral	1,4	73,6	10,2	2,3	20,0	7,6	4,5	57,4	16,7
	zentral	1,2	91,8	9,3	2,7	29,1	12,3	5,2	64,9	24,9
	peripher	1,0	98,4	9,8	5,1	37,6	15,8	5,8	81,6	30,0
	sehr peripher	3,4	103,2	20,6	9,5	42,5	21,0	21,6	70,1	38,7
Unter-/ Grundzentrum	insgesamt	0,9	27,8	7,5	1,2	66,6	10,7	1,8	91,1	24,7
	sehr zentral	1,4	18,8	6,3	1,4	20,4	7,6	3,6	49,5	17,3
	zentral	0,9	17,7	6,7	1,2	27,8	10,1	1,8	87,6	19,8
	peripher	2,0	27,8	7,9	1,6	33,3	11,0	2,8	89,1	27,5
	sehr peripher	1,6	26,5	9,9	3,4	66,6	14,9	5,8	91,1	36,6

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Gebietseinteilung nach Milbert/Krischausky/Burgdorf et al. 2012

Tabelle 3 zeigt den Einfluss der Lage auf die Distanzen zwischen Zentralen Orten. Die angegebene Lage bezieht sich jeweils auf den Zentralen Ort, von dem aus die Distanzberechnung durchgeführt wird. In der Regel weisen peripher gelegene Zentrale Orte eine größere Distanz zum nächsten Zentralen Ort auf als zentral gelegene Zentrale Orte. So sind beispielsweise zwischen einem Mittelzentrum mit sehr zentraler Lage durchschnittlich nur 16,7 km bis zum nächsten Oberzentrum zu überwinden, während der Wert bei sehr peripher gelegenen Mittelzentren bei 38,7 km liegt. Mit Blick auf die Distanzen zwischen Grundzentrum und Mittelzentrum liegen die Werte zwischen 7,6 km (sehr zentral) und 14,7 km (sehr peripher).

4 Tragfähigkeit Zentraler Orte und zentralörtlicher Bereiche

Die Festlegung einer Gemeinde als Zentraler Ort bestimmt nicht nur die wahrzunehmenden Versorgungsfunktionen für die Bevölkerung dieses Ortes, sondern dimensioniert auch den Versorgungsbereich außerhalb des Gemeindegebietes, den die im Ort konzentrierten Einrichtungen mitversorgen sollen.

Die Verflechtungsbereiche von Oberzentren werden Oberbereiche genannt. In den meisten Landesentwicklungsplänen wird aufgrund der großräumigen Überschneidungen der Verflechtungsräume von Oberzentren auf ihre Abgrenzung verzichtet. Um eine ausreichende Auslastung der hier gebündelt angebotenen zentralörtlichen Einrichtungen zu garantieren, legte die MKRO 1983 (MKRO 1983) folgende Orientierungswerte für Oberzentren und Oberbereiche fest: In einem Oberzentrum sollte die Einwohnerzahl >= 100.000 betragen und im mitversorgten Oberbereich voll entwickelter Oberzentren >= 500.000. Für Oberzentren mit Lage im dünn besiedelten ländlichen Raum wurden diese Orientierungswerte allerdings relativiert. Die Verflechtungsbereiche von Mittelzentren werden als Mittelbereiche bezeichnet. In den Entschließungen von 1968 und 1972 nennt die MKRO Orientierungsgrößen für die Mindestbevölkerung eines Mittelbereichs, die gegeben sein sollte, um eine ausreichende Auslastung der Einrichtungen im Mittelzentrum zu gewährleisten. Danach sollte die Einwohnerzahl des Mittelbereiches mindestens >= 40.000 betragen. In dünn besiedelten Räumen wird ein reduziertes Einwohnerpotenzial angesetzt. Hier sollte ein Mittelbereich mindestens 20.000 Einwohner erreichen. Die kleinsten Verflechtungsräume weisen Grund- und Unterzentren auf, die einheitlich als Nahbereiche bezeichnet werden und die mindestens ein Bevölkerungspotenzial von 5.000 Einwohnern aufweisen sollten, um eine tragfähige Auslastung der Einrichtungen im jeweiligen zentralen Bezugsort zu ermöglichen (MKRO 1968).

Tab. 4: Bevölkerungsrichtwerte zur Sicherung der Tragfähigkeit Zentraler Orte

	grundzentral	mittelzentral	oberzentral
Baden-Württemberg	-	-	-
Bayern	-	-	-
Berlin-Brandenburg	-	-	-
Hessen	UZ: 3.000 EW	7.000 EW	-
Mecklenburg-Vorpommern	GZ: 2.000 EW	10.000 EW	70.000 EW
Niedersachsen	-	20.000 EW	60.000 EW
Nordrhein-Westfalen	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	ca. 100.000 EW
Saarland	-	-	-
Sachsen	-	15.000 EW	50.000 EW
Sachsen-Anhalt	GZ: 3.000 EW	20.000 EW	-
Schleswig-Holstein	Diverse (s.o.) 750-20.000 EW	15.000 EW VR: 25.000 EW	-
Thüringen	-	-	-

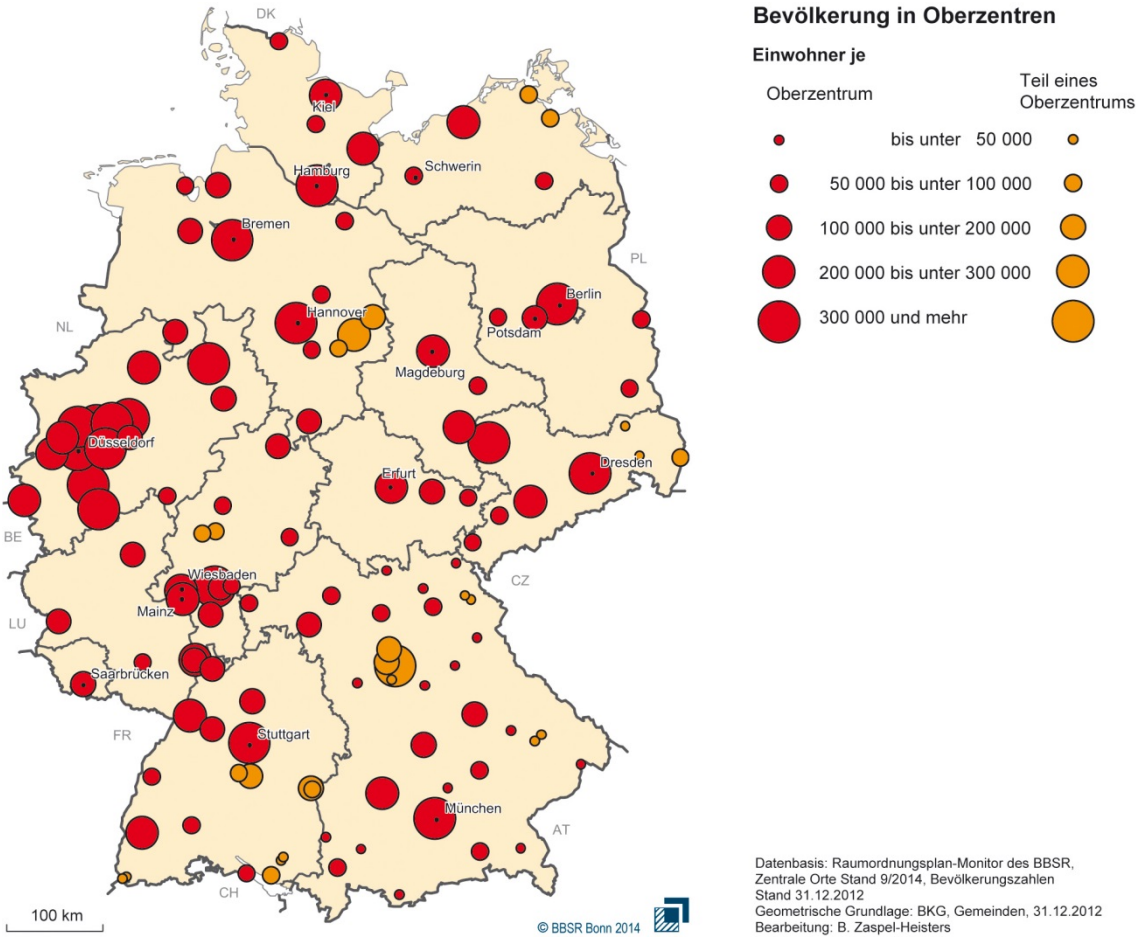
Quelle: Greiving/Winkel/Flex et al. 2014: 46

Um eine ausreichende Tragfähigkeit der Zentralen Orte zu sichern, haben die Länder weitere Bevölkerungsrichtwerte festgelegt. Auf Orientierungswerte für die Zentralen Orte wird allerdings in der Regel verzichtet. Überwiegend beziehen sich Richtwerte zur Tragfähigkeit auf das mindestens zu erreichende Bevölkerungspotenzial im Verflechtungsbereich der Zentralen Orte (siehe Tab. 4). Sie werden in der Regel von der Landes- und Regionalplanung als Ausweisungskriterien bei der Festlegung der Zentralen Orte herangezogen (Greiving/Winkel/Flex et al. 2014: 46).

Für die oberzentrale Ebene erfolgt eine Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. Die Schwellenwerte variieren zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern.

Abbildung 4 zeigt, dass in den Ländern zumeist einzelne bevölkerungsstarke Oberzentren neben mehreren kleineren Oberzentren existieren.

Abb. 4: Oberzentren und ihre Bevölkerung in Deutschland

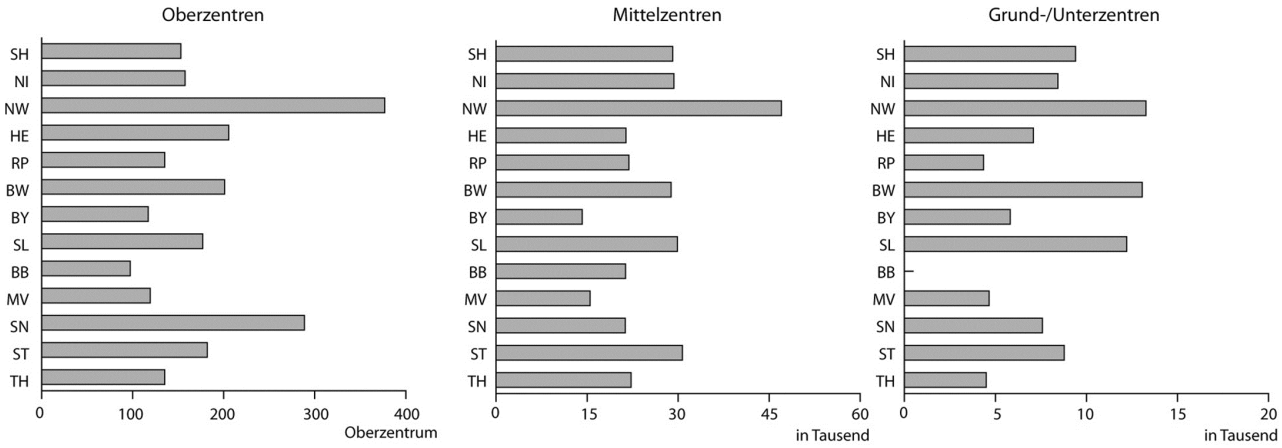


Quelle: Eigene Berechnungen

Der Blick auf die aktuelle durchschnittliche Bevölkerungszahl der Oberzentren zeigt, dass ihre Einwohnerzahl (Teile eines Oberzentrums bleiben unberücksichtigt) mit rund 190.000 in der Regel deutlich über den von den einzelnen Ländern genannten Schwellenwerten liegt. Die im Ländervergleich durchschnittlich kleinsten Oberzentren besitzt Brandenburg mit rund 97.000 Einwohnern. Demgegenüber erreichen die Oberzentren in NRW durchschnittlich 375.000 Einwohner. Bundesweit liegt die Einwohnerzahl von 14

der 100 Oberzentren (ohne Teile eines Oberzentrums) unter 50.000. Die geringste Einwohnerzahl weist mit rund 19.000 Einwohnern Traunstein (Bayern) auf. Gemeinden, die gemeinsam ein Oberzentrum bilden, sind in der Regel erwartungsgemäß kleiner als eigenständige Oberzentren. Diese Teile von Oberzentren haben im Durchschnitt 83.000 Einwohner. In 11 der 27 Gemeinden leben weniger als 50.000 Einwohner.

Abb. 5: Durchschnittliche Bevölkerungszahl von Ober-, Mittel- und Grund-/Unterzentren



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten der Laufenden Raumbeobachtung des BBSR

Schwellenwerte für eine Mindestgröße der Bevölkerung von Mittelzentren enthalten insgesamt fünf Landesraumordnungspläne (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Die Richtwerte liegen zwischen 7.000 (Hessen) und 25.000 (Verdichtungsraum in Schleswig-Holstein) Einwohnern (siehe Tab. 4).

Die Auswertung der aktuell als Mittelzentrum ausgewiesenen Gemeinden zeigt, dass Mittelzentren (ohne Teile eines Mittelzentrums) derzeit eine durchschnittliche Größe von rund 29.000 Einwohnern in Deutschland erreichen. Aber auch hier fällt die Spannweite zwischen den Ländern groß aus. Auffällig sind die sehr kleinen Mittelzentren (unter 15.000 Einwohner) in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. Demgegenüber dominieren in NRW sehr große Mittelzentren (durchschnittliche Einwohnerzahl 47.000).

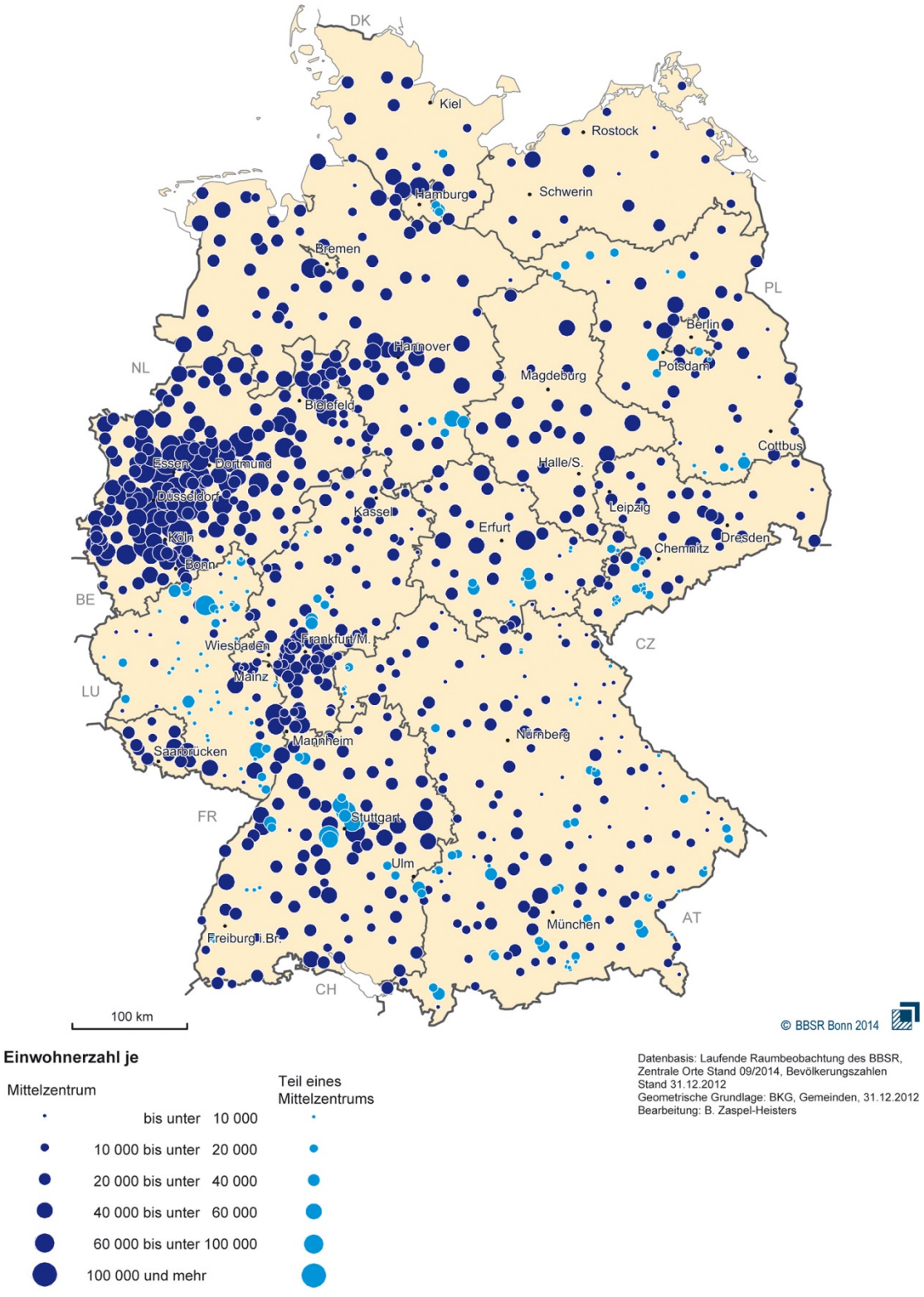
Bundesweit weisen 3,5% der rund 760 Mittelzentren (ohne Teile eines Mittelzentrums) weniger als 7.000 Einwohner auf. Mit knapp 3.500 Einwohnern ist Ludwigsstadt in Bayern das kleinste eigenständige Mittelzentrum in Deutschland. Am anderen Ende der Skala befindet sich Gelsenkirchen (NRW) mit rund 257.000 Einwohnern.

Gemeinden, die Teil eines Mittelzentrums sind, besitzen durchschnittlich 13.500 Einwohner.

Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt weisen als einzige Länder Tragfähigkeitsschwellenwerte für Grundzentren aus. Sie liegen bei 2.000 bis 3.000 Einwohnern. Diese Vorgabe wird derzeit im bundesweiten Mittel deutlich überschritten. So erreichen die eigenständigen Grund-/Unterzentren eine mittlere Einwohnerzahl von 7.700. Vergleichsweise kleine Mittelzentren mit weniger als 5.000 Einwohnern befinden

sich in Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und im Saarland liegt der Durchschnittswert mit mind. 10.000 Einwohnern erheblich höher.

Abb. 6: Bevölkerung von Mittelzentren in Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen

Das kleinste Grundzentrum mit 550 Einwohnern befindet sich in Niedersachsen. Das mit rund 44.000 Einwohnern größte Grundzentrum liegt in Baden-Württemberg.

Da die Zentralen Orte nicht nur für sich selber, sondern auch für die Umlandgemeinden ihres Verflechtungsraumes eine wichtige Versorgungsfunktion erfüllen, ist insbesondere die Bevölkerungsgröße ihres Verflechtungsraumes im Hinblick auf die Tragfähigkeit von Zentralen Orten relevant. Zahlreiche Landesraumordnungspläne enthalten vor diesem Hintergrund Angaben zur Mindesteinwohnerzahl der zentralörtlichen Bereiche (Oberbereich, Mittelbereich, Nahbereich) (siehe Tab.5).

Tab. 5: Bevölkerungsrichtwerte zur Sicherung der Tragfähigkeit von zentralörtlichen Verflechtungsbereichen

	Nahbereiche	Mittelbereiche	Oberbereiche
Baden-Württemberg	UZ im LR: 10.000 EW KIZ: 8.000 EW	LR: 35.000 EW	Mehrere 100.000 EW
Bayern	7.500 EW	-	-
Berlin-Brandenburg	-	30.000 EW	-
Hessen	15.000 EW LR: 10.000 EW	40.000 EW LR: 20.000 EW	500.000 EW LR: 250.000 EW
Mecklenburg-Vorpommern	5.000 EW	30.000 EW	300.000 EW
Niedersachen	-	35.000 EW	300.000 EW
Nordrhein-Westfalen	-	25.000 EW	-
Rheinland-Pfalz	-	VR: 50.000 EW LR: 30.000 EW	
Saarland	-	30.000 EW	-
Sachsen	VR: 15.000 EW LR: 7.000 EW	45.000 EW (Ausnahmen für VR)	
Sachsen-Anhalt	12.000 EW	70.000 EW	300.000 EW
Schleswig-Holstein	Diverse (s. o.) 4.000-40.000 EW	40.000 EW VR: 80.000 EW	-
Thüringen	7.000 EW	30.000 EW	-

Legende: EW: Einwohner, VR: Verdichtungsraum, LR: Ländlicher Raum

Quelle: Greiving/Winkel/Flex et al. 2014: 47

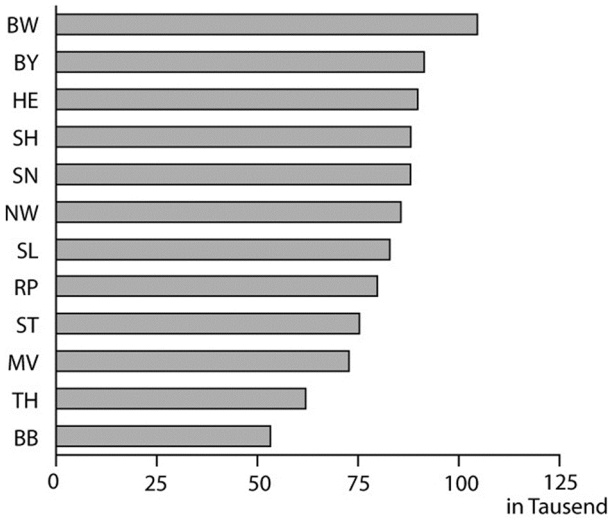
Da insbesondere Mittelbereiche hinsichtlich der Bereitstellung von Einrichtungen und Dienstleistungen der regionalen Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle spielen, wird der Blick hier ausschließlich auf die mittelzentrale Ebene gerichtet. Mit Ausnahme des aktuellen Landesraumordnungsprogramms von Bayern weisen alle Landesraumordnungspläne Bevölkerungsschwellenwerte für Mittelbereiche auf, die teilweise nach Raumkategorien differenziert werden. Die geforderte Mindesteinwohnerzahl liegt zwischen 20.000 und 80.000 Einwohnern.

Mit der Festlegung von Schwellenwerten für Mittelbereiche ist allerdings nicht in allen Ländern auch eine Abgrenzung von Mittelbereichen verbunden. So weisen neben Bayern auch die aktuellen in Kraft befindlichen Landesraumordnungspläne in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt keine Mittelbereiche aus. Im aktuellen Entwurf der Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms 2014 für Nieder-

sachsen werden zwar mittelzentrale Erreichbarkeitsräume „als mittelzentrale Verflechtungsbereiche für die Versorgungsfunktion Einzelhandel“ (Abschnitt 2.3 Ziffer 01) festgelegt. Die Abgrenzung der Bereiche erfolgt allerdings rastergestützt ohne Bezug zu administrativen Grenzen. Eine Verknüpfung mit der amtlichen Bevölkerungsstatistik ist daher nicht möglich. Bei der bundesweit vergleichenden Analyse wird Niedersachsen daher ausgeklammert.

Um mit Ausnahme von Niedersachsen eine bundesweite Analyse zu ermöglichen, werden in Nordrhein-Westfalen die ursprünglich von der MKRO (MKRO 1972) abgegrenzten Mittelbereiche herangezogen. Die Abgrenzung in Sachsen erfolgt auf Grundlage einer Arbeitskarte der obersten Landesplanungsbehörde. In Sachsen-Anhalt basiert sie auf einer eigenen Abgrenzung durch das BBSR. Für Bayern wird an dieser Stelle der Stand des LEP 2006 genutzt.

Abb. 7: Durchschnittliche Bevölkerungszahl von Ober-, Mittel- und Grund-/ Unterzentren



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten der Laufenden Raumbeobachtung des BBSR

Bundesweit liegt die durchschnittliche Bevölkerungszahl in den Mittelbereichen bei 85.000. Der höchste Mittelwert wird mit 105.000 in Baden-Württemberg erreicht. Die kleinsten Mittelbereiche sind in Brandenburg (rund 53.000) zu finden. Rund 3 % der 783 Mittelbereiche unterschreiten mit ihrer Einwohnerzahl selbst die niedrigste geforderte Mindesteinwohnerzahl von 20.000 Einwohnern. Hierzu gehört auch der mit rund 10.000 Einwohnern kleinste Mittelbereich Waldsassen in Bayern. Diese besonders kleinen Mittelbereiche konzentrieren sich allerdings nicht auf einzelne Bundesländer, sondern betreffen insgesamt 7 der 12 Flächenländer (ohne Niedersachsen, s. o.).

5 Schluss

Vergleiche Zentraler Orte auf der Grundlage von Bevölkerungszahl, Gemeindegebietsgröße, Lageeigenschaften, Abständen zu benachbarten Zentralen Orten und dem Bevölkerungspotenzial ihrer Versorgungsbereiche liefern ein wichtiges Orientierungswissen. So belegt diese kennzahlengestützte Gegenüberstellung, dass mittlerweile sehr große Unterschiede zwischen den Zentralen Orten einer Hierarchiestufe und den Zentrale-Orte-Systemen der Länder bestehen. Solange die einzelnen Zentralen Orte die Funktio-

nen zuverlässig erfüllen, die normativ von Seiten der Raumordnungspolitik erwartet werden, solange stellen die ermittelten Unterschiede kein Problem dar. Auf Grundlage der hier verwendeten Indikatoren kann das faktische Leistungsvermögen Zentraler Orte aber nicht beurteilt werden. Hierzu müssen weitere Indikatoren in die Betrachtung einbezogen werden. Leider ist in den Ländern ein Monitoring der Funktionserfüllung Zentraler Orte bis auf sehr wenige Ausnahmen noch nicht etabliert. In den meisten Ländern wird beispielsweise nicht regelmäßig überprüft,

- ob die faktische Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und Dienstleistungen der einzelnen Zentralen Orte der normativ für die Hierarchiestufe angestrebten Ausstattung entspricht,
- mit welchem Zeitaufwand die Bewohner des Verflechtungsbereichs die einzelnen Einrichtungen und Dienstleistungen im Zentralen Ort mit dem öffentlichen Personenverkehr erreichen und
- ob das Bevölkerungspotenzial des Verflechtungsbereichs heute und in Zukunft ausreicht, um eine tragfähige Auslastung der zentralörtlichen Einrichtungen und Dienstleistungen im Zentralen Ort zu gewährleisten.

Zukünftige Vergleiche Zentraler Orte sollten deshalb ein besonderes Augenmerk der Leistungsmessung widmen. Eine wichtige Rolle spielen dabei vergleichende Untersuchungen zur Einhaltung von Versorgungs-, Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitsstandards. Erst auf ihrer Grundlage lässt sich sicherer beurteilen, ob die faktisch festgestellten quantitativen Unterschiede zwischen Zentralen Orten auch mit Unterschieden der Performanz und Funktionserfüllung einhergehen.

Bei zukünftigen Untersuchungen ist zudem der geeignete Bewertungsmaßstab zu überprüfen. So basiert die Festlegung von Tragfähigkeitsschwellen für die Versorgungsbereiche in Form von Bevölkerungsschwellenwerten in vielen Ländern auf Vorgaben fast 50 Jahre alter MKRO-Entschließungen. Ihre Überprüfung ist schon lange überfällig. Die zur Sicherung der Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen und Dienstleitungen benötigte Einwohnerzahl ist nicht statisch, sondern verändert sich im Laufe der Zeit durch technische Innovationen, wirtschaftlichen Struktur- oder Organisationswandel. In vielen Fällen wird heute im Vergleich zur Vergangenheit ein größeres Nachfragepotenzial benötigt, um Einrichtungen betriebswirtschaftlich sinnvoll auszulasten (z. B. Krankenhäuser oder Lebensmittelgeschäfte). Der umgekehrte Fall ist auch möglich, wie das Beispiel kleiner Grundschulen mit jahrgangsübergreifendem Unterricht verdeutlicht. Eine aktualisierte empirische Überprüfung und Herleitung von Tragfähigkeitsschwellen ist daher dringend notwendig. Zudem sollte die Definition von Ausnahmen geprüft werden.

Literatur

Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1307-1315.

Dehne, P.; Kaether, J. (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Bonn. = Werkstatt: Praxis 49.

Greiving, S.; Winkel, R.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten der Allgemeinen Ressortforschung im Auftrag des BMVI und des BBSR, unveröffentlichter Endbericht.

Milbert, A.; Krischausky, G.; Burgdorf, M.; Eltges, M.; Kuhlmann, P.; Nielsen, J.; Pütz, T.; Schlömer, C.; Schmidt-Seiwert, V.; Schürt, A.; Spangenberg, M.; Sturm, G.; Walther, A.; Zaspel, B. (2012): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Bonn. = Analysen Bau.Stadt.Raum 6.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (1968): Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschließung vom 8. Februar 1968

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (1972): Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (1983): Oberzentren. Entschließung vom 16. Juni 1983. In: Raumordnung 1983 (06.049).

Pütz, T.; Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 337-344.

Autoren

Klaus Einig (*1966), Dipl.-Ing. Stadtplanung. Von 1995 bis 2002 als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden. Von 2002 bis 2015 beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Projektleiter und ab 2004 als stellvertretender Leiter des Referates Raumentwicklung. Seit Februar 2015 bei der Landesplanung von Schleswig-Holstein als Leiter des Referates Regionalentwicklung und Regionalplanung.

Dr. **Brigitte Zaspel-Heisters** (*1981), Diplom-Geographin. Projektleiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen Instrumente der Raumordnung, vergleichende empirische Plananalysen und das Monitoring von Raumordnungsplänen (ROPLAMO).

Florian Flex, Stefan Greiving, Alexander Milstein, Christoph van Gemmeren, Carl-Heinz David

Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts

Gliederung

1 Warum ein neues ZOK für NRW

2 Begriffsdefinition

3 Modernisierte Zentrale-Orte-Konzepte als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung

4 Das Zentrale-Orte-Konzept: Rechtsnatur und Rechtswirkungen

4.1 Die Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts

4.1.1 Zentralörtliche Gliederung als Ziel der Raumordnung

4.1.2 Steuerung der daseinsvorsorgebezogenen Bauleitplanung und Fachplanungen

5 Zentrale Handlungsfelder

5.1 Siedlungsentwicklung – Konzentration auf eine nachhaltige Siedlungsstruktur

5.2 Gewerbliche Wirtschaft – Verknüpfung mit einer wachstumsorientierten Regionalpolitik

5.3 Verkehr – Zentrale Orte als Netzknotenpunkte

5.4 Versorgung – Sicherung der Daseinsvorsorge und Regulierung des Einzelhandels

5.4.1 Sicherung der Daseinsvorsorge

5.4.2 Regulierung des Großflächigen Einzelhandels

5.5 Kommunaler Finanzausgleich

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag widmet sich der Entwicklung und Stellung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung. Dabei werden die Probleme bei der heutigen Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in der raumordnerischen Praxis dargestellt sowie Lösungsvorschläge aus der einschlägigen Fachliteratur vorgestellt. Darunter werden die Handlungsfelder und ihre jeweiligen Steuerungswirkungen innerhalb eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts aufgezeigt, die aus wissenschaftlicher Sicht im Sinne des Ziels einer nachhaltigen Raumentwicklung integriert angegangen werden sollten. Zu jedem Handlungsfeld

wird ein Fazit gezogen, warum dies im weiteren Verlauf des Arbeitsberichts für die nordrhein-westfälische Landesplanung ein Leitthema bei der Fortschreibung des ZOK darstellt.

Schlüsselwörter

Steuerungswirkung – Zentrale-Orte-Konzept – Handlungsfelder

Steering Effect and Fields of Action of an up-dated Central Place Concept

Abstract

The article deals with the evolution and the actual status of the central place concept in regional planning. Problems with current-day applications of the central place concept in spatial planning practice are presented and solutions suggested by the literature are introduced. The relevant fields of action and the effects of a modernised central place concept are discussed. From an academic point of view these should be approached in an integrated way, with the aim of achieving sustainable spatial development. Each potential field of action is evaluated in terms of its relevance for the further discussions on updating the North Rhine-Westphalian central place concept.

Keywords

Steering effect – central place concept – fields of action

1 Warum ein neues ZOK für NRW

Menschen leben und arbeiten heute in absolut veränderten räumlichen Zusammenhängen im Vergleich zu denen vor 50 oder 100 Jahren. Veränderungen der Arbeitswelt und der Lebensstile, die demografische Entwicklung, ein anderes Mobilitäts- und Informationsverhalten und viele andere Neuerungen schlagen sich unwillkürlich in der Ausgestaltung von Stadt und Land nieder. Neben vielen positiven damit einhergehenden Effekten tauchen immer wieder kritische Fragen der Daseinsvorsorge, der Kosten der zersiedelnden Flächenentwicklung und der Lebendigkeit unserer Dörfer und Städte auf. Grundthese des vorliegenden Bandes ist es, dass eine Neukonzeptionierung der Zentralen Orte in NRW diese kritischen Fragen und die damit verbundenen Aufgaben integrativ lösen kann und somit positive Effekte auf eine nachhaltige Raumentwicklung und damit auf die Lebenswelt der Menschen ausübt.

Zentrale Orte sind – allgemein gesprochen – Standortkonzentrationen (Cluster) von Einrichtungen, die Güter und Dienste für räumlich begrenzte Bereiche anbieten. Dazu zählen in erster Linie die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, und zwar zunächst unabhängig davon, ob diese durch die öffentliche Hand oder privatwirtschaftlich erbracht werden. Es sind u. a. Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, kulturelle und Sport-Einrichtungen, Behörden, Verwaltungseinrichtungen, Gerichte, aber auch Einrichtungen des Einzelhandels. Die einzelnen Einrichtungen haben, um wirtschaftlich betrieben werden zu können, unterschiedliche sogenannte Bedarfsbevölkerungen. Wichtig dabei ist eine Zuordnung der Standorte der Daseinsvorsorge zu den Wohnstandorten, also den Siedlungsbereichen, da sie der Versorgung der Bevölkerung dienen sollen. Der räumlichen Nähe von Wohnstandorten, Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen kommt hinsichtlich einer verkehrssparsamen, klimafreundlichen, ressourcenschonenden und auf kurze Wege hin angelegten Mobilität für verschiedenste

Bevölkerungsgruppen eine wichtige Bedeutung zu. Kommt einer nach diesen Prinzipien orientierten Siedlungsentwicklung in wachsenden Regionen schon eine wesentliche Rolle bei einer nachhaltigen Raumentwicklung zu, so ist sie noch viel wichtiger als Lösung für die in NRW festzustellenden teilräumlichen Schrumpfungsprozesse. Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) ist ein integratives räumliches Konzept, welches die Siedlungsstruktur, die Versorgung, den Verkehr und die gewerbliche Wirtschaft miteinander verzahnt und sie untereinander positive Synergien entfalten lässt.

Eine Einbeziehung der Zentralen Orte in planungspolitische Entscheidungen erfordert zunächst ein Wissen darüber, wo und mit welcher Qualität Standortcluster überhaupt (noch) vorhanden sind. Seit rund 40 Jahren hat es in NRW keine flächendeckende Evaluierung der Situation der Zentralen Orte und damit der Versorgung der Bevölkerung gegeben, da man dem Konzept der Zentralen Orte entweder keine Wirkung zugeschrieben hat oder die politische Diskussion umgehen wollte. Es ist anzunehmen, dass bei einer Überprüfung deutlich wird, dass eine Vielzahl von Teilregionen in NRW sehr gut ausgestattet ist, aber dass es auch Teilräume oder Orte gibt, die keine ausreichende Infrastrukturausstattung haben. Das Zentrale-Orte-Konzept hat die Möglichkeit, auf solche Missstände aufmerksam zu machen und sie nicht als „verlassene Selbstverantwortungsräume" zu definieren, sondern hier auch einen besonderen Handlungsbedarf festzustellen. Findet man solche Räume, in denen relativ schlechte Ausstattungen vorkommen und Versorgungswege verhältnismäßig weit sind, wäre etwa mittels eines abgestimmten Konzepts ein Zentraler Ort auszumachen. Durch eine derartige „normative" Festlegung könnten beispielsweise Schulschließungen verhindert oder eine Art Mindestversorgung sichergestellt werden.

Das Bedürfnis nach einer Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts ergibt sich aber auch aus einer juristischen Perspektive. Grundlegende Instrumente der Landesplanung NRW hatten in den letzten Jahren vor Gericht keinen Bestand. So ist dem Ansatz, über § 24 Abs. 3 LEPro NRW a. F. die Ansiedlung von Einzelhandelbetrieben abstrakt der entsprechenden zentralörtlichen Gliederungsstufe zuzuweisen, vom OVG NRW mit Entscheidung vom 6. Juni 2005 (– 10 D 148/04.NE –, BauR 2005, 587) der Zielcharakter abgesprochen worden. Ebenfalls aufgrund mangelnder Bestimmtheit ist der alternative Ansatz, eine Steuerung des Einzelhandels über den Begriff der zentralen Versorgungsbereiche gemäß § 24a Abs. 1 LEPro NRW a. F. zu bewirken, durch die Rechtsprechung entgegen der Intention der Planungsbehörde nur als Grundsatz der Raumordnung eingeordnet worden (OVG NRW, Urt. v. 30.9.2009 – 10 A 1676/08 –, BauR 2010, 426; bestätigt durch OVG NRW, Urt. v. 25.1.2010 – 7 D 97/09.NE –, BauR 2010, 1708). Die darüber hinausgehende Festlegung des § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro NRW a. F., dass Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m^2 Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet, ist vom Verfassungsgerichthof NRW mit Entscheidung vom 26.08.2009 (–18/08 –, BauR 2009, 1851) sogar als verfassungswidrig verworfen worden.

Aus solchen Entscheidungen wird deutlich, dass eine auf eine rechtliche Umsetzbarkeit hin angelegte Landesplanung zwingend auf einem methodisch überzeugenden und widerspruchsfreien Konzept aufbauen muss.

Da in NRW – wie auch in anderen Ländern – das überkommene Zentrale-Orte-Konzept in der Vergangenheit oftmals eher unreflektiert in die novellierten Planwerke übernommen wurde, könnte auch die aktuelle Version methodisch an solchen Defiziten leiden. Indes weist der Gesetzgeber jedoch gerade auf die Bedeutsamkeit der Ausweisung Zentraler Orte als originärem Raumordnungsinstrument hin. Er folgt damit auch der

bundesraumordnungsrechtlichen Novellierung der Raumordnungsgrundsätze (2009), die im Hinblick auf die Zentralen Orte die Grundsätze der Konzentration der Siedlungsentwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 ROG) und der Bündelung der sozialen Infrastruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 ROG) regeln.

Diese Novellierung des BROG (2009) ist im Besonderen dadurch geprägt, die Auswirkungen der Europäischen Integration werte(-ziel)mäßig und verfahrensrechtlich-organisatorisch in das nationale Bundesaumordnungsrecht umzusetzen. Das ist bislang hinsichtlich seiner landesplanerischen Bedeutsamkeit nur begrenzt wahrgenommen worden, ebensowenig administrativ und judiziell.

Die rechtlichen Ansatzpunkte, die aufgrund europäischer Integration nicht nur auf die Bundesraumordnung, sondern auch auf die Landesplanungen der Länder einwirken, seien hier kurz skizziert. Bekanntlich besitzt die EU keine originäre Raumordnungskompetenz. Sie wird aber tätig auf der Basis ihrer Kompetenzen und Aufgaben teils aufgrund des gemeinschafsrechtlichen Kompetenzbestandes, teils außergemeinschaftsrechtlich (Europarat) intergouvernemental im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten in verfahrensmäßig-organisatorisch recht komplizierten Konstrukten, die hier nicht im Einzelnen dargelegt werden sollen (David 2004).

Diese sind aber keineswegs rein politisch, sondern durchaus auch (u. a. gemeinschafts-)rechtlich basiert. Für die hier interessierende Zentral-Orte-Problematik erscheint insbesondere die in der grundsätzlichen Unions-Zielbestimmung des Art. 3 para 3 S. 3 EUV (=Lissabonner Vertrag-2012/C 326/01) enthaltene Regelung, dass die Union den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern habe, bedeutsam. Diese wird dann unter Titel „XVIII Wirtschaftlicher, Sozialer und Territorialer Zusammenhalt" in den Art. 174 ff. EUV u. a. politisch und rechtlich entfaltet. Eine weitere hier einschlägige Regelung trifft Art. 36 der Charta der Grundrechte der EU (2012/C326/195), die sich mit der Rechtsposition auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse befasst, eine Vorschrift von zentraler Bedeutung seit jeher im französischen Raumordnungsrecht, im deutschen Raumordnungsrecht bislang allerdings nur unzureichend ausgelotet.

Die landesplanungsrechtliche Bedeutsamkeit dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften lässt sich allgemein am ehesten anhand der Nicht-Fortsetzung der EUREK-Aktivitäten und der stattdessen seitens der CEMAT (Europäische Raumordnungsministerkonferenz) aufgenommenen Arbeit an einer Territorialen Agenda abschätzen. Beide sind nicht mit strikter Rechtsverbindlichkeit ausgestattet, vermögen aber allein über das intergouvernementale Zusammenwirken von EU-Kommission und Mitgliedstaaten im Zuge der Anfertigung von Karten, Grafiken, Statistiken, Berichten und Texten „evidenzbasiert" sehr weitgehende Auswirkungen mit faktisch-politisch-rechtlichen Implikationen auf die mitgliedstaatlichen Politiken auszulösen. Das erklärt, warum die breite und die engere wissenschaftliche Öffentlichkeit über die konkreten Arbeiten an der Territorialen Agenda, auch früher am EUREK, kaum etwas oder genauer gesagt gar nichts erfährt und lediglich in Mehrjahresabständen anlässlich eines Zusammenkommens der CEMAT ein allseits abgestimmter, alle Kollisionen und Konflikte letztlich verschleiernder Ergebnisbericht vorgelegt wird (David 2007). Die Bezüge zur Zentrale-Orte-Thematik sind dabei evident, wie der letzte, 2011 von der ungarischen Präsidentschaft vorgelegte Bericht zur Territorialen Agenda ausweist (BMVI 2014). Interessant ist auch der Umgang mit dem im

Zusammenhang mit den EUREK/Territoriale Agenda-Aktivitäten veranlassten flankierenden Forschungsarbeiten: Ihre politische Bewertung bleibt weitgehend offen und ist allenfalls implizit den oben erwähnten periodischen End-/Zwischenberichten zu entnehmen.

Vor dem Hintergrund der divergierenden Anforderungen, die die obergerichtliche Rechtsprechung an die rechtliche Verbindlichkeit zentralörtlicher landesplanerische Vorgaben stellt, ist es eigentlich erforderlich, künftig die vom einschlägigen Europäischen Recht und dessen Vollzug ausgehenden (Rechts-)Wirkungen in Ergänzung der innerstaatlichen Rechtsmaßstäbe in die rechtlich Prüfung miteinzustellen. Diese Rechtsproblematik kann hier nicht weiter vertieft werden.

Zentrale-Orte-Konzepte sind unter anderem deshalb auch Bestandteil aller Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung der Flächenländer, wodurch deutlich wird, um was für ein wesentliches Element der deutschen Raumordnungspraxis es sich handelt. Ein ebenso hoher Stellenwert wird dem Zentrale-Orte-Konzept in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" (MKRO 2006) eingeräumt, insb. bei der Sicherung der Daseinsvorsorge (Leitbild 2). Dies bekräftigt auch die Novelle der Leitbilder (MKRO 2016). Demgegenüber wurde die Festlegung Zentraler Orte und die Festlegung von Verflechtungsbereichen in der jüngeren Vergangenheit von wissenschaftlicher Seite sowie in der Praxis zunehmend kritisch gesehen, was deren Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit anbetrifft (Blotevogel 2006: 1). In der planerischen Praxis haben sich immer deutlichere Defizite in der faktischen Steuerungsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts gezeigt:

Zentrale Orte als Gegenstand langfristig angelegter Pläne sehen sich immer schneller verändernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen gegenüber, worauf sie als starre Normen nicht reagieren können.

Hinzu kommt, dass angesichts der wachsenden Dynamik und Heterogenität unserer Gesellschaft hoheitlich normative Konzepte mit Langfristcharakter, wie das zentralörtliche System, tendenziell ihre Funktion zur Erreichung raumordnungspolitischer Zielvorstellungen zugunsten der Moderation von regionalen Konsensfindungsprozessen und des Managements konkreter umsetzungsfähiger Projekte verlieren.

Außerdem hat auch die mangelnde Umsetzungsorientierung der Raumordnung dazu geführt, dass zentralörtliche Funktionszuweisungen häufig reine Wunschvorstellungen geblieben sind. Umsetzungsbefähigte Akteure fühlten sich entweder nicht an die Zielfestlegungen der Landesplanung gebunden (z. B. andere Ressorts wie Finanz-, Verkehrs- oder Städtebauministerien) oder bezogen aus schlichter Unkenntnis bzw. mangelnder Bindungswirkung gegenüber Privaten diese nicht in ihre Entscheidungen ein (z. B. Standortsuche von Unternehmen).

Teilweise wird auch der fehlende Entwicklungsbezug kritisiert und von einer „Konservierung" bestehender Strukturen durch die Funktionszuweisungen des zentralörtlichen Systems gesprochen (Winkel 2000: 800).

Zudem bestehe jedenfalls nicht in dem Ausmaß, wie es das System unterstellt, ein eindeutiger Konsumentenbezug zu bestimmten Zentralen Orten, die in räumlicher Nähe liegen. Vielmehr werden häufig Güter und Dienstleistungen an unterschiedlichen Orten nachgefragt, wobei als Entscheidungskriterium von einer Zeit-Kosten-Mühe-Relation auszugehen ist. Verstärkt wird diese Tendenz zur Mehrdimensionalität noch durch die teilweise „Enträumlichung" der Angebote über Versandhandel und zunehmend das Internet (Onlinehandel). Ohne ein siedlungspolitisches Ordnungsmodell wie das zentral-

örtliche System würde zweifellos der Entscheidungsspielraum, und damit die Flexibilität, auf aktuelle Entwicklungen angemessen reagieren zu können, im Einzelfall wachsen. Dem steht aber eine Zunahme politisch motivierter Aushandlungsprozesse gegenüber, die sich an keinen Vorgaben mehr orientieren könnten, womit auch abstrakte raumordnungspolitische Zielvorstellungen wie die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung hinfällig wären. Besonders im Hinblick auf die Standortentwicklung des Großflächigen Einzelhandels und der Factory Outlet Center und im Hinblick auf flächen- und verkehrssparende Siedlungsstrukturen erscheint eine auch rechtlich verbindliche Operationalisierung der Leitvorstellung unverzichtbar.

Angesichts der o.g. Kritikpunkte ist gleichwohl eine Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts hin zu Varianten unabdingbar, die den gegebenen raumstrukturellen Voraussetzungen entsprechen und flexible Elemente enthalten.

2 Begriffsdefinition

Im Zusammenhang mit dem Diskurs des aktuellen und des zukünftigen Stellenwertes des Zentrale-Orte-Konzepts in den landesplanerischen Steuerungsansätzen werden in der Fachwelt seit längerem die ungenaue Verwendung der Begrifflichkeiten und die daraus erwachsenen Missverständnisse beklagt (Schöller/Blotevogel 1981; Blotevogel 2005). Demnach erscheint es sinnvoll, zunächst klärend auf die Begriffe einzugehen. Es ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen:

- der analytischen Zentrale-Orte-Theorie (ZOT) und
- dem normativen Zentrale-Orte-Konzept (ZOK).

Erstere basiert auf der bekannten Theorie von Walter Christaller (Christaller 1933) und erklärt die räumliche Verteilung von Gütern und Dienstleistungen im Raum. Sie ist damit den wissenschaftlichen Standorttheorien des tertiären Sektors zuzurechnen. Analysiert und erfasst werden die Standorte, oder präziser, die Cluster zentralörtlicher Einrichtungen und ihre Verteilung im Raum, unabhängig von administrativen Grenzen.

Demgegenüber handelt es sich beim ZOK um ein normatives Konstrukt, welches den Aufgabenträgern, den Städten und Gemeinden, zentralörtliche Funktionen zuweist. Es kann somit auch als „Organisationsmittel" (Brösse in Blotevogel 2005) der räumlichen Planung verstanden werden, welches landesplanerische Zielvorstellungen über die gesamträumliche Entwicklung einerseits als (ganzheitliches) Standortkonzept festlegt und andererseits den jeweiligen Adressaten ihre Rolle und Funktionsspektrum darin vermittelt, indem zentralörtliche Funktionen verliehen werden.

Die begriffliche Unterscheidung zwischen dem normativen Zentrale-Orte-Konzept und der Zentrale-Orte-Theorie lässt sich noch auf die Zentrale-Orte-Systeme ausdehnen, bei denen es sich aus wissenschaftlicher Sicht um die „real existierenden zentralörtlichen Systeme mit empirisch beschreibbaren zentralen Funktionen und Verflechtungsbereichen handelt" (= Ist-Zentralität) (Blotevogel 2002: 7). In der Praxis wird unter dem Zentrale-Orte-System der planerisch angestrebte Soll-Zustand verstanden, der in den Raumordnungsplänen als normativ-planerische Soll-Zentralität in der Regel an die Gemeinden vergeben wird (Schöller/Blotevogel 1981: 72; Blotevogel 2005: 1307). In der Differenz zwischen analysiertem Ist-Zustand und dem normativ festgelegten, angestrebten Soll-Zustand zentralörtlicher Funktionen wird der planerische Auftrag und Gestaltungswille deutlich. Insofern ist auch hinsichtlich des Begriffs des Zentralen Ortes zu differenzieren zwischen:

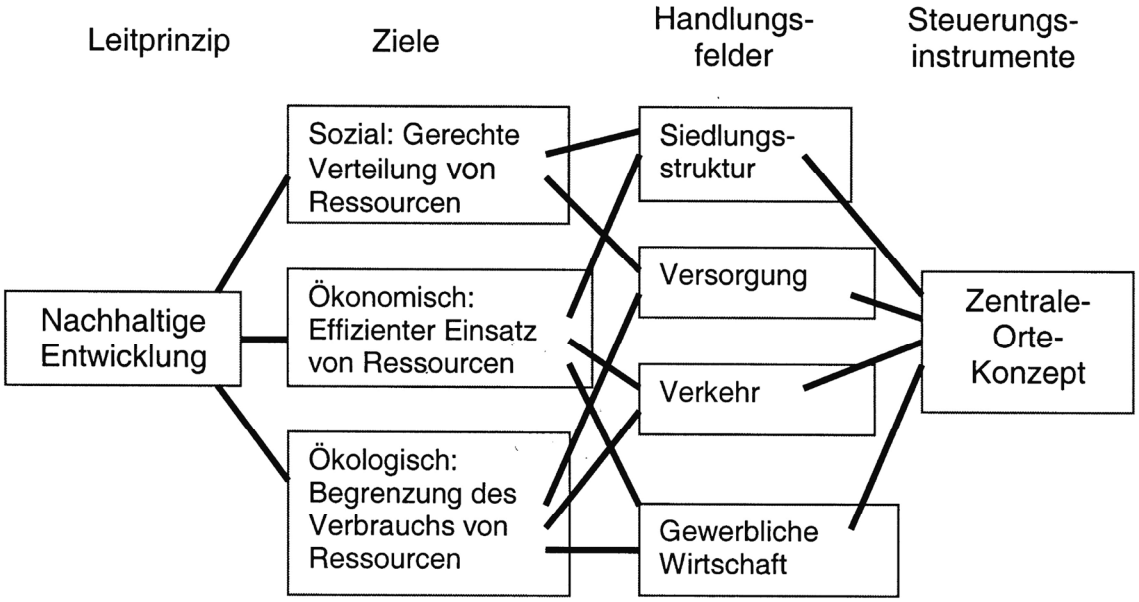
- Standortclustern von zentralen Einrichtungen, die unabhängig von der Größe und Bevölkerungszahl ihrer Standortgemeinde sind (Schöller/Blotevogel 1981: 71) und
- „zentralörtlich definierten, funktionalen Gemeindekategorien, denen neben ihrem zentralen Rang häufig spezifische Einwohnerzahl-Bandbreiten [auch Arbeitsplatzkennwerte, Anm. d. Verf.] von Verwaltung und Planung zugeordnet werden" (ebd.: 71).

Zusammenfassend sind mehrere Differenzen zwischen dem theoretischen und dem konzeptionellen Zentralitätsbegriff zu beachten (Blotevogel 2006): die Zentrale-Orte-Theorie behandelt ausschließlich den haushaltorientierten Einzelhandel und Dienstleistungen, während das Zentrale-Orte-Konzept schon in den 1970er Jahren auf den gesamten tertiären Sektor, die Infrastrukturversorgung und später auch auf den Arbeitsmarkt (Entwicklungsschwerpunkte) ausgedehnt worden ist. In der Theorie handelt es sich bei Zentralen Orten um Standortcluster zentraler Einrichtungen, unabhängig von administrativen Gemeindegrenzen. Beim ZOK werden Soll-Funktionen i.d.R. an (politische) Gemeinden gerichtet (Territorialprinzip). Die ZOT hat einen Erklärungsanspruch über die Entwicklung und Verteilung von Zentralität im Raum, wohingegen das ZOK einen eindeutigen Steuerungs- und Lenkungsanspruch aufweist.

3 Modernisierte Zentrale-Orte-Konzepte als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung

Nach herrschender Meinung stellt das ZOK das geeignete, wenn nicht sogar das prädestinierte raumordnerische Instrument zur Gewährleistung einer nachhaltigen Raumentwicklung dar (siehe Abb. 1). Das ZOK besitzt insbesondere für die räumliche Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung einen Steuerungsanspruch, der sich im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsgebot befindet (Blotevogel 2006). An dieser Zielvorstellung hat sich auch durch die Novellierung des ROG nichts geändert (siehe § 1 Abs. 2 i.V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG).

Abb. 1: Pfade der Zielerreichung

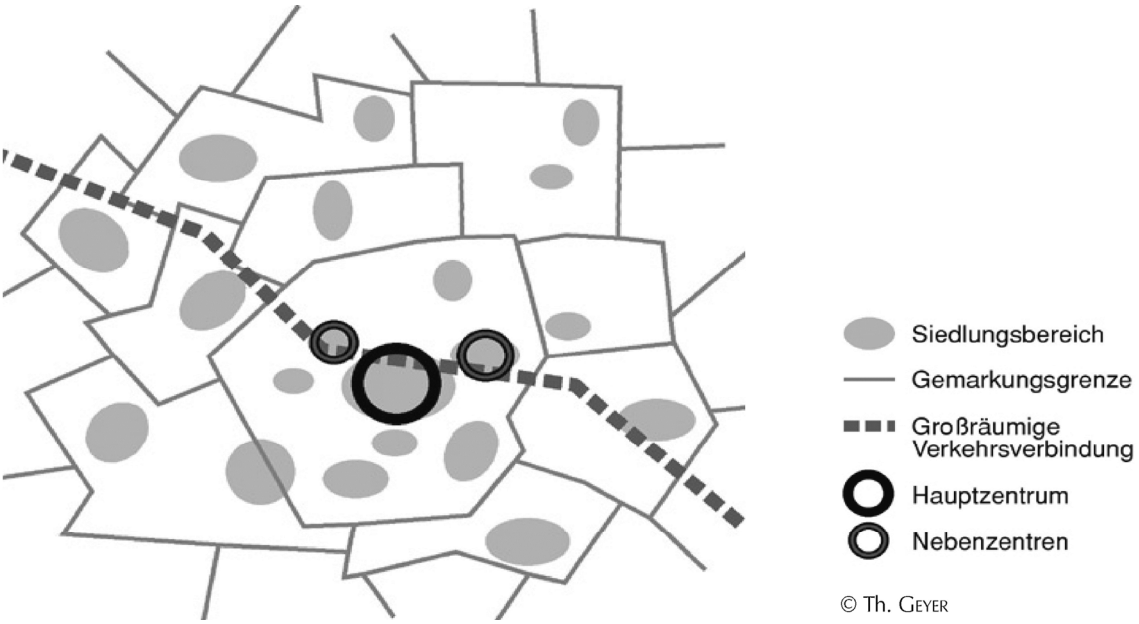


Quelle: Blotevogel 2002: 219

Ein modernisiertes Zentrale-Orte-Konzept soll dabei einen insgesamt entfeinerten planerischen Steuerungsansatz aufweisen (Rücknahme der Steuerungsdichte) und, anstatt als universelles Standortraster übertriebene Festsetzungen zu formulieren, verstärkt zum „framing" regionaler Planungsprozesse beitragen, wobei es aber einen harten Kern verbindlicher Ziele im Sinne einer „Leitplankenplanung" vorgeben muss (Blotevogel 2002: XV). Das heißt, grundsätzlich sollen die Planungsprozesse flexibilisiert werden, wobei die langfristigen Ziele des ZOK im Sinne allseits akzeptierter „Leitplanken" mit diskursiven und kooperativen Planungsprozessen verknüpft werden. Bei der Verbindung solcher weichen, kooperativen Planungsansätzen mit einer harten, verbindlichen Rahmenplanung darf keinesfalls übersehen werden, dass „die klassischen Instrumente der Raumordnung nicht zuletzt wegen ihres rechtssetzenden Charakters einen eindeutigen Raumbezug" aufweisen müssen (Danielzyk 2002: 5).

Hinsichtlich eines klaren Raumbezugs für die Steuerungswirkung des ZOK hat sich die Gleichsetzung von Zentralem Ort und politischer Gemeinde (sog. Territorialprinzip) nicht bewährt. Im Vordergrund sollten nicht mehr politische Gemeinden in ihrer gesamten territorialen Ausprägung, sondern Standortcluster von zentralörtlichen Einrichtungen ohne Rücksicht auf die Gemeindegrenzen stehen. In manchen Fällen mögen sich die zentralörtlichen Standortbereiche weitgehend mit dem Gemeindegebiet einer Standortgemeinde decken; jedoch sind auch häufig problematische Abweichungen festzustellen, die sich (1) als intrakommunale Zentralorte (siehe Abb. 2) und (2) als transkommunale Zentralorte (Abb. 3) exemplarisch darstellen lassen.

Abb. 2: Intrakommunaler Zentralort

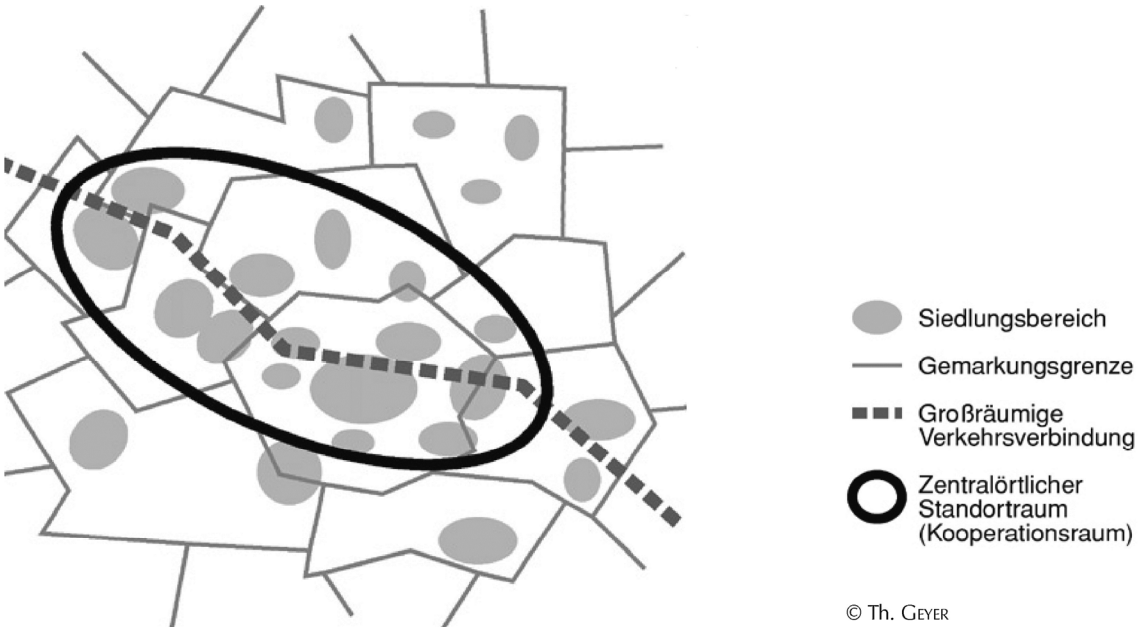


Quelle: Blotevogel 2002: 251

Intrakommunale Zentren sind vor allem bei großen Flächengemeinden mit erheblichen Freiraumanteilen denkbar. Dies können einerseits ländliche Grundzentren sein, die neben dem eigentlichen Zentralen Ort (dem Hauptort) auch Nebenzentren mit kleinen zentralen Clustern oder Einzelzentralitäten ausgebildet haben. In Mittel- und Oberzentren handelt es sich dagegen meist um Stadtteilzentren, die einen eigenen grundzentralen oder gar mittelzentralen Versorgungsbereich aufweisen können. Für Nordrhein-

Westfalen mit seinen (ländlichen) Großgemeinden kann die Festlegung von intrakommunalen Zentren von erheblicher regionalplanerischer Relevanz bei der Siedlungsentwicklung und dem großflächigen Einzelhandel sein. Diesbezüglich sind eindeutige Parallelen zum in der Aufstellung befindlichen Ziel 6.2.-1 „Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche" des neuen LEP NRW zu erkennen, was die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung entsprechend dem Leitbild der dezentralen Konzentration anbetrifft.

Abb. 3: Transkommunaler Standortraum



Quelle: Blotevogel 2002: 250

Transkommunale Zentralorte sind überwiegend in der oberen Zentrenhierarchie zu finden. Bei transkommunalen Zentralorten haben sich einzelne zentrale Einrichtungen oder ganze Cluster über die Gemeindegrenze der ursprünglichen Standortgemeinde hinaus in das suburbane Umland entwickelt (Beispiel: Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart).

In der Folge kommt es zu Überlagerungen der Verflechtungsbereiche benachbarter Zentren mit insgesamt abschlägigen Auswirkungen für die Gesamtregion. Daher sind transkommunale Standorträume nur als interkommunale Kooperationen im Stadt-Umland-Raum vorstellbar, wobei die Nachbargemeinden in die Entwicklung einbezogen werden und eine hinreichende Abstimmung in der Funktionswahrnehmung erfolgt. Als Instrument wird in der Literatur die Ausweisung zentralörtlicher Kooperations- bzw. Funktionsräume (Winkel 2000, 2001; Blotevogel 2002; Greiving/Winkel 2008; Greiving/Blotevogel/Flex et al. 2009) vorgeschlagen.

4 Das Zentrale-Orte-Konzept: Rechtsnatur und Rechtswirkungen

Dem abstrakten Auftrag, die Daseinsvorsorge zu sichern (vgl. § 1 Abs. 2 ROG), ist das Raumordnungsrecht insbesondere mit dem Instrument des Zentrale-Orte-Konzepts nachgekommen. Als zentraler Mechanismus zur Gewährleistung der gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung ist es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG verankert. Dieser Grundsatz korrespondiert mit § 2 Abs.

2 Nr. 2 S. 4 ROG, der die Siedlungsentwicklung ebenfalls an Zentralen Orten ausrichtet. Die besondere Bedeutung des Konzepts wird von § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit.b) ROG hervorgehoben, der die Festlegung von Zentralen Orten als Regelinhalt für Raumordnungspläne vorsieht.

4.1 Die Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts

Durch das Raumordnungsgesetz des Jahres 1965 ist das Zentrale-Orte-Konzept zu einem zentralen Steuerungsinstrument der Raumordnung erhoben worden (Hoppe 2007: 191 ff.; Reichel 2009: 61). Diese zentrale Stellung ist – trotz grundsätzlicher Kritik – durch die Novellierung des Jahres 2009 nicht angetastet worden. Der Gesetzestext gibt jedoch nur vor, die Leistungen der Daseinsvorsorge an „Zentralen Orten zu bündeln" (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG) und überlässt den Ländern die weitere Ausgestaltung des Konzepts in Ausfüllung ihrer gesetzlichen Konkretisierungspflicht (vgl. § 2 Abs. 1 ROG).

4.1.1 Zentralörtliche Gliederung als Ziel der Raumordnung

Die Länder verfügen somit über einen umfangreichen Spielraum in der Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts. Zum einen können sie Anzahl und Ausstattung der einzelnen Hierarchieebenen bestimmen. Als besonders einflussreich hat sich die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 08.02.1968[1] erwiesen, deren Vorschlag der Gliederung in Ober-, Mittel-, Klein- und Unterzentren trotz seiner unverbindlichen Natur sämtliche Landeskonzepte geprägt hat (Reichel 2009: 61). Als unwesentliche Abweichung findet sich in einigen Landeskonzepten (z. B. in NRW) der Verzicht auf die unteren beiden Gliederungsstufen, die stattdessen in einem Grundzentrum zusammengefasst werden. Mit dem ersatzlosen Verzicht auf die unterste Gliederungsebene ist hingegen eine wesentliche Reform für das Land Brandenburg durch den gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg angestrebt worden, welcher sich jedoch aufgrund eines Formfehlers als unwirksam erwiesen hat und dessen materielle Rechtmäßigkeit angesichts eines kritischen obiter dictums des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg[2] in Zweifel zu ziehen ist. In der Tradition des Beschlusses von 1968 steht das gegenwärtige „Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern" der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahre 2006, welches die Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts als das „räumliche Grundgerüst für die Daseinsvorsorge" hervorhebt, die Garantie einer angemessenen Grundversorgung einfordert und somit auf das Gleichwertigkeitsziel verpflichtet (MKRO 2006: 20 f.).

Den Spielraum bei der rechtlichen Verankerung des Konzeptes in den Landesplänen haben die Länder regelmäßig dahingehend genutzt, das Zentrale-Orte-Konzept als Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs.1 Nr.2 ROG im landesweiten Raumordnungsplan festzulegen. Dem Einwand Hoppes, angesichts des Rahmencharakters könnte das Konzept nur einen Grundsatz der Raumordnung darstellen, sind Planungspraxis und Rechtsprechung nicht gefolgt.[3] Exemplarisch formuliert Zielvorgabe 4.2.1 des Landesentwick-

[1] BT-Drs.V/3958, 149 ff.

[2] OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.06.2014 – 10 A 8.10, juris. Zu den Folgen der Entscheidung für die Landesplanung Kümper, LKV 2014, i. E.

[3] Vgl. Hoppe, NVwZ 2004, 282 (285). Zur Gegenansicht Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rn. 24; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rn. 123; Kment, NVwZ 2007, 996 (997); Spannowsky, UPR 2003, 248-250; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 2014, § 2 Rn. 37. Vgl. ferner Moench 2000; Spannowsky, UPR 2003, 248-250; Uechtritz, NVwZ 2007, 1337-1339; Ruttloff, Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen, 2012, 59.

lungsplans Hessen[4] „Zentrale Orte [...] sind festzulegen und so zu bestimmen, dass die zentralen Einrichtungen landesweit entsprechend dem Bedarf der Bevölkerung innerhalb des jeweiligen Verflechtungsbereichs in zumutbarer Entfernung angeboten werden". In einem zweiten Schritt werden ebenfalls in Zielform Anzahl und Ausstattungsmerkmale der einzelnen Hierarchieebenen definiert. Erst aufgrund dieser verbindlichen Konkretisierung kann das Konzept seine besondere Steuerungswirkung entfalten (vgl. Ruttloff 2012: 59). Exemplarisch legen Zielvorgaben 2.5.8 bis 2.5.11 LEP Baden-Württemberg[5] fest:

- „*Oberzentren* sollen als Standorte großstädtischer Prägung die Versorgung eines Verflechtungsbereichs von mehreren hunderttausend Einwohnern (in der Regel die Region) mit hoch qualifizierten und spezialisierten Einrichtungen und Arbeitsplätzen gewährleisten.
- Mittelzentren sollen als Standorte eines vielfältigen Angebots an höherwertigen Einrichtungen und Arbeitsplätzen so entwickelt werden, dass sie den gehobenen, spezialisierten Bedarf decken können. Mittelbereiche sollen im Ländlichen Raum mindestens 35.000 Einwohner umfassen.
- Unterzentren sollen als Standorte von Einrichtungen und Arbeitsplätzen so entwickelt werden, dass sie auch den qualifizierten, häufig wiederkehrenden Bedarf eines Verflechtungsbereichs der Grundversorgung decken können.[6]
- Kleinzentren sollen als Standorte von zentralörtlichen Einrichtungen der Grundversorgung so entwickelt werden, dass sie den häufig wiederkehrenden überörtlichen Bedarf ihres Verflechtungsbereichs decken können".

In einem dritten Schritt werden die bestehenden Gemeinden den Hierarchieebenen, entweder auf Ebene der hochstufigen Landesplanung oder auf Ebene der Regionalplanung,[7] zugeordnet. In NRW weisen etwa die Städte Bielefeld, Münster oder Köln den Rang eines Oberzentrums, Bad Honnef, Minden oder Leverkusen den Rang eines Mittelzentrums und Rahden, Gevelsberg und Morsbach den Rang eines Grundzentrums auf. Das Gesamtkonzept weist somit den Gemeinden entsprechend ihrer Einordnung einen Mindeststandard daseinsvorsorgerelevanter Einrichtungen zu, deren Erfüllung das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse unzweifelhaft erfüllen würde (Moench 2000: 459 ff.).

4.1.2 Steuerung der daseinsvorsorgebezogenen Bauleitplanung und Fachplanungen

Die rechtliche Verbindlichkeit der Ziele und Grundsätze der Raumordnung muss durch gesonderte Normen angeordnet werden, die den Planaussagen erst Rechtswirkung verleihen (Schmidt-Aßmann 1982: 27 f.; Bartram 2012: 92). Zentrale Bindungsklausel des Raumordnungsrechts ist § 4 Abs.1 ROG, wonach – vereinfachend dargestellt – öffentliche Stellen bei Fragen raumbedeutsamer Vorhaben „Ziele der Raumordnung zu beachten

[4] Festgestellt durch RV v. 13.12.2000; zuletzt geändert durch Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 v. 27.06.2013, GVBl. 2013, 429.

[5] Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002 v. 23.07.2002, GBL Nr. 9, 301, m W. v. 21.08.2002. Zur Zulässigkeit sog. Soll-Ziele nur BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10 -, BVerwGE 138, 301 Rn. 10.

[6] Ein alternatives Konzept findet sich beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, das nur in drei Hierarchieebenen gliedert. Jeder Gemeinde kommt dabei die Funktion eines Grundzentrums zu.

[7] So in Nds.

sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen" haben. Private Personen werden demnach nur eingeschränkt verpflichtet (vgl. § 4 Abs.1 S. 2, Abs. 2, Abs. 3 ROG),[8] für Stellen des Bundes sind zudem die Voraussetzungen des § 5 ROG zu beachten. Neben den § 4 Abs. 1 ROG treten sogenannte Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen, die teils abweichende Bindungswirkungen anordnen (sog. qualifizierte Raumordnungsklauseln) oder nur den Gehalt des § 4 Abs. 1 ROG wiedergeben (sog. deklaratorische Raumordnungsklauseln) (Wagner 1990: 138 ff.; Durner 2005: 85; Spannowsky/Goppel/Runkel 2010: § 4 Rn.121).

Steuerung der Bauleitplanung am Beispiel der Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Eine qualifizierte Raumordnungsklausel enthält § 1 Abs. 4 BauGB (Jarass/Schnittker/Milstein 2011: 215 ff.). Nach dieser Vorschrift sind „Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen", was auch ein erstmaliges planerisches Tätigwerden der Gemeinde (sog. Erstplanungspflicht) umfasst.[9] Diese Verknüpfung von Raumordnung und Bauleitplanung ist insbesondere bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels von Bedeutung.[10] Die Sicherungsfunktion der Zentralen Orte zur Grundversorgung droht durch die Verlagerung von großflächigem Einzelhandel an periphere Standorte jenseits der Zentralen Orte gefährdet zu werden (Kuschernus 2010: 324 f.; Ruttloff 2012: 46). Die landesweiten Raumordnungspläne zahlreicher Länder sehen daher spezielle Ziele zum Schutz einer wohnortnahen Versorgung vor. Exemplarisch legt das Ziel 3.3.7 LEP BW fest, dass grundsätzlich „Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) [...] nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden" dürfen. Dieses zentrale „Konzentrationsgebot" wird im Folgenden durch ein „Kongruenzgebot" ergänzt, wonach das angebotene Sortiment der Hierarchieebene des Zentralen Ortes entsprechen soll (Ruttloff 2012: 59; Janning 2012: 55 ff.).[11] Darüber hinaus dient ein „Beeinträchtigungsverbot" dem Schutz der Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte und ein „Integrationsgebot" gebietet die Ausweisung innerörtlicher Standorte.

[8] Zur Bindung Privater: Kment, NVwZ 2004, 155 ff.

[9] BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01 –, BVerwGE 119, 25; Ingold, Erstplanungspflichten im System des Planungsrechts, 2007, 230 ff.; Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2014, § 1 Rn. 39.

[10] Zum Begriff des großflächigen Einzelhandels grundlegend BVerwG, Urt. v. 24.11.2005 – a C 10/04 –, BVerwGE 124, 376: ab 800 qm Verkaufsfläche; diff. Jeromin, BauR 2006, 619 ff. Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 – 4 CN 9/10 –, BVerwGE 141, 144, zur sog. Agglomeration kleinflächigen Einzelhandels; ferner Knöbel, ZfBR 2014, 331 ff.

[11] Uechtritz, NVwZ 2007, 1337 (1339); Bartrams, Ziele der Raumordnung, 2012, 76 ff. Bestätigung als Ziel der Raumordnung durch BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10 –, BVerwGE 138, 301 – IKEA-Raststatt; vorhergehend VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 –, VBlBW 2010, 357. Anders jedoch, wenn die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche nicht klar abgegrenzt werden können, s. OVH Nds., Urt. v. 15.03.2012 – 1 KN 152/10 –, DVBl 2012, 851; dazu Janning, BauR 2013, 1788 (1796). Zum Ganzen ferner Janning/Grotefels 2012, 55ff.

Diese Ordnungsvorstellung ist im Grundsatz durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden.[12] Dieses Beispiel zeigt, dass die Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch die Bauleitplanung vor allem eine Einschränkung des freien Spiels der Marktkräfte zum Schutze der Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte darstellt. Angesichts der Vielzahl von berührten Rechtspositionen privater und öffentlicher Akteure, hervorzuheben sind die kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG)[13] sowie die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit der Einzelhändler (Art. 49 AEUV),[14] sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Zentrale-Orte-Konzeptes im Detail regelmäßig Gegenstand divergierender obergerichtlicher Entscheidungen.[15] Als Konsequenz hat das Land NRW in dem Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel[16] auf die Zielvorgabe eines Kongruenzverbotes verzichtet.[17] Dennoch wird von der weit überwiegenden Praxis und der Literaturmeinung am Zentrale-Orte-Konzept festgehalten.[18]

Steuerung der Fachplanungen der Daseinsvorsorge

Die daseinsvorsorgerelevanten Fachplanungen – beispielsweise die Krankenhaus-[19] oder die Schulentwicklungsplanung[20] – werden nicht durch eine qualifizierte Raumordnungsklausel wie § 1 Abs.4 BauGB gebunden, sondern entweder über deklaratorische Raumordnungsklauseln[21] oder die allgemeine Bindungsvorschrift des § 4 Abs.1 ROG. Die Ziele der Raumordnung vermögen daher keine Planungspflicht der Fachplanungsträger auszulösen, sondern die Steuerungswirkung der Raumordnung ist auf die passive Beachtenspflicht für Ziele bzw. die Berücksichtigungspflicht für Grundsätze beschränkt. Die Verwirklichung des Zentrale-Orte-Konzepts hängt davon ab, dass ein öffentlicher Planungsträger aufgrund fachgesetzlicher Anordnung tätig wird.[22] Eine landesplanerische Zielaussage, wonach „Krankenhäuser der Hauptversorgung [...] an Zentralen Orten der mittleren

[12] Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rn. 129. Vgl. zum Konzentrationsgebot BVerwG, Urt. v. 17.03.2003 – 4 C 14.01, BVerwGE 119, 25 (41); zum Kongruenzgebot BVerwG, ebd.; diesbezüglich abweichende Deutung v. Kluth, in: Erbguth/Kluth, Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle, 2012, 157-176; siehe aber im Folgenden BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 – 4 CN 9/10 –, BVerwGE 141, 144; BVerwG, Beschl. v. 02.05.2013 – 4 B 59/12, BeckRS 2013, 51325; zum Beeinträchtigungsverbot BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25; BVerwG, Urt. v. 29.04.2010 – 4 CN 3.08 –, BVerwGE 137, 38; BVerwG, Urt. v. 10.11.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; zum Integrationsgebot BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14.10; BVerwG, Urt. v. 29.04.2010 – 4 CN 3.08, BVerwGE 137, 38; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10, BVerwGE 138, 301; BVerwG, Beschl. v. 03.08.2011 – 4 BN 15/11 –, ZfBR 2011, 777.

[13] Dazu Hoppe, NVwZ 2006, 1345 ff.; Kaltenborn/Würtenberger, NVwZ 2010, 236 ff.

[14] Vgl. die grundlegende Entscheidung EuGH, Slg. 2011, I-1915 zu einem spanischen Steuerungskonzept. Ablehnend hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf die deutsche Rechtslage die ganz h. L.: Battis, DVBl 2011, 196 ff.; Kment EuR 2011, 269 ff.; Schröer/Kullick, NZBau 2011, 349 ff.; Hager, BauR 2011, 1093 ff.; Spannowsky, EurUP 2012, 216 ff.

[15] Vgl. einerseits OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 32 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 -, VBlBW 2010, 357; andererseits OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2005, 1201 ff.; OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012 – 1 KN 152/10 –, DVBl 2012, 851.

[16] GV.NRW v. 12.07.2013, 419 ff.

[17] Janning, BauR 2013, 1788-1792.

[18] Vgl. Fürst, Raumplanung, 2010, 197 f.; Koch, Verw 45 (2012), 233-243.

[19] Vgl. hierzu Budde/Janßen, RdJB 2005, 11 ff; Winkler, DÖV 2011, 686 ff.

[20] Vgl. hierzu Stollmann, NZS 2004, 350 ff.; Steiner, NVwZ 2009, 486 ff.; Rennert, DVBl 2010, 936 ff.; Burgi, NVwZ 2010, 601 ff.

[21] Bspw. für die Landesstraßenplanung § 37 Abs.1 S.1 StrWG NRW; für die Krankenhausplanung § 145 Abs. 4 S. 2 HessSchG; für die Krankenhausplanung § 4 Abs. 2 ThürKHG.

[22] Goppel, BayVBl. 1998, 289 (290); ders./Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 21 f.; Blotevogel 2005, 1307 (1312); vgl. ferner Kümper, ZfBR 2012, 631 ff.

Stufe errichtet werden" sollen, kann folglich nur das „Wo", nicht das „Ob" der Krankenhauserrichtung beeinflussen.[23] Diese Hauptfunktion der Raumordnung als „Standortplanung"[24] ist zudem durch die Schönefeld-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gestärkt worden, wonach die Kompetenz der Raumordnung sich auf die Vorgabe verbindlicher Standortentscheidungen für Infrastrukturvorhaben – hier der Flughafenplanung – für die Fachplanung erstreckt.[25] Die Steuerungswirkung wird zudem durch einen weiteren Aspekt relativiert. Der Lenkungsimpuls der Raumordnung beschränkt sich im Wesentlichen auf den Akt der Errichtung, während die Instandhaltung der Infrastrukturen – worauf Wissmann[26] unlängst hingewiesen hat – eine Frage des Fachrechts, beispielsweise der Straßenbaulast (vgl. § 5 FStrG), darstellt.

Eine Besonderheit ergibt sich zudem bei der für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge essenziellen Planung der Bundesfernstraßen nach FStrG und der Höchstspannungsleitungen nach NABEG. Beide Gesetze enthalten eine Kollisionsnorm, wonach Bundesfachplanungen „grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen" (§ 15 Abs. 1 S. 2 NABEG) bzw. „Orts- und Landesplanungen" (§ 16 Abs. 3 S. 3 FStrG) haben. Diese Vorschriften werden von der herrschenden Auffassung so interpretiert, dass die einschlägigen Bundesfachplanungen als „sondergesetzliche Raumordnungsvorschriften des Bundes" von der Bindung an Zielvorgaben der Raumordnung weitgehend entbunden sind.[27] Diese Relativierung der Zielbindungen ist von Kümper mit überzeugender Argumentation widerlegt worden. Zum einen beschränkt sich der Anwendungsbereich der Norm auf die Ebene der Linienbestimmung und erfasst daher nicht die Planfeststellung, daneben adressieren die Normen allein die Planungen der Länder und Gemeinden (sog. Fachplanungsklausel).[28] Damit bleibt es bei der Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG für die Bundesfachplanung, nach der das Zentrale-Orte-Konzept bei der Infrastrukturplanung beachtet bzw. berücksichtigt werden muss.[29]

Nach alledem lässt sich eine dreifache Relativierung des raumordnungsrechtlichen Steuerungsanspruches festhalten. Mangels Außenwirkung werden erstens grundsätzlich nur Hoheitsträger und nicht Private von den Zielvorgaben des Zentrale-Orte-Konzeptes erfasst. Insbesondere in den für das Gleichwertigkeitsziel des § 1 Abs. 2 ROG relevanten Bereichen der Grundversorgung ist diese Ordnungsvorstellung daher zwingend auf ergänzende, durchsetzungsstarke Instrumente des außerplanerischen Fachrechts, insbesondere des Regulierungsrechts, zum Beispiel durch Zuweisung von Hausärzten oder durch Universaldienste,[30] angewiesen.[31] Zweitens hat sich gezeigt, dass die Wirkungsweise des Zentrale-Orte-Konzepts auf die Ordnung und Lenkung fachplanerischer Entscheidungen, vor allem bezüglich der Standortfestlegung, beschränkt ist, ohne die Zielvorstel-

[23] So das Bsp. v. Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn.24.

[24] Zum Begriff bereits Walk, DÖV 1981, 597 ff.; ferner Rojahn, NVwZ 2011, 654 (654).

[25] BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116 Rn. 53 ff., insb. 65; wie hier Kment, NuR 2010, 394 (395 f.); Rojahn, NVWZ 2011, 654 (656 f.); Schink, DÖV 2011, 905 (909 f.); Kümper, DVBl 2014, 823 ff.; A. A. Durner, RuR 2010, 271 (274): Relativierung der Bindungswirkungen. Ähnlich wie hier VGH Hessen, NVwZ 2010, 334; dazu krit. Deutsch, NVwZ 2010, 1520.

[26] Wissmann, in: VVDStRL, i. E.

[27] So VGH Bayern, NVwZ-RR 2006, 432 (433); VGH Bayern, NuR 2006, 653 (655); zu § 16 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 3; zust. Durner, RuR 2010, 271 (274 f.); krit. Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 74. Übertragung auf § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG durch Durner, NuR 2012, 369 (374): „Sonderraumordnungsrecht des Bundes"; Appel, NVwZ 2013, 457 (461 f.).

[28] Kümper, DVBl 2014, 823 ff.

[29] Ebenso Blotevogel 2005, 1307 (1312).

[30] Hierzu Möstl, GewArch 2011, 265 ff.; Kersten, DVBl 2006, 942. Zum Verhältnis von Regulierung und Planung Kment, ZVglRWiss 2013, 123 ff.

[31] Vgl. Lindner, AUR 2013, 250 ff.

lungen materiell verwirklichen oder den Erhalt der Infrastrukturen gewährleisten zu können. Die Lenkung der Fachplanungsträger hängt drittens nicht unerheblich von der Bereitschaft der Fachplanungsträger zur Beachtung raumordnerischer Zielvorstellungen ab. Bedenklich ist es daher, wenn zahlreiche Fachgesetze auf deklaratorische Raumordnungsklauseln verzichten und damit die Gefahr besteht, dass in der Planungspraxis die Planungsvorgaben schlicht „übersehen" werden.[32]

Ausblick

Angesichts dieser offenkundigen Steuerungsdefizite wird zu Recht die Frage diskutiert, ob der umfassende Versorgungsanspruch des Zentrale-Orte-Konzepts vor dem Hintergrund der weiter anhaltenden Landflucht und des demografischen Wandels aufrechterhalten werden kann (vgl. Edenharter 2014). So hat die Ministerkonferenz für Raumordnung schon im Jahre 2006 in dem Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern" weitreichende Prüfaufträge erteilt, wie der bestehende Standard auch mit verringerten Ressourcen aufrechterhalten werden kann (vgl. MKRO 2006, 18ff.). Die gegenwärtige Rechtslage ermöglicht bereits eine Relativierung des Allversorgungsansatzes, da gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien [...] flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten" sind. Auch verfassungsrechtlich ist die Gewährleistung eines höheren Versorgungsniveaus nicht geboten. Das geltende Recht ließe es daher zu, die starre Einstufung jeder Gemeinde als Zentralen Ort (sog. monozentrale Orte) zugunsten eines differenzierten Modells aufzugeben. Dies würde es ermöglichen, mehrere Gemeinden in Form „zentralörtlicher Städteverbünde" zusammenzufassen und so eine angemessene Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten (Greiving 2006: 5 ff.; Greiving/Winkel 2008: 263 ff.).

5 Zentrale Handlungsfelder

5.1 Siedlungsentwicklung – Konzentration auf eine nachhaltige Siedlungsstruktur

Nach dem Leitbild der dezentralen Konzentration soll die Siedlungstätigkeit an dafür gut geeigneten Standorten konzentriert werden, aber es soll auch monostrukturellen, über den gesunden Maßstab hinausgehenden Konzentrationen entgegengesteuert werden (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG). Als pauschaler Gegenbegriff zur Siedlungsstruktur kann der Freiraum angesehen werden, den es vor einer baulichen Inanspruchnahme zu schützen gilt. In diesem Zusammenhang ist die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte unverändert aktuell. In der Vergangenheit hat sich die Siedlungsentwicklung jedoch nur selten auf die zentralörtlichen Standorträume bezogen. Stattdessen hat sich vor allem eine disperse Entwicklung, ein „urban sprawl" vollzogen, welcher das Leitbild konterkariert. Ansatzpunkte finden sich sowohl für den Verdichtungs- und Ordnungsraum, wo die suburbanen Gebiete der „Zwischenstadt" zu ordnen sind und die Entwicklung auf ÖPNV-erschlossene Stadtteilzentren zu lenken ist, als auch in ländlichen Gebieten, in denen die überwiegende Ausweisung von Bauflächen in funktionsarmen Ortsteilen zu beenden ist, da von ihnen negative Auswirkungen auf das Freiraumsystem ausgehen und sie verkehrserzeugend und ressourcenintensiv sind. Neben den verkehrsvermeidenden Effekten einer kompakten Siedlungsstruktur der kurzen Wege liegen wei-

[32] Ähnlich Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn.121: „pädagogische Aufgabe".

tere Vorteile in den niedrigeren Kosten bei der technischen Infrastruktur und einer hohen energetischen Effizienz.

Neben dem Ansatz, die Siedlungsflächenentwicklung von dem Kriterium des zentralörtlichen Status abhängig zu machen, existieren schon seit längerem alternative Steuerungsansätze wie quantitative Richtwerte (zur Bauflächenausweisung) oder spezielle Funktionszuweisungen an die Städte und Gemeinden (Zuweisung einer „Wohnfunktion"). In der Vergangenheit ist es daher öfter, wie in NRW bereits etabliert, zu flächenbezogenen Ausweisungen von Gebieten für Wohnbauflächen und gewerblich-industriell nutzbare Flächen in den Regionalplänen gekommen. Die mit einer positiv-allokativen Standortsteuerung einhergehenden Bewertungsverfahren unterschiedlicher Flächen beziehen in die Bewertungsmatrix eine Vielzahl von unterschiedlichen Kriterien mit ein, darunter auch die Zuordnung (räumliche Nähe) zu zentralörtlichen Strukturen, ohne dass jedoch Zentralörtlichkeit per se in der Bedarfsberechnung berücksichtigt werden würde. Es ist aber durchaus denkbar, dass in den Abwägungsprozessen diese Zuordnung gegenüber konkurrierenden Abwägungsgegenständen wie der Umweltverträglichkeit des Gebietes zurückgestellt werden muss.

Ansatzpunkte für das ZOK

Ein modifiziertes ZOK, welches den Zentralen Ort als Standortcluster zentraler Einrichtungen definiert, kann einen erheblichen Beitrag zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf funktional tragfähig ausgestattete Siedlungsbereiche leisten. Damit wird das raumordnerische Leitbild der dezentralen Konzentration unterstützt, auf lokaler Ebene wird eine flächenschonende Siedlungsentwicklung begünstigt, die zugleich nach dem demografiefesten Leitbild der „Stadt der kurzen Wege" ausgerichtet ist.

5.2 Gewerbliche Wirtschaft – Verknüpfung mit einer wachstumsorientierten Regionalpolitik

Vor allem die Standortfaktoren der überdurchschnittlichen Infrastrukturausstattung, die Bevölkerungszentralität (Arbeitsmarkt- und Absatzmarktzentrum) und die gute, teilweise überregionale Erreichbarkeit sprechen dafür, die Zentralen Orte als überaus geeignete Standorte der gewerblichen Wirtschaft anzusehen. Insofern kommt dem ZOK neben einer Versorgungsfunktion gerade bei höherrangigen Zentren auch eine Entwicklungsfunktion zu. Vor allem die Mittel- und Oberzentren sowie Metropolregionen bzw. deren Kerne gelten als Entwicklungszentren, die Strukturen bieten, wie sie zum Bestehen im internationalen Standortwettbewerb benötigt werden. Aber auch in ländlichen Regionen können vergleichsweise kleine Oberzentren und vornehmlich Mittelzentren als Förderschwerpunkte im Sinne des Entwicklungsauftrags der Raumordnung als Beitrag zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotenzialen in den Regionen (Raumordnungspolitisches Leitbild 1 „Wachstum und Innovation") gelten. Durch die räumliche Zusammenführung von Arbeitsplatz und Wohnort wird im Sinne der nachhaltigen Raumentwicklung zugleich ein Beitrag zur Verkehrsreduzierung geleistet, da die Zentralen Orte, wenn auch vereinzelt in ihrem suburbanen Umland, die regionalen Bevölkerungskonzentrationen aufweisen.

Ansatzpunkte für das ZOK

Zu plädieren ist für eine klare Intensivierung der Beziehungen zwischen Raumordnung und der (regionalen) Strukturpolitik. Die Raumordnung, und mit ihr das ZOK, wird in diesem Zusammenhang zu sehr als reine Umverteilungspolitik und als Verhinderungs-

planung verstanden. Doch gerade bei den Mittel- und Oberzentren steht nicht wie bei den Grundzentren die Versorgungs-, sondern die Entwicklungsfunktion im Vordergrund. Durch ihre gebündelte Infrastrukturvorhaltung, ihre Erreichbarkeitsvorteile und ihre Stellung als Zentren regionaler Arbeitsmärkte sind die Zentralen Orte, vor allem als Standortcluster auf subkommunaler Ebene, das ideale Standortraster der regionalen Förderpolitik. Steuergelder werden dort eingesetzt, wo sie nach heutigen Erkenntnissen den höchsten Wirkungsgrad entfalten können, anstatt nach dem „Gießkannenprinzip" über den Raum verteilt zu werden (Blotevogel 2006: 28).

5.3 Verkehr – Zentrale Orte als Netzknotenpunkte

Zunächst ist auf die Bedeutung der Zentralen Orte als Knotenpunkte für regionale und überregionale Verkehrssysteme hinzuweisen, die sich aus der Bündelung von Dienstleistungen, Waren und auch Infrastrukturen außerhalb des Verkehrs in ihnen ergibt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Durch die Erweiterung des Zentrale-Orte-Konzepts um die Entwicklungsachsen wird der Aufbau eines punkt-axialen Siedlungssystems angestrebt. Insofern leistet das Zentrale-Orte-Konzept einen Beitrag zur Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung der Siedlungsstruktur, indem die Nahversorgung der Wohnbevölkerung ohne Verkehrsmittel möglich ist und aperiodische Versorgungsfahrten in höherrangigen Zentren über die Anbindung an ein leistungsfähiges Verkehrssystem sichergestellt und optimiert sind. Der Zentrale Ort ist als Versorgungsstandort auch immer Mobilitätsziel. Folglich kommt der Verknüpfung mit regionalen Verkehrskonzepten eine erhebliche Bedeutung zu, die auch zur Reduzierung der Versorgungsfahrten beitragen kann. Entgegen den genannten Vorteilen einer Ausrichtung der Verkehrsplanung auf die Zentralen Orte zeichnete sich in der Vergangenheit eine Loslösung der großräumigen Verkehrsentwicklung von der zentralörtlichen Bindung ab. Geschuldet ist diese Entwicklung bei großflächigen Infrastrukturen wie Flughäfen, Bahnhöfen und Hochgeschwindigkeitsnetzen dem Platzmangel und dem Mangel an Trassenkorridoren. Beispielhaft zu nennen wären hier etwa der Großflughafen Berlin und die neuen Bahnhöfe im ICE-Netz der Bahn.

Die Zentralen Orte als Mobilitätsziele spielen hauptsächlich für den regionalen Verkehr als Netzknotenpunkte eine enorme Rolle. Insbesondere die Grund- und Mittelzentren bündeln die unterschiedlichen Verkehrsträger und ermöglichen den Umstieg. Die zentralörtliche Hierarchiestufe kann von der Verkehrsplanung als Planungs- und Argumentationshilfe bei der Taktung der Verkehrsmedien und der Ausrichtung auf bestimmte Netzknotenpunkte genutzt werden (vgl. Vallée: Leitthema Verkehr, in diesem Band). Darüber hinaus ergeben sich wechselseitige Beziehungen zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung bei der Einhaltung gewisser Erreichbarkeitsstandards, die ebenfalls an den zentralörtlichen Hierarchien ausgerichtet sind. Hier zeigen sich die Berührungspunkte zu den Handlungsfeldern Versorgung und Siedlungsentwicklung, die in engem Wirkungszusammenhang stehen.

Wie bereits angedeutet, verschärfen sich seit Jahren mit der Ausweitung der Motorisierung der Bevölkerung die Probleme im MIV und im Straßenverkehr. Dies wirkt sich für die Zentralen Orte zunehmend negativ aus, da ihre Funktionsfähigkeit von ihrer Erreichbarkeit abhängig ist. Die Erreichbarkeit der Zentren und des dort ansässigen Einzelhandels und der hochrangigen Dienstleistungen nimmt aber zugunsten suburbaner oder allgemein peripherer Standorte ab. In diesem Zusammenhang wurde dem Oberzentrum Düsseldorf unlängst der Titel „Deutschlands langsamste Stadt" (Website „Die Welt") nach Auswertung einer Studie verliehen, die unter anderem die Pendlerzeiten zur Arbeit und

das Tempo des Nahverkehrs deutscher Großstädte miteinander verglich. Suburbane Standorte sind für den MIV quantitativ besser erreichbar, ihnen fehlt aber oftmals gänzlich ein Netzanschluss zum ÖPNV. In dieser besseren Erreichbarkeit vieler suburbaner Standorte oder Zwischenräume in den polyzentrischen Verdichtungsgebieten liegt einer der Gründe für die Verlagerung vieler Einrichtungen, Dienstleistungen und auch Wohnstandorte. Die Anstrengungen zum Aufbau, aber auch zur Vorhaltung eines leistungsfähigen ÖPNV-Systems (vor allem eines Schienenpersonennahverkehrssystems, SPNV-System) wird durch diese Entwicklungen erheblich erschwert, um nicht zu sagen konterkariert (Blotevogel 2002: 241 f.)

Ansatzpunkte für das ZOK

Zentrale Orte höherer Ordnung (Mittel- und Oberzentren) haben eine Versorgungsaufgabe für ihr Umland. Insofern kommt der Erreichbarkeit des Zentralen Ortes an sich, aber auch der Erreichbarkeit der zentralörtlichen Einrichtungen im Detail eine wichtige Bedeutung zu. Insofern kann ein Zentrale-Orte-Konzept unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit (insb. mit dem ÖPNV) einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige und klimaschonende Mobilität leisten. Mit der „Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung" (RIN) werden Zielvorgaben für die Erreichbarkeit und die Verbindungsqualitäten zwischen Zentralen Orten sowie innerhalb von Städten formuliert, die zur Abgrenzung der Einzugsbereiche genutzt werden können. So beschreibt die RIN eine Vorgehensweise für eine eigenständige raumordnerische und strategische Planung sowie Klassifizierung von Verkehrsnetzen.

5.4 Versorgung – Sicherung der Daseinsvorsorge und Regulierung des Einzelhandels

Der klassische Aufgabenbereich des Zentrale-Orte-Konzepts liegt in der Versorgungsfunktion, die über die räumliche Bündelung haushaltsorientierter Güter und Dienste für die Bevölkerung sichergestellt werden soll. Bei der Einführung der Zentrale-Orte-Konzepte in die Raumordnungspläne der Länder wurde damit ursprünglich das Ziel der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung insbesondere in den ländlichen Gebieten durch den Ausbau der örtlichen Infrastrukturausstattung und Dienstleistungseinrichtungen angestrebt, erst später rückten die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion in den Fokus der Zielausrichtung. Die Versorgungsfunktion spricht neben den öffentlichen auch private Dienstleistungen und den Einzelhandel an. In heutigen Zeiten rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und daran anschließender nachlassender Tragfähigkeit von Einrichtungen ist der Erhalt eines dezentralen Versorgungsnetzes eine politische Aufgabe. Hier kann das ZOK wie schon beim damaligen Infrastrukturausbau der 1960er und 1970er Jahre eine Entscheidungshilfe für den voraussichtlich unumgänglichen Rückbau von Infrastruktureinrichtungen sein, ohne dass damit die Erreichbarkeiten unzumutbar überstrapaziert werden.

Die Versorgungsfunktion hat ihren Schwerpunkt bei den Grund- und Mittelzentren, vor allem in dünn besiedelten Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte und folglich einer geringeren Dichte von Zentralen Orten. Inzwischen haben sich jedoch gravierende Veränderungen im Mobilitätsverhalten bezüglich der Versorgungsfahrten der Bevölkerung eingestellt, die sich dadurch auszeichnen, dass kaum monetäre Zwänge mehr dagegen sprechen, selbst große Distanzen zu Versorgungsorten zu überwinden. In Anknüpfung an das Handlungsfeld Verkehr ist aber darauf hinzuweisen, dass nicht allen Teilen der Bevölkerung diese Mobilitätsoptionen zur Verfügung stehen. Insbesondere

Ältere, finanziell Benachteiligte wie Alleinstehende mit Kindern sowie Kinder und Jugendliche an sich sind auf öffentliche Verkehrssysteme angewiesen.

Das neue Nachfrageverhalten zeichnet sich nicht mehr durch die Präferenz bzw. Limitation auf den jeweils nahestehen Versorgungsort aus, sondern die Wahl fällt nach subjektiven, individuellen Kundenpräferenzen auf den attraktivsten Versorgungsort, der sich beispielsweise stark darin unterscheiden kann, welchem sozialen Milieu der Kunde zuzurechnen ist. Zwar ist damit nicht die Versorgungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts an sich infrage gestellt, wohl aber der streng hierarchische Aufbau des Systems. Vielfach werden Mittelzentren zu Gunsten attraktiverer Oberzentren „übersprungen", sofern die Raumüberwindungskosten (insbesondere zeitliche) nicht deutlich höher sind. Diese Entwicklung ist aber auch unter entgegengesetzten Vorzeichen beobachtbar, indem Oberzentren Kundenströme an autofreundliche Standorte von neuen Zentrenformen wie Einkaufszentren/Möbelhäusern im Umland von Mittelzentren verlieren.

5.4.1 Sicherung der Daseinsvorsorge

Das Zentrale-Orte-Konzept wird imstande sein, in seiner modifizierten Form einen wichtigen Beitrag zur Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen im Zusammenhang mit den vorhersehbaren Folgen des demografischen Wandels zu leisten: einerseits bei momentan laufenden und noch ausstehenden Verwaltungsstrukturreformen als Planungs- und Argumentationshilfe; andererseits zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Gebieten, die zusätzlich durch Abwanderung aktiver Bevölkerungsgruppen, Überalterung und Schrumpfung in Zukunft gebeutelt werden, aber auch in heute vermeintlich „stabilen" Gebieten, in denen sich der demografische Wandel langfristig auswirken wird. In diesem Zusammenhang ist auf das Leitbild „Daseinsvorsorge Sichern" hinzuweisen, welches einen Baustein der 2006 veröffentlichten „Neuen Leitbilder der Raumentwicklung" (BMVBS 2006) darstellt. Konsequenz dieser Entwicklung wird auch der Rückbau von Infrastruktureinrichtungen sein, wobei dann das Zentrale-Orte-Konzept zur Legitimation von Schließungen, aber auch zur Gewährleistung von Tragfähigkeiten und Erreichbarkeitsstandards dienen kann, indem die Zentralen Orte in Form der Grundzentren und Mittelzentren als Ankerpunkte im Raum fungieren. In diesem Zusammenhang wird auch Neuorganisation der räumlichen Versorgung durch neue Formen der ambulanten Bedienung, „Multi-Stores" mit Postfunktionen und Bankautomat und Tankstellen mit erweiterten Angeboten und Dienstleistungen sicherzustellen sein (Blotevogel 2002: 242 ff.).

Eine weitere Option der Sicherung der Tragfähigkeit bei nachlassender Nachfrage ist die funktionsteilige Aufgabenwahrnehmung im Verbund. Dabei werden zwei oder drei, seltener auch mehr, ehemals Monozentrale Orte gemeinsam als Städteverbund ausgewiesen. Sie haben fortan die zentralörtliche Funktionserfüllung für ihren gemeinsamen Verflechtungsbereich in gegenseitiger Kooperation zu erfüllen. Dabei gelten die gleichen Ausstattungs- und Erreichbarkeitsstandards wie zuvor bei der monozentralen Wahrnehmung. Doppelt vorhandene Infrastrukturen sollen durch unterschiedliche funktionale Spezialisierung vermieden werden und eine qualitative Steigerung des Versorgungsniveaus erwirken (z. B. können zwei vorhandene Gymnasien im funktionsteiligen Städteverbund durch Setzung eines naturwissenschaftlichen und eines sprachlichen Schwerpunktes aufgewertet werden). Zentralörtliche Städteverbünde sind mittlerweile in den zentralörtlichen Systemen der Flächenländer etabliert und wissenschaftlich gut untersucht (Greiving 2006; Greiving et al. 2008). Die landesplanerisch geforderte Funktionsteilung ist keineswegs rein freiwillig, sondern als normative Funktionszuweisung zu

verstehen. Ob der Funktionsteilung durch interkommunale Kooperation tatsächlich nachgekommen wird, ist fortwährend zu überprüfen, und der Nichterfüllung ist durch Androhung von Sanktionen/Konsequenzen (Herabstufung im ZOK) vorzubeugen. Die Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Bayern und Thüringen haben diesbezüglich eindeutige Evaluierungsklauseln in ihre Landesentwicklungspläne implementiert.

5.4.2 Regulierung des Großflächigen Einzelhandels

Viele der Instrumente der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung stellen auf die zentralörtliche Gliederung bzw. die zentralörtliche Stufe statt auf pauschale Schwellenwerte ab. So wird die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in manchen Bundesländern erst ab einer bestimmten Stufe zugelassen, beispielsweise nur für Mittel- und Oberzentren. Zu nennen wäre als weiteres Instrument insbesondere das Kongruenzgebot, wonach die prognostizierten Umsätze des geplanten Vorhabens nicht wesentlich durch Kunden erreicht werden dürfen, die von außerhalb des Verflechtungsbereichs des Zentralen Ortes stammen. Nach der IKEA-Rastatt-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerWG, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8.10, ZfBR 2011, 255) wurde die hinreichende Bestimmtheit dieses Steuerungsinstruments bzw. die Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung höchstrichterlich bestätigt (Uechtritz 2011: 650). Neben dem Kongruenzgebot existieren in diesem Regulierungsfeld weitere Steuerungsmechanismen, die mit dem Zentrale-Orte-Konzept korrespondieren. Zu nennen wäre das Zentralitäts- und Konzentrationsgebot, wonach neu geplante großflächige Einzelhandelsnutzungen den jeweils ausgewiesenen Zentralen Orten zuzuordnen sind. Neben der Ausgestaltung des Ansatzes, wonach die Einrichtungen nur in nichtzentralen Orten unzulässig sein können oder aber erst ab einer bestimmten Hierarchiestufe (ab dem Mittelzentrum) erlaubt sind, steht dessen Wirkung in engem Zusammenhang mit der Definition des Zentralen Ortes. Bei territorial verfassten Zentralorten kann die Ansiedlung auf der gesamten Gemeindefläche zulässig sein, während bei einer Definition als intrakommunaler Standortcluster/zentralörtlicher Siedlungsbereich nur diese Gemeindebereiche infrage kommen. Letzteren Steuerungsanspruch greift das sog. Integrationsgebot auf, welches Einzelhandelsgroßvorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten auf die integrierten Lagen der Standortgemeinden lenken will. Abschließend ist das Beeinträchtigungsverbot zu nennen, das besagt, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit benachbarter Orte zu erwarten sein dürfen.

Ansatzpunkte für das ZOK

Aus raumordnerischer Sicht wäre die Beachtung eines Konzentrationsgebots bei der Standortfindung überörtlicher Versorgungseinrichtungen erstrebenswert, um die Ziele des Erhalts attraktiver Innenstädte, der Verkehrsvermeidung und der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht zu gefährden. Eine Ausrichtung am Zentrale-Orte-Konzept bietet die Chance, auch für großflächige Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen Standorte zu finden, von denen keine Gefährdungen der zentralen Versorgungsbereiche und der städtebaulich integrierten Lagen im Sinne der kompakten europäischen Stadt zu erwarten sind. Das modifizierte ZOK bietet mit seiner Begriffsauffassung des Zentralen Ortes als Standortagglomeration die Chance, wichtige Sondertypen des großflächigen Einzelhandels wie Shopping-Center und Fachmarktagglomeration an nichtintegrierten Lagen zu erfassen und dementsprechend zu berücksichtigen. Diese „neuen" Zentrenformen sind in den Plänen und Programmen bisher nicht dargestellt und fallen

somit durch das zentralörtliche Standortraster, obwohl von ihnen nachweislich erhebliche Wirkungen auf die Kundenströme ausgehen (Magnetbetriebe mit erheblichen Einzugsgebieten). Insgesamt bietet sich damit die Chance, innerörtliche und regionale Zentrensysteme zu einem einheitlichen Zentrensystem zu fusionieren.

5.5 Kommunaler Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich dient der Ergänzung der kommunalen Einnahmen zur finanziellen Sicherung der Aufgabenwahrnehmung und zum finanziellen Ausgleich der Gemeinden. Die Zuteilung an die Gemeinden basiert im Wesentlichen auf dem Finanzbedarf zur Aufgabenwahrnehmung und der Einnahmekraft der Gemeinden. Wenn der Bedarf (gemessen an der Bedarfsmesszahl) die Einnahmen der Gemeinde (gemessen an der Steuerkraftmesszahl) übersteigt, wird ein Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich geleistet, um die Aufgabenwahrnehmung zu bewältigen. Die Verfassung gibt dafür vor, dass die Länder die Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedarfsgerecht mit Finanzmitteln ausstatten müssen. Eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel zwischen staatlichen Ebenen und kommunalen Gebietskörperschaften ist jedoch nicht eindeutig zu bestimmen und hat bis heute zu einer fortwährenden Diskussion geführt, ohne dass eine annähernd abschließende Lösung gefunden wurde (Lenk/Hesse 2013: 22). Die Festlegung des Bedarfs bzw. der Bedarfsmesszahl und die genaue Regelung des Finanzausgleichs liegen in der Zuständigkeit des jeweiligen Bundeslandes. Dabei klaffen die Bedarfseinschätzungen zwischen Gemeinden und Ländern häufig auseinander und haben ebenfalls öfters zu Rechtsstreitigkeiten geführt (Lenk/Hesse 2013: 86 ff.).

Zur Bestimmung des Finanzbedarfes ist zwischen dem Hauptansatz und dem Nebenansatz zu unterscheiden. Zur Bestimmung des Hauptansatzes verwenden sämtliche Flächenbundesländer die Einwohnerzahl der Gemeinden. Dabei erfolgt in den meisten Bundesländern eine Gewichtung durch einen Faktor, der mit der Gemeindegröße bis zu einer festgelegten Sockelgröße ansteigt. Zudem sehen die Finanzausgleichsgesetze in der Regel Zuschläge für Kreisstädte, große Kreisstädte sowie zum Teil auch für weitere Städte vor, in denen Einrichtungen bestehen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen. In den Regelungen dafür wie auch in den Aufgabenarten, auf die sich der Nebenansatz bezieht, gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern (Lenk/Hesse 2013: 44).

Damit werden jedoch evtl. besondere Bedarfe zentralörtlicher Gemeinden aufgrund der Mitversorgung anderer Gemeinden nicht explizit berücksichtigt (Lenk/Hesse 2013: 58). Zentrale Orte nehmen aufgrund ihrer Funktion je nach ihrer funktionalen Einstufung vielfältige Versorgungsaufgaben wahr. Aus diesem Grund haben sie einen höheren Finanzbedarf zur Finanzierung dieser Aufgabenwahrnehmung. Deshalb erfahren Zentrale Orte in den folgenden sieben Bundesländern auf unterschiedliche Weise (Vorwegabzüge, modifizierte Vervielfältigungsfaktoren oder Mehrbelastungsausgleiche) eine direkte Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt (BBSR 2014).

Ansatzpunkte für das ZOK

Eine direkte Bezugnahme auf das Zentrale-Orte-Konzept – insbesondere im Hauptansatz – wurde bisher und wird auch weiterhin in der nordrhein-westfälischen Landesregierung kritisch bewertet.

Der kommunale Finanzausgleich ist seinem gesetzlichen Auftrag entsprechend ein System des finanziellen Ausgleichs zwischen unterschiedlich belasteten und finanzkräftigen Kommunen. Darüber hinausgehende raumplanerische Ordnungs- und Entwicklungsziele sollten grundsätzlich nicht im Vordergrund stehen. Insoweit ist eine Bezugnahme im Hauptansatz, dem den nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich dominierenden Element, ausgeschlossen.

Im Rechenmodell des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs werden auch die Nebenansätze und ihre Gewichtungsfaktoren regressionsanalytisch abgeleitet und sind daher nicht beliebig zu erweitern. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung der zentralörtlichen Gliederung würde in Nordrhein-Westfalen eine finanzwissenschaftlich basierte und grundlegende methodische Änderung bzw. Überarbeitung des kommunalen Finanzausgleichssystems erfordern. Dies liegt aufgrund der mehrfachen zwischenzeitlichen Begutachtungen des Systems (zuletzt noch im Jahr 2013 durch das FiFo-Institut an der Uni Köln) nicht nahe und ist daher bisher von den beteiligten Kommunen, trotz intensiver Auseinandersetzung über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz, nicht vorgetragen worden. Vonseiten des Landes werden daher keine entsprechenden Überlegungen verfolgt.

Literatur

Bartram, G. (2012): Die Ziele der Raumordnung. Baden-Baden.

Blotevogel, H. H. (2006): Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzeptes. In: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK). Mainz.

Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.

Blotevogel. H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. neu bearbeitete Auflage. Hannover.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Territoriale Agenda der EU.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-2020-ohne-bilder.pdf?__blob=publicationFile (31.05.2016)

Christaller, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.

Danielzyk, R. (2002): Der veränderte raumordnungspolitische Kontext. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, 1-9. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.

David, C.-H. (2007): Status and Perspectives of Territorial Cohesion with Respect to European Spatial Development (ESDP)-Normative and Governance Aspects. In: Scholich, D. (Hrsg.): Territorial Cohesion, German Annual of Spatial Research and Policy 2007. Heidelberg.

David, C.-H; (2004): Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf Europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld. In: Die Öffentliche Verwaltung 4, 146-155.

Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen.. In: Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbünde und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. Tübingen = Raumforschung und Raumordnung 1/2006 (64), 5-18.

Edenharter, A. (2014): Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin = Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR) 1263.

Greiving, S.; Blotevogel, H. H.; Pietschmann, H.; Winkel, R (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. In: Werkstatt: Praxis 2008 (53).

Greiving, S.; Blotevogel, H. H.; Flex, F.; Gerber, M.; Winkel, R.; (2009): Studie zur Bestimmung zentraler Orte in Nord-, Mittel- und Südhessen. Endbericht, Band 1. Unveröffentlicht.

Greiving, S.; Winkel, R. (2008): Zentrale-Orte-Konzepte in praxisorientierter Weiterentwicklung. In: Raumplanung 2008 (141), 263-268.

Hoppe, W. (2007): Das Nachhaltigkeitsprinzip und das planungsrechtliche Prinzip der zentralörtlichen Gliederung (Zentrale-Orte-Konzept) – Ein Steuerungsinstrument der Raumordnung zwischen Raumforschung und Planungs- sowie Umweltrecht. In: Führ, M.; Wahl, R.; von Wilmowsky, P. (Hrsg.): Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Rehbinder, 191-212.

Janning, H. (2012): Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover, 72-100. = Arbeitsberichte der ARL 2.

Janning, H.; Grotefels, S. (2012): Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover, 55-71. = Arbeitsberichte der ARL 2.

Jarass, H. D.; Schnittker, D.; Milstein, A. (2011): Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. In: JuS 2011, 215-221.

Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324-331.

Lenk, T.; Hesse, M. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin

Moench, C. (2000): Neue Formen des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, W. et al. (Hrsg.): Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 459-466.

Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. München.

Ruttloff, M. M. (2012): Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen. Berlin.

Schmidt-Aßmann, E. (1982): Die Bedeutung von Raumordnungsklauseln für die Verwirklichung raumordnerischer Ziele. = Forschungs- und Sitzungsbrichte der ARL 145.

Schöller, P.; Blotevogel, H.H. (1981): Zur Anwendung des Zentralitätskonzepts in der Landesplanung, insbesondere im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplan I/II. In: Schöller, P. (Hrsg.): Tendenzen und Probleme der Entwicklung von Bevölkerung, Siedlungszentralität und Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 71-76. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 137.

Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): ROG Kommentar. München.

Uechtritz, M. (2011): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung, Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648-656.

Wagner, J. (1990): Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln. Münster.

Winkel, R. (2001): Vom Zentrale-Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume und Kooperationen. In: Raumforschung und Raumordnung 2-3/2001(59), 237-240.

Winkel, R. (2000): Kooperative Umlandverbünde: Konzeption zentraler Orte fortentwickeln. In: Der Landkreis 12/2000, 800-803.

Autoren

Dr.-Ing. **Florian Flex** (*1981) von 2007–2009 Angestellter im Ingenieurbüro plan + risk consult, Dortmund. Seit 2009 Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. Daneben war er an mehreren Gutachten zu Zentrale-Orte-Konzepten verschiedener Landesplanungen beteiligt.

Prof. Dr. **Stefan Greiving** (*1968), Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Mitglied der ARL.

Dr. jur. **Alexander Milstein**, Wissenschaftlicher Referent am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster.

Prof. (em.) Dr. jur. **Carl-Heinz David**, bis 2005 Inhaber des Lehrstuhls „Rechtsgrundlagen der Raumplanung" an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.

Christoph van Gemmeren (*1974) ist seit 2006 Mitarbeiter der Regionalplanungsbehörde bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Tätigkeitsschwerpunkte sind Siedlungsentwicklung, regionale Kooperationen und Kulturlandschaften. Er studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Sein zweites Staatsexamen (Städtebau) absolvierte er in Niedersachsen bei der Stadt Wolfsburg, wo er anschließend als Stadtplaner gearbeitet hat.

Dirk Vallée, Christoph van Gemmeren

Leitthema Siedlungsentwicklung

Gliederung

1 Hintergründe

2 Steuerungsmöglichkeiten und -wirkungen zur Siedlungsentwicklung

3 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Für die Zuordnung bzw. Verteilung des Siedlungsbedarfs auf einzelne Kommunen oder gar Standortbereiche können unterschiedliche Methoden verwendet werden. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist eine Konzentration der Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten oder entlang von Achsen mit einem leistungsfähigen ÖPNV zu empfehlen. Der Beitrag beschreibt grundsätzliche Vorgehensweisen sowie einige Anwendungsbeispiele im Detail.

Schlüsselwörter

Allgemeine Siedlungsbereiche – Dichtewerte – Siedlungsflächenbedarf – Siedlungsflächenkontingente – Siedlungskonzentration – Zentrale Orte

Leitmotif Settlement Development

Abstract

A number of different methodologies may be used to assign and distribute the demand for settlement area between several local authorities or specific areas. In the context of demographic change, it is advisable to concentrate settlement development in central places and along axes with efficient public transport. The article describes fundamental approaches and some examples in detail.

Keywords

Central places – concentration of settlement – contingents for settlement areas – demand for settlement areas – density – general settlement areas

1 Hintergründe

Siedlungsentwicklung findet in NRW an unterschiedlichsten Orten mit unterschiedlich stark ausgeprägten Zentralitäten statt. Eine Siedlungsentwicklung an zentraleren Orten hat zwei sich selbst verstärkende Vorteile. So sind erstens die Wege zu Versorgungseinrichtungen kurz und zweitens ist die Auslastung der zentralen Einrichtungen oder ggf. auch deren Neuentstehung möglich. Es geht demnach um eine Bündelung (Cluster) und

Stärkung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge an geeigneten und gut erreichbaren Standorten. Um die Tragfähigkeit der Einrichtungen und ihre ausgewogene Verteilung im Raum zu sichern, kommt im Zusammenhang mit der Ausweisung als Zentraler Ort auch der Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie der konkreten Ausweisung des zentralörtlichen Versorgungsbereiches eine überörtliche Bedeutung zu. Angesichts des demografischen Wandels, der in vielen Teilen NRWs zu einem Bevölkerungsrückgang und damit zu einer Verminderung der Tragfähigkeit führt, ist die Steuerung der Siedlungsentwicklung zum Erhalt der Tragfähigkeit bzw. zum Erhalt einer ausgewogenen flächenmäßigen Verteilung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge sogar von besonderer Bedeutung. Schrumpfung bedeutet eine Reduzierung der Nachfrage, was Anpassungsprozesse meist in Form von Angebotsreduzierungen nach sich zieht. Erfolgt eine solche Anpassung unkoordiniert und ungeplant, besteht die Gefahr, dass größere Gebiete nicht mehr die erforderliche Tragfähigkeit aufweisen, die zufällig verbleibenden Standorte eine schlechte Erreichbarkeit aufweisen, benachbarte Zentrale Orte sich gegenseitig „kannibalisieren" und so beide nicht mehr die erforderliche Tragfähigkeit aufweisen und dann auch für das Umland die erforderlichen Versorgungsfunktionen nicht mehr erfüllt werden (können).

2 Steuerungsmöglichkeiten und -wirkungen zur Siedlungsentwicklung

Die Siedlungsentwicklung wird i. d. R. durch die kommunale Bauleitplanung gesteuert. Kommunen stellen dazu in erster Linie in den Flächennutzungsplänen neben den Freiflächen insbesondere Bauflächen für Wohnen und Gewerbe, die Verkehrsinfrastruktur sowie Standorte für Daseinsvorsorgeeinrichtungen dar. Diese Darstellungen werden dann über Bebauungspläne konkretisiert, die die Art der Nutzung spezifizieren sowie das Maß der Nutzung bestimmen. So erfolgt auch eine Koppelung von Standorten und Nutzungs- bzw. Angebotsintensitäten. In den Flächennutzungsplänen sind auch Standorte bzw. Flächen für öffentliche Einrichtungen (meist als Symbole) und die Einzelhandelsversorgung dargestellt. Letztgenannte basieren oft auf Einzelhandel- oder Zentrenkonzepten, die die Kommunen im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung erstellen.

In den Regionalplänen sind regelmäßig Festlegungen zur überörtlichen (Verkehrs-)Infrastruktur, zu Siedlungsflächen sowie Festlegungen zur Freiraumstruktur enthalten. Vor allem durch die Siedlungsflächen (Wohnen und Gewerbe) und deren Umfang werden räumliche Optionen geschaffen, sowohl Einrichtungen als auch die für die Tragfähigkeit erforderliche Mantelbevölkerung anzusiedeln und an geeigneten Stellen in der Nähe der Versorgungseinrichtungen konzentrieren zu können. In einigen Bundesländern bestehen darüber hinaus Regelungen zum großflächigen und überörtlich wirkenden Einzelhandel, aufgrund derer auch Plansätze sowie Standortbereiche in Regionalplänen festgelegt sind. Eine weitergehende Steuerung der Standorte und Einrichtungen der Daseinsvorsorge geschieht in der Regel weder durch die Flächennutzungsplanung noch durch die Regionalplanung, sondern wird oft Fachplanungen wie der Krankenhausbedarfsplanung, der Schulentwicklungsplanung etc. und den dafür zuständigen Fachorganisationen überlassen.

Die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung umfasst einerseits die Bedarfsabschätzung und andererseits die Standortbestimmung. Zur Bestimmung der Flächenbedarfe für Wohn- und Wirtschaftsflächen bestehen unterschiedliche Methoden (vgl. u. a. Vallée 2013), mit deren Hilfe der Umfang der aus der zukünftigen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung erforderliche bzw. zu erwartende Flächenbedarf meist auf der überörtlichen Ebene bestimmt werden kann. Ausgehend von der Bevölkerungs-, Be-

schäftigten- und der tatsächlichen Flächenentwicklung wird der Bedarf an Flächen für Wohnen und Arbeitsstätten ermittelt.

Die so ermittelten Bedarfe stellen die Rahmenbedingungen für die Quantität der auszuweisenden Siedlungsflächen. Die Lokalisierung hat dann aufgrund planerischer Kriterien an geeigneten Stellen zu erfolgen. Eine Einbindung der unterschiedlichen Zentralitäten in der Region in die zu wählende Verteilungsstrategie ist möglich, wie die zwei im folgenden vorgestellten Beispiele aus Stuttgart und Düsseldorf (vgl. u. a. Verband Region Stuttgart 2010 und Bezirksregierung Düsseldorf 2012) zeigen. In beiden Ansätzen wird zunächst allen Kommunen ein Siedlungsentwicklungskontingent als eine Art Grundstock zugebilligt. Darüber hinaus wird eine Siedlungsflächenkonzentration in den mit einem leistungsfähigen ÖPNV ausgestatteten Bereichen angestrebt. Des Weiteren werden neben Schwerpunkten für Wohnen solche für die gewerbliche Entwicklung an regionalplanerisch besonders geeigneten Stellen in Zuordnung zu den Zentralen Orten sowie zum ÖPNV im Regionalplan ausgewiesen. Durch ein so abgestimmtes Zusammenspiel zwischen Siedlungsflächenkontingenten und den Standortbereichen für die Daseinsvorsorge – oder anders genannt den zentralen Clustern – kann eine räumlich ausgewogene und gut erreichbare Stabilisierung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen und -standorte erreicht werden. Voraussetzung für ein so abgestimmtes Zusammenspiel ist in jedem Fall zu wissen, wo in der Realität zentrale Cluster vorkommen.

Darauf aufbauende Steuerungsstrategien können einerseits den räumlichen Ausgleich bzw. eine Verteilung und andererseits eine Konzentration zum Ziel haben. Bei starken Schrumpfungen ist eine Konzentrationsstrategie zu empfehlen, bei Stagnation oder moderaten Schrumpfungen sind räumlich detaillierte Prüfungen der Entwicklungstendenzen, der vorhandenen Einrichtungen sowie der Tragfähigkeit erforderlich.

Stuttgart

Die Siedlungsflächenkontingente wurden in der Region Stuttgart zunächst als Gesamtbedarf für die Region, differenziert nach der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und den Wanderungsgewinnen, bestimmt. Davon ausgehend wurde über einen Grundsatz der Raumordnung jeder Kommune eine bestimmte Zuwachsrate für Wohneinheiten und gewerbliche Nutzflächen für den Planungszeitraum als Teil des Gesamtbedarfes zugebilligt (Verband Region Stuttgart 2010). Die Umrechnung von Wohneinheiten in Flächen erfolgt über Dichtewerte, die im Regionalplan differenziert nach Gebiets- und Ortstypen ebenfalls als Grundsatz der Raumordnung formuliert sind. Dieses erlaubt eine Steuerung über Flächenkontingente mit Freiheitsgraden für die Kommunen bei den Dichten und kann dazu genutzt werden, die Flächenkontingente so zu beschränken, dass auch bei geringen Dichten keine zusätzlichen Flächen zur Verfügung gestellt werden. So wird sichergestellt, dass jeder Kommune ein eigenes Entwicklungspotenzial zur Verfügung steht, für das diese dann die Standortbestimmung und die Dichten im Rahmen der Bauleitplanung eigenverantwortlich vornimmt. Durch die Beteiligung des Trägers der Regionalplanung im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplanes erfolgt ein Abgleich und eine Kontrolle der Einhaltung der Kontingente. Die weiteren Anteile des Gesamtbedarfes werden darüber hinaus den regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereichen, Zentralen Orten und Schwerpunkten zugeordnet. Die Steuerung über quantitative Werte und einen Grundsatz der Raumordnung ermöglicht eine Globalsteuerung und erlaubt zudem, unter bestimmten Randbedingungen auf lokale Besonderheiten und Ausnahmen einzugehen, die in den Plansätzen und Begründungen teilweise bereits benannt bzw. konkretisiert sind. Die räumliche Steuerung bzw. Verteilung kann dann im Rahmen der

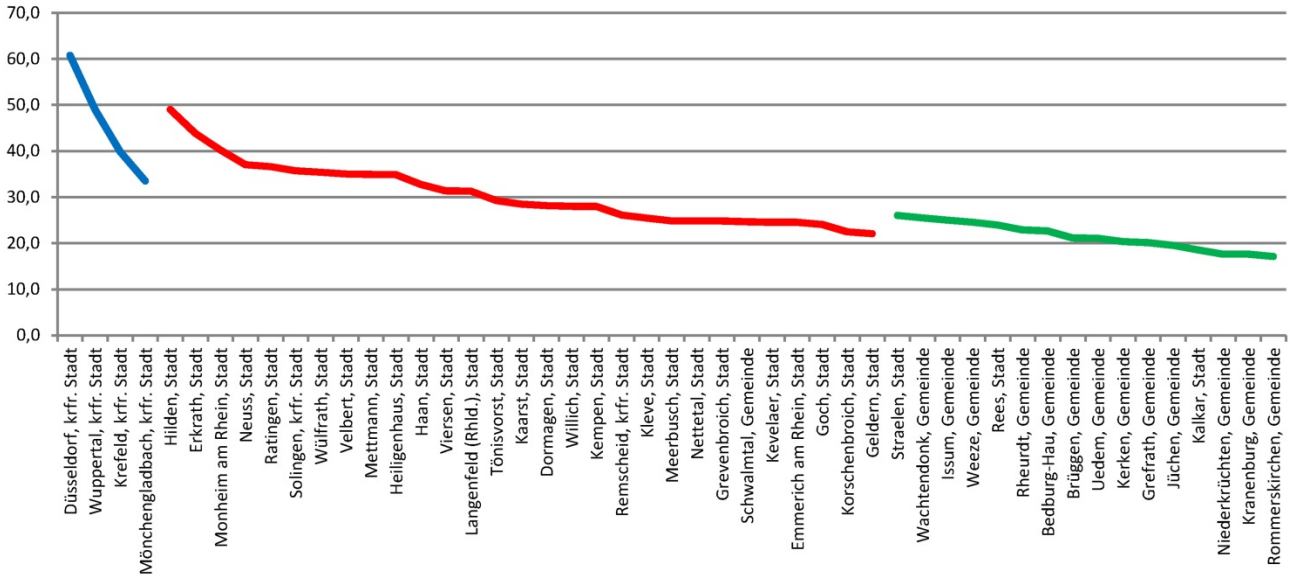
Bedarfe und unter Beachtung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung durch die Kommunen erfolgen. Der Stuttgarter Regionalplan weist zudem „zentralörtliche Versorgungsbereiche“ aus, in denen insbesondere der großflächige Einzelhandel konzentriert werden soll (siehe unten). Ähnliche Strategien liegen u. a. weiteren Regionalplänen in Baden-Württemberg, dem Regionalen Raumordnungsprogramm für die Region Hannover (Region Hannover 2005) sowie dem Regionalen Raumordnungsplan Westpfalz (Planungsgemeinschaft Westpfalz 2012) zugrunde. Methodisch beruht der beschriebene Ansatz auf einer regionalen bzw. übergemeindlichen Steuerungsstrategie, die auf der integrierten Steuerung der Siedlungsentwicklung für Wohnen und Gewerbe im Verbund mit den Standortbereichen der zentralörtlichen Einrichtungen unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit basiert.

Düsseldorf

Der regional bestimmte Bedarf in Wohneinheiten (WE) wurde in zwei Arbeitsschritten in den Kommunen verortet. Der erste Schritt ist die Bestimmung des kommunalen Bedarfs. Hierzu wird die Verteilung des errechneten Gesamtbedarfs auf die Kommunen der Planungsregion unter Berücksichtigung raumordnerischer Kriterien durchgeführt. Mittels eines Verteilungsschlüssels werden die Bedarfswerte, die für die Gesamtregion berechnet sind, auf die Kommunen heruntergebrochen. Bei dem Verteilungsschlüssel wurden vier Kriterien zugrunde gelegt, die vor allem die oben genannte Nähe von Arbeiten, Wohnen, Versorgen widerspiegeln. Alle Kommunen sind nach aktuellem LEP Grundzentren und benötigen einen Grundanteil an Entwicklungspotenzialen. Entsprechend sollen erstens alle Städte und Gemeinden eine bestimmte Menge des ermittelten Bedarfes in jedem Fall erhalten (Grundbedarf). Zweites Kriterium bilden die Zentralen Orte. Die Kommunen, die viel Infrastruktur vorhalten, sollen auch entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten für die Wohnungsversorgung erhalten (Zentrale Orte und hier Mittel- und Oberzentren). Drittens sollten zwar kurzfristige Wanderungsgewinne nicht bei den Gemeinden 1:1 fortgeschrieben werden, andererseits sollten Gemeinden und Städte, die scheinbar attraktiver sind als andere Städte, durchaus weiterhin genug Spielraum für Zuwanderung haben. Dieses dritte Kriterium wurde über die in der Vergangenheit stattgefundenen Baufertigstellungen errechnet. Viertens sind anteilig am Arbeitsplatzanteil die Wohnbaubedarfe zugeordnet. Über diese vier Kriterien werden die Bedarfe auf die kreisfreien Städte und die Kommunen in den Kreisen in WE verteilt. Die Verortung der WE erfolgt später mittels einer flächenhaften Darstellung. Es ist evident, dass in zentraleren Orten mehr WE auf einem Hektar in der Realität vorzufinden sind als in weniger zentralen Orten. Deshalb sind alle Kommunen auf ihre siedlungsstrukturelle Dichte hin untersucht worden, um mittels verschiedener Dichtewerte die WE in Fläche umzurechnen. Auch hier spielt die Zentralität eine wesentliche Rolle.

In einem GIS-gestützten Verfahren sind alle Flächennutzungsplanflächen in der Planungsregion Düsseldorf, auf denen eine Errichtung von Wohnbebauung möglich ist, gefiltert und summiert worden. Von diesem Ergebnis wurden alle Wohnbauflächenreserven subtrahiert und durch die Zahl der Wohnungen dividiert. Resultat dieses Verfahrens waren die siedlungsstrukturellen Dichten für alle Kommunen der Planungsregion Düsseldorf auf FNP-Ebene in der Maßeinheit Wohneinheiten/Hektar (WE/ha). Eine vergleichende Gegenüberstellung der siedlungsstrukturellen Dichten mit der Zentrale-Orte-Hierarchie zeigte, dass in Grundzentren weniger dicht gebaut wird als in Mittel- und Oberzentren.

Abb. 1: Siedlungsstrukturelle Dichten der Ober-, Mittel- und Grundzentren

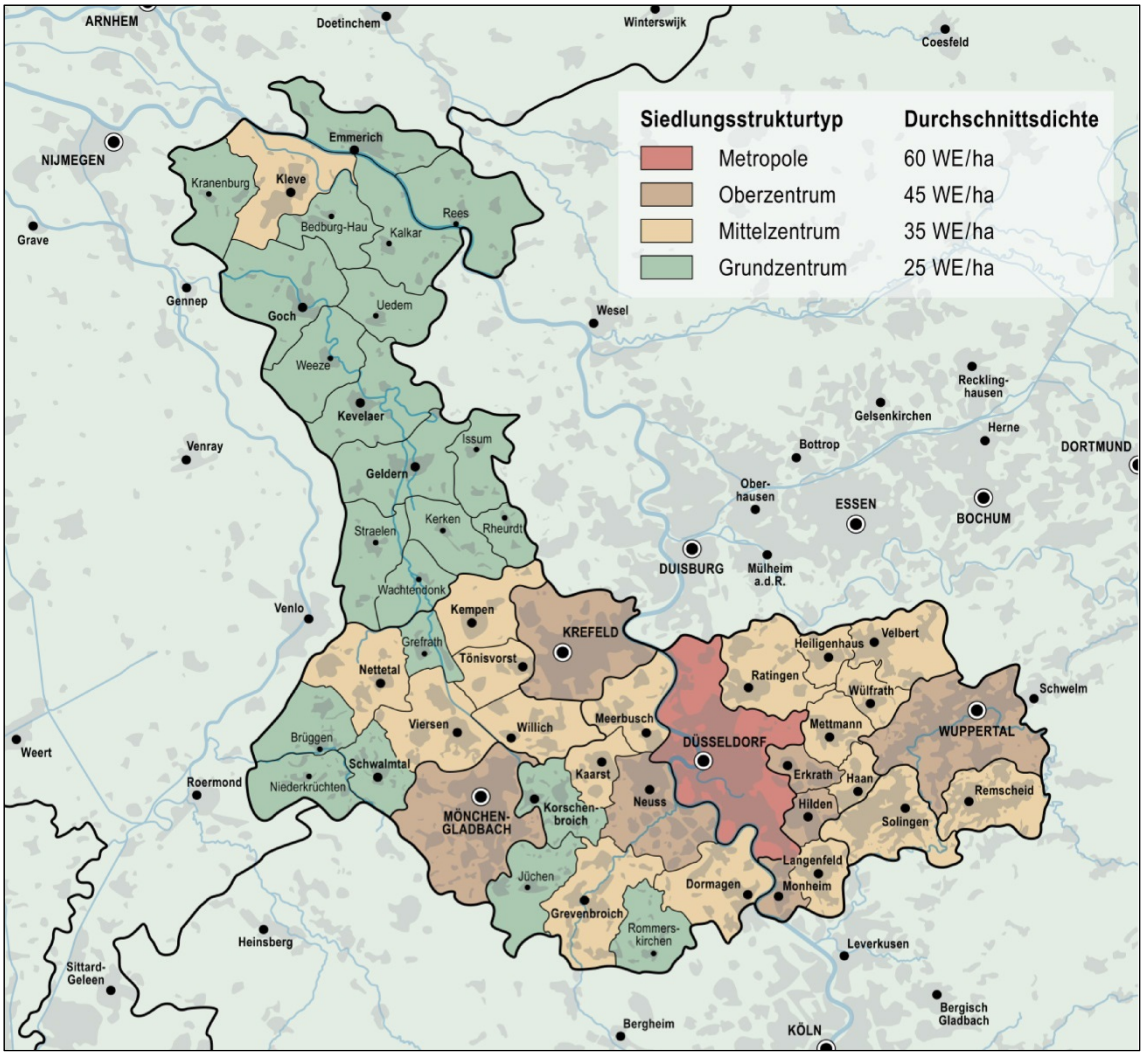


Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2012

Das Spektrum der siedlungsstrukturellen Dichten reicht von rund 60 WE/ha in Oberzentren bis zu rund 20 WE/ha in Grundzentren. Im Abgleich mit der Zentrale-Orte-Hierarchie ist zu erkennen, dass es in der Planungsregion Düsseldorf Mittelzentren gibt, die Dichtewerte von Oberzentren erreichen, es aber auch Mittelzentren gibt, die eher ein Dichteniveau von Grundzentren aufweisen. Durch den Abgleich der siedlungsstrukturellen Dichten der Kommunen der Planungsregion Düsseldorf ist es möglich, Cluster herauszubilden, in die jeweils Kommunen mit ähnlichen Dichtewerten eingruppiert werden können. Mittelwertberechnungen ergeben, dass die Oberzentren eine durchschnittliche Dichte von rund 45 WE/ha und Mittelzentren eine durchschnittliche Dichte von rund 30 WE/ha aufweisen. In Grundzentren kann eine Dichte von rund 20 WE/ha bestimmt werden. Zur Ableitung der Clustergruppen werden jeweils die Standardabweichungen innerhalb der drei genannten Gruppen berechnet. Es zeigt sich, dass die Standardabweichung innerhalb der Grundzentren den geringsten Wert aufweist, was bedeutet, dass sich die Dichtesituation in den Grundzentren der Planungsregion Düsseldorf sehr ähnelt. Die Standardabweichung der Mittelzentren und Oberzentren liegt deutlich höher, was bedeutet, dass innerhalb dieser Gruppen heterogene Dichtesituationen vorherrschen. Die Grenzfestlegung innerhalb der einzelnen Gruppen wird durch Addition oder Subtraktion der Standardabweichung zu oder von der durchschnittlichen Dichte errechnet. Die Annahme ist, dass außerhalb der Standardabweichung die Siedlungsstruktur der Kommune nicht typisch für die Zentralörtlichkeit der jeweiligen Stufe ist, was bedeutet, dass bspw. ein Mittelzentrum eine siedlungsstrukturelle Dichte eines Grundzentrums aufweisen kann. Die Landeshauptstadt Düsseldorf bildet bei dieser Annahme einen Sonderfall, dort liegt die siedlungsstrukturelle Dichte rund 15 WE/ha über dem Durchschnitt der Oberzentren. Diese Methode wurde in Rheinblick – Das Regionalmonitoring für die Planungsregion Düsseldorf 2012 (Bezirksregierung Düsseldorf 2012) vorgestellt und angewendet.

Vor dem Hintergrund der Flächeneinsparbemühungen werden zur Umlegung des errechneten Wohneinheitenbedarfs der Bedarfsberechnung die siedlungsstrukturellen Dichten der vorgestellten Methode genutzt (siehe hierzu folgende Abbildung).

Abb. 2: Siedlungsstrukturtypen im Rahmen der Erarbeitung des „Regionalplan Düsseldorf“



Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2014

Dabei spielten Überlegungen, die auf den demografischen Entwicklungen der Planungsregion Düsseldorf beruhen, eine wesentliche Rolle. Durch den starken Anstieg der Ein- und Zweipersonenhaushalte und das Absinken von Drei- und Vierpersonenhaushalten wird der Einfamilienhausbau nicht mehr die überragende Rolle im Wohnungsbau der Zukunft spielen und der Geschosswohnungsbau kann wieder eine relative Stärkung erfahren, sodass höhere Dichteannahmen für die Zukunft plausibel sind. Die Landeshauptstadt Düsseldorf weist mit ihrer bestehenden sehr hohen Dichte schon heute eine stark metropolitane Siedlungsstruktur auf. Diesem Sachverhalt wird mit der Einstufung mit 60 WE/ha Rechnung getragen. Alle anderen Oberzentren werden der angewandten Methode entsprechend mit 45 WE/ha eingruppiert. Für mittelzentrale Siedlungsstrukturtypen gilt eine durchschnittliche Realisierungsdichte von 35 WE/ha und für die grundzentralen Siedlungsstrukturtypen wurden 25 WE/ha angenommen.

Die Anwendung dieser Dichtekategorien ist im demografischen Wandel und in der Abnahme der Wohnbevölkerung mit steigenden Infrastrukturfolgekosten pro Einwohner in den Kommunen begründet. Die abgeleiteten Dichtewerte sollen eine bedarfsgerech-

te Siedlungsentwicklung unterstützen und gleichzeitig dazu führen, dass sich Kommunen bei der Umsetzung in der Bauleitplanung stärker mit der effektiven Ausnutzung von Flächen auseinandersetzen müssen. Die kommunale Planungshoheit bleibt dennoch gewahrt, da die örtliche Bauleitplanung weiterhin in eigenem Ermessen Gestaltungsmöglichkeiten für höhere und niedrigere Baudichten behält, da die beschriebenen Dichtewerte durchschnittliche Realisierungsdichten sind. Die entwickelten Annahmen über durchschnittliche Realisierungsdichten werden nicht als Ziel im Regionalplan festgelegt, sondern einzig dazu benutzt, die bestehenden und die neu darzustellenden ASB-Reserven in ihrer Nutzbarkeit zu beziffern. Diesem so ermittelten kommunalen Flächenbedarf werden die planerisch gesicherten Flächenreserven gegenübergestellt. Diese Bilanzierung wird alle drei Jahre erneuert, sodass auch hier ein Controlling zur Verfügung steht. Die sich aus der Bilanzierung ergebenden Flächenbedarfe werden dann nach standörtlichen Kriterien in den Kommunen verortet (vgl. hierzu Kapitel Droste/van Gemmeren).

3 Fazit

Für die Zuordnung bzw. Verteilung des überörtlich ermittelten Siedlungsbedarfs auf einzelne Kommunen oder gar Standortbereiche können unterschiedliche Methoden verwendet werden. So kann die Verteilung proportional zu Einwohner- oder Beschäftigtenzahlen erfolgen. Vor dem Hintergrund der geschilderten Zusammenhänge ist jedoch eine Konzentration der Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten oder entlang von Achsen mit einem leistungsfähigen ÖPNV zu empfehlen. Die Beispiele zeigen, dass dies mittels Zu- und Abschlägen auf die Werte für die einzelnen Kommunen in Abhängigkeit von deren Zentralität, der Lage an den Achsen, Arbeitsplatzzahlen oder Pendlersalden möglich ist. Damit können auch weitere planerische Ziele – wie etwa die Konzentration der Siedlungsentwicklung z. B. an Bahnachsen oder an Orten mit Arbeitsplatzkonzentrationen zum Ausgleich von Pendlerüber- bzw. Unterschüssen und damit zur Verkehrsreduzierung – ansatzweise Eingang in eine Quantifizierung finden.

Derartige Betrachtungen sind auch nutzbar für eine Umrechnung von der Ebene einer Wohnungsmarktregion oder gar einer Gesamtregion auf einzelne Kommunen. Aus planerischen Erwägungen wären Wohnungsmarktregionen der geeignete und anzustrebende Ausgangspunkt, weil über diesen Ansatz massive Nachfrageüberhänge in den Kernstädten, die kaum innerhalb der einzelnen Gemarkungen umgesetzt werden können, mit dem Umland ausgeglichen werden können.

Für die Auswahl geeigneter Zuschläge ist zunächst zu prüfen, für welche Faktoren und auf welcher räumlichen Ebene geeignete Daten verfügbar sind. Zuschläge für ober- bzw. mittelzentrale Funktionen sind auf der Ebene der Regional- und Landesplanung insofern einfach zu ermitteln und zu begründen, als dort Infrastrukturen wie Schulen, Gesundheitsversorgung und Krankenhäuser oder Einkaufsmöglichkeiten gebündelt vorliegen und zur Gewährleistung einer ausgewogenen und wohnungsnahen Versorgungsstruktur gesichert werden sollten und die Orte benannt sind. Rechnerisch wäre eine Abbildung dahingehend möglich, dass die Ober- und Mittelzentren einen Zuschlag von beispielsweise 20 % (oder einem anderen Wert) auf den sich ergebenden Bedarfswert an Wohneinheiten im Einzugsbereich des Zentralen Ortes bekommen, der allen anderen Kommunen abgezogen wird. Die Bedarfswerte für die übrigen Orte wären dementsprechend abzusenken.

Grundsätzlich ist neben allen rechnerischen Überlegungen zur Verteilung von Bedarfen auch immer zu berücksichtigen, ob und in welchem Maße Potenzialflächen zur Verfügung stehen. Dieses verlangt allerdings seitens der Träger der Regionalplanung einen Überblick über die vorhandenen Potenziale und eine Beurteilung, inwieweit die Ausnutzung der Potenziale planerisch sinnvoll und gerechtfertigt ist. Zudem sind die Potenzialflächen in enger Kooperation mit den Kommunen zu erarbeiten und abzustimmen, um einen Ausgleich zwischen den überörtlichen Steuerungserfordernissen und den örtlichen Interessen zu schaffen. Es sind Fälle denkbar, in denen große Potenziale an Stellen bestehen, wo es planerisch wenig sinnvoll ist, z. B. weil Arbeitsplätze nur weit entfernt vorhanden sind oder die infrastrukturelle Grundausstattung nicht gegeben oder langfristig gesichert ist. Dann wäre aus planerischer Sicht eine Verschiebung der Kontingente zwischen den Kommunen angeraten. Als ein weiterer wesentlicher Vorteil ist zu nennen, dass über diesen Weg die interkommunale Kooperation gestärkt werden kann und beispielsweise Wohnbauflächen- oder Gewerbeflächenpools gebildet werden können. Für solche Kooperationen sind dann Mechanismen dafür zu entwickeln bzw. regelmäßig anzuwenden, wie die dort angesiedelten Einwohner bei den Finanzausgleichsmechanismen und Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden oder wie Gewerbesteuereinnahmen aufgeteilt werden.

Schlussendlich stellt die Differenzierung von Dichtewerten für die Siedlungsentwicklung in den Kommunen in Abhängigkeit von ihrer siedlungsstrukturellen Situation oder der zentralörtlichen Bedeutung einen Ansatz dar, sowohl eine flächensparende Siedlungsentwicklung als auch eine Konzentrationswirkung in den Zentralen Orten zu stützen. Diese Vorgehensweise deckt sich mit der in Deutschland in vielen Regionen üblichen regionalplanerischen Praxis, u. a. in den Regionen Hannover, Stuttgart und Frankfurt. Dabei sind, je nach Siedlungsstruktur, Zentralität, Erschließungssituation, regionalen und örtlichen Gegebenheiten, unterschiedliche Dichten (i. d. R. Wohneinheiten je Hektar) zu berücksichtigen.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass durch eine enge Kooperation von Regionalplanung und Bauleitplanung eine konkrete und detaillierte Steuerung der Siedlungsentwicklung möglich ist. 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.

Literatur

Bezirksregierung Düsseldorf (2012): Siedlungsmonitoring 2012. http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2012/48PA_TOP7_Vorl_Rheinblick.pdf (07.03.2016).

Bezirksregierung Düsseldorf (2014): Begründung zum Regionalplan Düsseldorf (RPD). Entwurf zum Erarbeitungsverfahren. http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_e_082014/pdf_Gesamtbegruendung_rpd_e_082014111/Gesamtbegruendung_-komplett.pdf (07.03.2016).

Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.) (2012): Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV. Kaiserslautern.

Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Hannover. Hannover.

Vallée, D. (2013): Methoden zur Ermittlung des Flächenbedarfs für Wohnen und Wirtschaft für die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. Berlin, 317-327. = IÖR-Schriften 61.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart 2010. Stuttgart.

Autoren

Univ.-Prof. Dr.-Ing. **Dirk Vallée** (*1965) ist Inhaber des Lehrstuhls und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University. Nach dem Studium des Bauingenieurwesens an der RWTH Aachen mit der Vertiefungsrichtung Verkehrswesen und Raumplanung war er Verkehrsplaner und Leitender Regionalplaner beim Verband Region Stuttgart. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in Forschungen zu Anpassungsstrategien an den demografischen, und strukturellen Wandel, den Klimawandel, den Wechselwirkungen zwischen Siedlung und Mobilität sowie der Mobilitätsforschung und Verkehrsmodellierung. Er ist Mitglied der ARL, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen sowie des Beirats für Raumordnung und des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Christoph van Gemmeren (*1974) ist seit 2006 Mitarbeiter der Regionalplanungsbehörde bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Tätigkeitsschwerpunkte sind Siedlungsentwicklung, regionale Kooperationen und Kulturlandschaften. Er studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Sein zweites Staatsexamen (Städtebau) absolvierte er in Niedersachsen bei der Stadt Wolfsburg, wo er anschließend als Stadtplaner gearbeitet hat.

Dirk Vallée

Leitthema Verkehr

Gliederung

1 Erreichbarkeit Zentraler Orte – Methodische Grundlagen

2 Vorgehensweise und Annahmen der RIN

3 Festlegung der Verbindungsfunktionsstufen

4 Bewertung und Anwendungshinweise

Literatur

Kurzfassung

Mit der „Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung“ (RIN) werden Zielvorgaben für die Erreichbarkeit und die Verbindungsqualitäten zwischen Zentralen Orten sowie innerhalb von Städten formuliert. Die RIN beschreibt damit eine zielführende Vorgehensweise für eine raumordnerische und eine strategische Planung sowie eine Klassifizierung von Verkehrsnetzen. Der Beitrag beschreibt die Vorgehensweise sowie die wesentlichen Ziele und Qualitätskriterien und gibt ein Anwendungsbeispiel für die Raumplanung.

Schlüsselwörter

Erreichbarkeit – integrierte Verkehrsplanung – strategische Netzplanung – Verbindungsfunktion – Verbindungsqualität – Zentrale Orte

Leitmotif Transportation

Abstract

The German “Directive for Integrated Network Planning” (RIN) formulates targets for accessibility and connectivity between central places and within cities. RIN describes a good practice spatial planning approach and the strategic planning and classification of transportation networks. The article describes the approach, the main targets and quality criteria, and an example from spatial planning.

Keywords

Accessibility – central places – integrated transportation planning – link functions – link qualities – strategic network planning

1 Erreichbarkeit Zentraler Orte – Methodische Grundlagen

Für die Bestimmung von Erreichbarkeiten Zentraler Orte besteht in Deutschland mit der „Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung“ (RIN) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) seit dem Jahr 2008 eine methodische Planungshilfe. Diese enthält Zielvorgaben für die Erreichbarkeit sowie Verbindung der Zentralen Orte

untereinander und soll zu einer auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie zwischen den einzelnen Verkehrsarten abgestimmten Netzplanung führen. Im folgenden Beitrag werden die wesentlichen Ziele, die Methodik sowie die Eckwerte der Erreichbarkeiten wiedergegeben, maßgeblich basierend auf den Texten der RIN 2008 als zusammenfassende inhaltliche Zitate.

Mit der RIN 2008 werden die Ziele der Raumordnung und der Verkehrsnetzplanung über das System der Zentralen Orte verzahnt. Die RIN geht davon aus, dass die Verkehrsnetze die Zentralen Orte in der Wahrnehmung der Versorgungsfunktion für ihren Versorgungsbereich unterstützen und zugleich den Leistungsaustausch zwischen Zentralen Orten ermöglichen sollen. Damit sollen die Verkehrsnetze das Konzept der „dezentralen Konzentration" und das polyzentrische Siedlungssystem unterstützen und zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung beitragen. Die Verkehrsnetzplanung soll in einem integrativen Ansatz unter Berücksichtigung folgender Aspekte erfolgen:

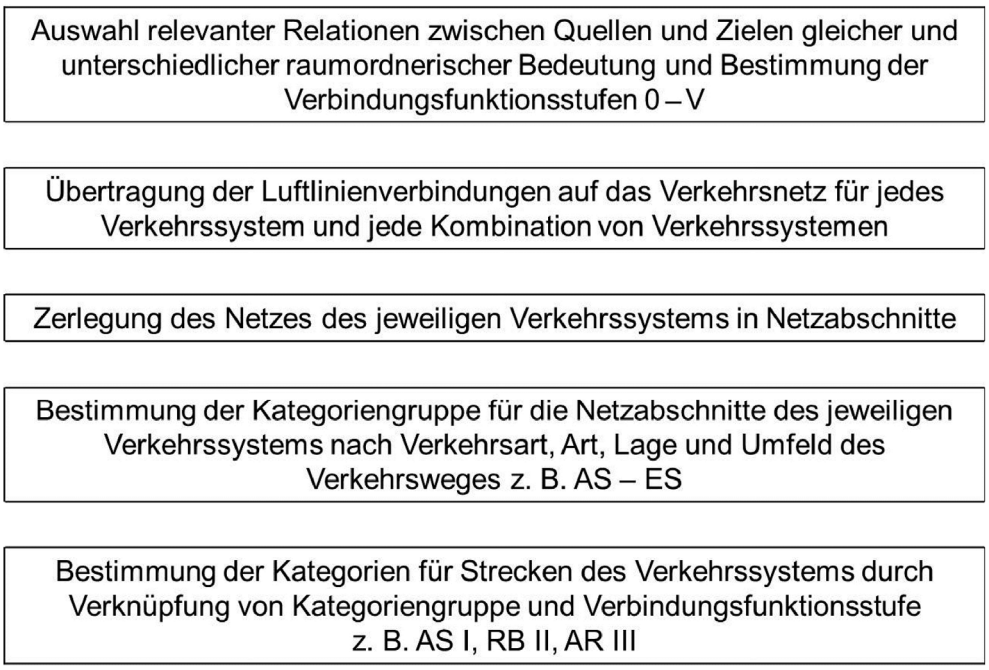
- **Integration der Planungsdisziplinen**: Raumordnung, Städtebau, Regional- und Flächennutzungsplanung; Landschaftsplanung und Wirtschaftsförderung werden bei der Verkehrsplanung zur Unterstützung der jeweiligen Ziele zusammengeführt.
- **Integration der Planungsebenen**: Verschiedene Planungsebenen (Europa, Bund, Länder, Regionen und Kommunen) werden im Rahmen der Netzgestaltung aufeinander abgestimmt.
- **Integration benachbarter Planungsräume**: Planungen für bestimmte Räume sollen mit denen der Nachbarräume abgestimmt werden.
- **Integration der Verkehrssysteme**: Ziel ist eine aufeinander abgestimmte Planung aller Verkehrsnetze und der Aufbau systemübergreifender Verbindungen mit der Verknüpfung der Verkehrssysteme (nach FGSV 2008: 8).

2 Vorgehensweise und Annahmen der RIN

Basis der RIN ist eine funktionale Gliederung der Verkehrsnetze, die auf eine Bündelung der Verkehrsnachfrage abzielt. Dabei werden zunächst die für Planung, Entwurf und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur maßgebenden Verkehrswegekategorien festgelegt. Bei den weiteren Schritten zur Gestaltung der Netzelemente sowie der Verknüpfungspunkte wird von dieser funktionalen Gliederung des Netzes ausgegangen. So wird es möglich, einzelne Netzabschnitte abhängig von der Verbindungsbedeutung sowie dem städtebaulichen und natürlichen Umfeld zu kategorisieren und dementsprechend funktionsgerecht zu gestalten. Die Anwendung der funktionalen Gliederung kann später für die Bestimmung von Bedarfen für Neubau-, Umbau- und Ausbauerfordernissen (einschließlich Rückbau) genutzt werden.

Im Rahmen der funktionalen Gliederung wird zunächst jeder Netzabschnitt auf der Basis seiner Verbindungsfunktion zwischen Zentralen Orten einer bestimmten Kategorie zugeordnet, die sich aus der Bedeutung der zu verbindenden Zentralen Orte ergibt. Dabei werden, je nach betrachtetem Verkehrssystem (Straße bzw. öffentlicher Verkehr), Art, Lage und Umfeld des Verkehrsweges einschließlich etwaiger Nutzungsansprüche anderer Verkehrssysteme in den einzelnen Netzelementen betrachtet (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Ableitung der Verkehrswegekategorien aus der funktionalen Gliederung



Quelle: FGSV 2008: 9

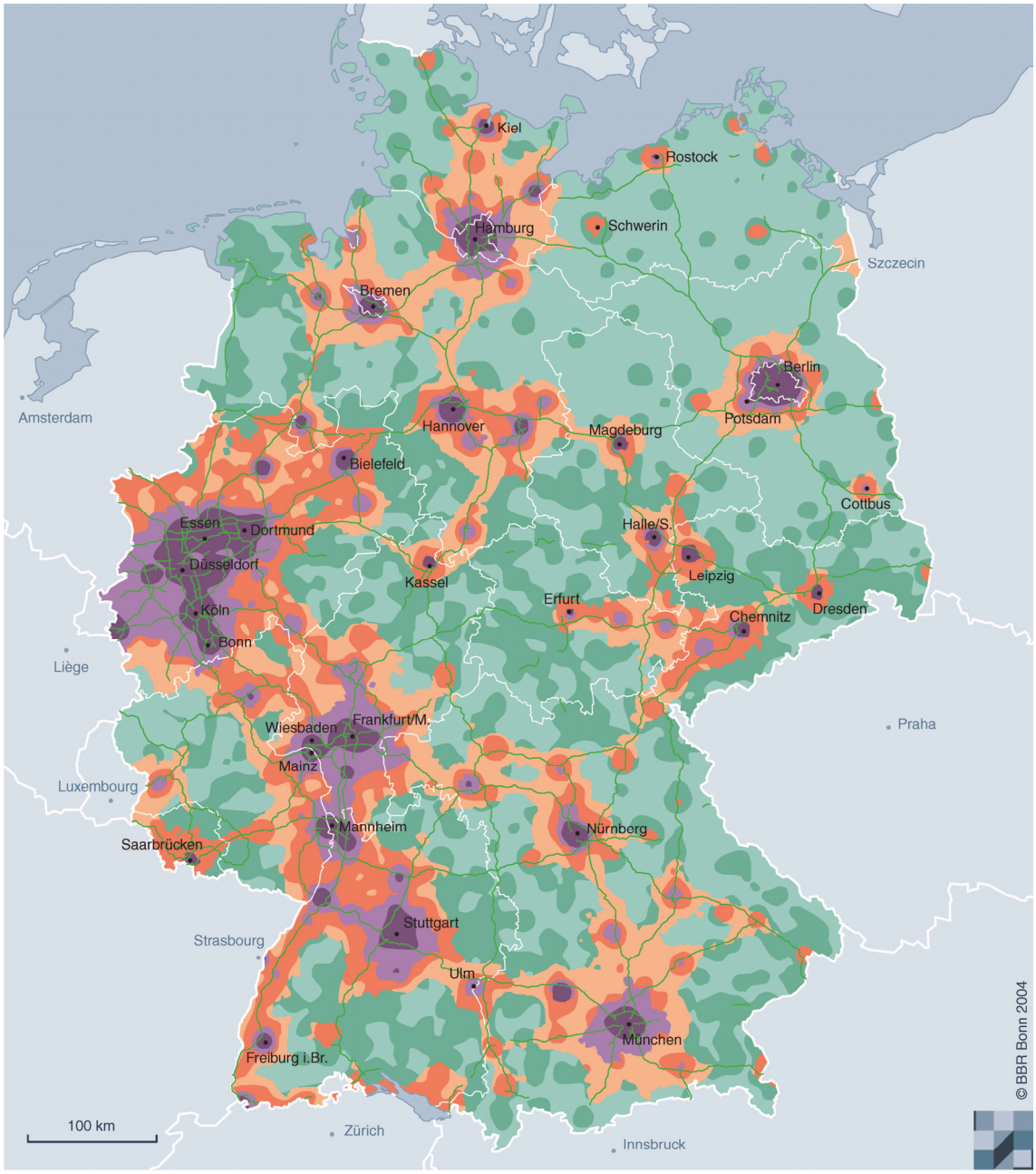
Das System der Zentralen Orte bildet auch die Grundlage für die Ermittlung der Bedeutung zwischengemeindlicher Verbindungen.

Die Gliederung erfolgt entsprechend der Einordnung in Raumordnungsplänen (u. a. Landesentwicklungs- und Regionalpläne). Dabei versteht die RIN „Zentrale Orte [als] Städte und Gemeinden, die über den Bedarf ihrer Wohnbevölkerung hinaus Versorgungsfunktionen für die Bevölkerung im Versorgungsbereich wahrnehmen sollen. Sie sind bevorzugte Standorte für öffentliche und private Dienstleistungseinrichtungen und Wirtschafts-, Arbeitsplatz- und Ausbildungsstandorte ... Je nach Bedeutung der zentralen Versorgungsfunktionen und der Größe des Versorgungsbereiches/Ausstrahlungsbereiches unterscheiden die RIN Zentren verschiedener Stufen:

- Metropolregionen (MR) mit internationaler bzw. nationaler Ausstrahlung;
- Oberzentren (OZ), als Verwaltungs-, Versorgungs-, Kultur- und Wirtschaftszentren für die höhere spezialisierte Versorgung;
- Mittelzentren (MZ), als Zentren zur Deckung des gehobenen Bedarfes bzw. des selteneren spezialisierten Bedarfes und als Schwerpunkte für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen;
- Grundzentren (GZ), Unter- und Kleinzentren dienen als Zentren der Grundversorgung der Deckung des täglichen Bedarfes für den jeweiligen Nahbereich.

Alle übrigen Gemeinden werden zur Ermittlung der Bedeutung von Verbindungen als Gemeinden (G) ohne zentralörtliche Funktion eingestuft“ (FGSV 2008: 9).

Abb. 2: Raumstruktur in Deutschland



Raumstruktur
nach Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte

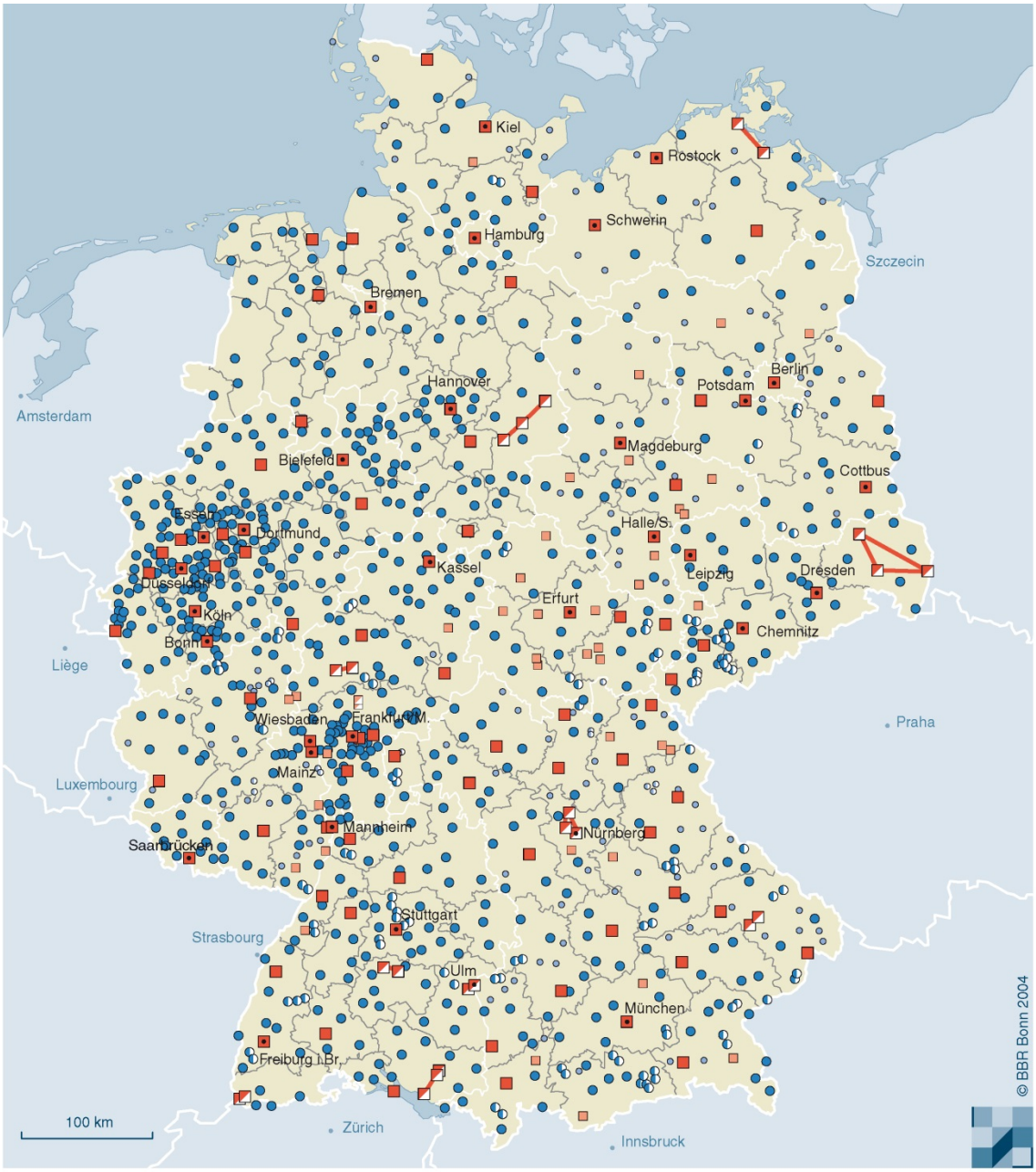
- Innerer Zentralraum
- Äußerer Zentralraum
- Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen
- Zwischenraum geringer Dichte
- Peripherraum mit Verdichtungsansätzen
- Peripherraum sehr geringer Dichte
- Bundesautobahn

Quellen:
Laufende Raumbeobachtung des BBR, Laufende Raumbeobachtung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse Espon Projekt Nr. 1.1.1
Datengrundlagen:
Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, ATKIS: Basis-DLM, LOCAL Demographie - infas GEOdaten, Bevölkerungsdaten der nationalen Statistischen Ämter auf Gemeindebasis, Einteilung der MEGA: Espon Datenbank

Anmerkung:
Die Raumtypen basieren auf einer Überlagerung der Zentrenerreichbarkeit und der Bevölkerungsdichte im Umkreis von 12 km.

Quelle: FGSV 2008: 10

Abb. 3: Zentrale Orte in Deutschland



Quelle: FGSV 2008: 10

Die RIN 2008 geht davon aus, dass Zentrale Orte einer höheren Stufe stets auch Versorgungsfunktionen der nachfolgenden Zentralitätsstufen wahrnehmen. Zentrale Orte mit Teilfunktion einer höheren Zentralität werden wie Zentren ohne diese Teilfunktion behandelt. Doppelzentren oder Teilorte eines zentralörtlichen Verbundes werden wie ein Zentraler Ort behandelt. Dabei wird ein Teilort quasi als Hauptort für die entsprechende Zentralitätsstufe ausgewählt und fixiert, während die übrigen Orte eine Stufe tiefer angenommen werden. Metropolregionen mit mehr als einem Kern werden entsprechend wie Doppelzentren bzw. wie Teile eines zentralörtlichen Verbundes von Metropolkernen behandelt.

Basierend auf den Vorgaben der MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) werden konkrete Zielgrößen für die Erreichbarkeit Zentraler Orte von den Wohnstandorten aus angegeben sowie Zielvorgaben für die Erreichbarkeit Zentraler Orte gleicher Zentralität untereinander einschließlich der Zu- und Abgangszeiten auf der Basis der Zeiten geringer Verkehrsnachfrage benannt. „Durch die Einhaltung dieser Zielgrößen soll die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Einrichtungen sichergestellt werden. Die Zielgrößen für die Erreichbarkeit geben Hinweise auf mögliche raumordnerische Defizite oder auf Defizite in der Verkehrserschließung, sie stellen aber im Rahmen der Netzgestaltung gemäß dem Konzept der RIN kein eigenständiges Qualitätskriterium dar“ (FGSV 2008: 10).

Die **funktionale Gliederung der innergemeindlichen Verbindungen** ergibt sich aus der Bedeutung der städtebaulichen Konzentrationsbereiche mit öffentlichen Einrichtungen und wichtigen privaten Einrichtungen (Dienstleistungen und Einzelhandel). Städtebauliche Konzentrationsbereiche lassen sich nach den innergemeindlichen Zentralitäten in Hauptzentrum, Stadtteil- oder Ortszentrum, Ortsteilzentrum und Ladengruppe (Kleinzentrum) gliedern. Diese innergemeindlichen Zentralitäten werden entsprechend der Tab. 1 hinsichtlich ihrer verkehrlichen Bedeutung den Zentralen Orten zugeordnet. Dabei wird in der Regel das Hauptzentrum eines Zentralen Ortes um eine Zentralitätsstufe tiefer als der Zentrale Ort selbst eingestuft, da das Hauptzentrum eine geringere Bedeutung hat als der Zentrale Ort als Ganzes. Auch die Stadtteil- und Ortszentren werden demenentsprechend jeweils um eine Zentralitätsstufe tiefer eingestuft (nach FGSV 2008: 11). Solche städtebaulichen Konzentrationsbereiche können auch Verbrauchermärkte und Einkaufszentren, Großunternehmen, Veranstaltungseinrichtungen und Erholungsgebiete sein (nach FGSV 2008: 11).

Tab. 1: Innergemeindliche Zentralitäten

Zentraler Ort	**Innergemeindliche Zentralitäten**		
	Hauptzentren	Stadtteil- oder Ortszentren	Ortsteilzentren
Metropolregion	OZ	MZ	GZ
Oberzentrum	MZ	GZ	G
Mittelzentrum	GZ	G	G

Quelle: FGSV 2008: 11

3 Festlegung der Verbindungsfunktionsstufen

Die sechs Verbindungsfunktionsstufen der RIN gelten für alle Verkehrssysteme, soweit sie für das jeweils betrachtete Verkehrssystem relevant sind (Tab. 2 und Abb. 2). Für jede Verbindungsfunktionsstufe werden die Verbindungen zwischen den Zentren in Luftlinienennetzen dargestellt. Dabei werden insbesondere „die Verbindungen von einem Zentrum einer Stufe zu seinem nächst und übernächst benachbarten Zentrum der gleichen Stufe betrachtet (Austauschfunktion). Als benachbart gelten dabei zentrale Orte, die mit ihren Versorgungsbereichen aneinander angrenzen („Erster Kranz"). Übernächst benachbart sind diejenigen zentralen Orte, die einen gemeinsamen dazwischen liegenden benachbarten zentralen Ort aufweisen („Zweiter Kranz"). Zusätzlich werden Verbindungen zu weiteren benachbarten zentralen Orten der gleichen Stufe herangezogen, wenn zu diesen besonders intensive verkehrliche Verflechtungen bestehen. Davon ist bei Metropolregionen in der Regel auszugehen. Fehlende Verbindungen von Zentren der betrachteten Stufen zu den benachbarten Zentren der nächst höheren Stufe sind noch zu ergänzen (Versorgungsfunktion)" (FGSV 2008: 11 f.). Bei der Festlegung einer Verbindungsfunktionsstufe können die Stärke der Verkehrsbeziehung oder ein hoher Anteil an Transitverkehr dazu führen, die sich aus der Raumordnung ergebende Verbindungsfunktionsstufe um eine Stufe aufzuwerten, umgekehrt kann eine Abwertung um eine Stufe erfolgen (FGSV 2008: 12).

Tab. 2: Verbindungsfunktionsstufen für Verbindungen

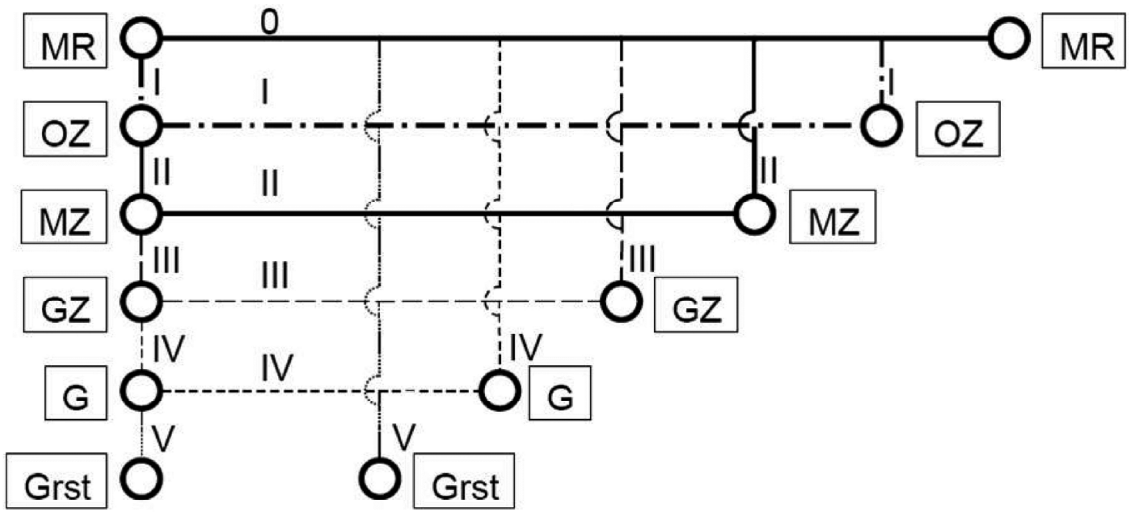
Verbindungs-funktionsstufe		**Einstufungskriterien**		**Beschreibung**
Stufe	Bezeichnung	Versorgungs-funktion	Austausch-funktion	
0	kontinental	-	MR - MR	Verbindung zwischen Metropolregionen
I	großräumig	OZ - MR	OZ - OZ	Verbindung von Oberzentren zu Metropolregionen und zwischen Oberzentren
II	überregional	MZ - OZ	MZ - MZ	Verbindung von Mittelzentren zu Oberzentren und zwischen Mittelzentren
III	regional	GZ - MZ	GZ - GZ	Verbindung von Grundzentren zu Mittelzentren und zwischen Grundzentren
IV	nahräumig	G - GZ	G - G	Verbindung von Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zu Grundzentren und Verbindung zwischen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion
V	kleinräumig	Grst - G	-	Verbindung von Grundstücken zu Gemeinden/ Gemeindeteilen ohne zentralörtliche Funktion

MR Metropolregion
OZ Oberzentrum
MZ Mittelzentrum, auch innergemeindliches Mittelzentrum
GZ Grundzentrum, Unter- und Kleinzentren, auch innergemeindliches Grundzentrum
G Gemeinde ohne zentralörtliche Funktion, auch Gemeindeteil ohne zentralörtliche Funktion
Grst Grundstück
- nicht vorhanden

Quelle: FGSV 2008: 12

Die Verbindungsfunktionsstufen werden auf der Basis von Luftliniennetzen getrennt für die einzelnen Verkehrssysteme (Straße, ÖV, Rad) übertragen, wobei auch geeignete Verkehrsmittelkombinationen in Ansatz gebracht werden können. Sodann erfolgt eine Übertragung in das reale Verkehrswegenetz in der Regel in zwei Schritten. Zunächst erfolgt eine rechnergestützte Umlegung nach den Kriterien „Direktheit der Verbindung" (kürzester Weg) oder „Reisezeit" (schnellster Weg), wobei ein nahezu freier Verkehrsfluss unter Berücksichtigung aller baulichen und verkehrsrechtlichen Gegebenheiten der Qualität des Verkehrsablaufs gemäß Stufe „B" nach dem HBS (Handbuch für die Bemessung von Straßen) unterstellt werden soll. In einem zweiten Schritt wird sodann geprüft, inwieweit die rechnerisch ermittelten Routen zur Aufnahme der verkehrlichen Aufgaben aus der Verbindungsfunktionsstufe geeignet sind. Dabei werden Aspekte wie die Bündelung von Verkehrsströmen, die Entlastung bebauter oder sonstiger schützenswerter Gebiete und die Führung auf verkehrssicheren Routen berücksichtigt (nach FGSV 2008: 13). Auf Basis der so beschriebenen Analysen werden dann vom Planungsträger die Verkehrswege ausgewählt, die aufgrund ihrer Ausbaueigenschaften und Sicherheitsmerkmale für die Übernahme der jeweiligen Verbindungsfunktionsstufe geeignet sind oder dafür entwickelt werden sollen.

Abb. 2: Verbindungsfunktionsstufen für Verbindungen und Anbindungen



MR Metropolregion
OZ Oberzentrum
MZ Mittelzentrum, auch innergemeindliches Mittelzentrum
GZ Grundzentrum, Unter- und Kleinzentren, auch innergemeindliches Grundzentrum
G Gemeinde (Gemeindeteile) ohne zentralörtliche Funktion
Grst Grundstück

Quelle: FGSV 2008: 12

4 Bewertung und Anwendungshinweise

Die beschriebene Vorgehensweise ist mit Daten für die Netze des Straßenverkehrs sowie des öffentlichen Verkehrs (ÖV) in der RIN hinterlegt. Auch für den Radverkehr sind in der RIN Aussagen mit einer Differenzierung zwischen Alltagsradverkehr und dem touristischen Radverkehr enthalten, die zu getrennten Routen führen, da im Tourismus eher die Attraktivität als die schnellste Verbindung im Vordergrund steht. Allerdings bestehen insbesondere bei den Vorgaben für den ÖV noch weitere Konkretisierungs- und Unter-

suchungsbedarfe hinsichtlich der Gesamtreisezeit sowie ihrer Komponenten. Zudem sind die Vorgaben in der RIN bezüglich der Luftliniengeschwindigkeiten und -reisezeiten für den Straßen- sowie öffentlichen Verkehr nicht identisch, woraus auf eine noch nicht vollständig „integrierte Netzplanung" bzw. Gleichbehandlung der beiden Verkehrsarten geschlossen werden kann. Hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, vor allem für solche, die nicht über einen Pkw verfügen, ist dieses sicher als problematisch anzusehen.

Grundsätzlich ist anzustreben, die hier dargestellte Methodik 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 in ihrer Erreichbarkeit identifizieren. Die Raumplanung kann damit, unabhängig von den Trägern und Zuständigkeiten für die Planung, Defizite für den Bau sowie den Betrieb der Netze feststellen. Auf dieser Grundlage lassen sich Verbesserungserfordernisse in Hinblick auf eine planerisch sinnvolle oder notwendige Erreichbarkeit der Zentralen Orte, und damit der Standorte für die Daseinsvorsorge, formulieren. Zudem zeigt dieser Ansatz, dass die Zentralen Orte nicht ohne eine Betrachtung ihrer Erreichbarkeit aus ihrem Versorgungsbereich festgelegt werden sollten. Ein Beispiel für eine konsequente Darstellung der Verbindungen bzw. Verbindungsfunktionsstufen sowie daraus abgeleiteten Ausbaubedarfen stellt der Regionalplan für die Region Stuttgart aus dem Jahr 2010 (Verband Region Stuttgart 2010) in Verbindung mit dem Regionalverkehrsplan für die Region Stuttgart (Verband Region Stuttgart 2001) dar.

Literatur

FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.) (2008): Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN). Köln.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2001): Regionalverkehrsplan für die Region Stuttgart. Stuttgart.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart. Stuttgart.

Autor

Univ.-Prof. Dr.-Ing. **Dirk Vallée** (*1965) ist Inhaber des Lehrstuhls und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University. Nach dem Studium des Bauingenieurwesens an der RWTH Aachen mit der Vertiefungsrichtung Verkehrswesen und Raumplanung war er Verkehrsplaner und Leitender Regionalplaner beim Verband Region Stuttgart. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in Forschungen zu Anpassungsstrategien an den demografischen und strukturellen Wandel, den Klimawandel, den Wechselwirkungen zwischen Siedlung und Mobilität sowie der Mobilitätsforschung und Verkehrsmodellierung. Er ist Mitglied der ARL, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen sowie des Beirats für Raumordnung und des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Dirk Vallée

Leitthema Daseinsvorsorge

Gliederung

1 Hintergründe

2 Steuerungsmöglichkeiten und -wirkungen zur Lokalisierung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen incl. Beispielen aus anderen Bundesländern

2.1 Zentrale Versorgungsbereiche als Standortbereiche für Daseinsvorsorgeeinrichtungen

2.2 Sonderfall Einzelhandelssteuerung

2.3 Fallbeispiel zur Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche

3 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Die Konzentration der Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie die Zuordnung derselben zu den Siedlungsbereichen sind angesichts des demografischen Wandels wichtige Maßnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge sowie der Erreichbarkeit der Standorte. Der Beitrag beschreibt anhand einiger Beispiele, wie durch eine enge Kooperation von Regionalplanung und Bauleitplanung eine konkrete und detaillierte Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Standorte für zentralörtliche Einrichtungen möglich ist. Damit wird ein Ansatz beschrieben, wie die im LEP-Entwurf für NRW aus 2013 angesprochenen und durch die Regionalplanung zu bestimmenden zASB erarbeitet werden können, um eine integrierte überörtliche Steuerungsstrategie umzusetzen.

Schlüsselwörter

Daseinsvorsorgeeinrichtungen – Einzelhandel – Erreichbarkeit – Konzentration – zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche (zASB) – Zentrale Orte

Leitmotif Public Services

Abstract

In the context of demographic change, it is important to concentrate public services and assign them to general residential areas in order to safeguard the viability of the services and the accessibility of the facilities. By using examples of good practice, the article describes how to steer settlement development and the locations of central public facilities by close cooperation between regional planning and local urban land-use planning. This provides an example of how to establish an integrated regional steering strategy for the development of general residential areas with significant central-place functions ("zASB"), as requested in the new draft State Development Plan for North Rhine-Westphalia from 2013.

Keywords

Accessibility – central places – concentration – public services – retail facilities – general residential areas with significant central-place functions (zASB)

1 Hintergründe

Mit Daseinsvorsorge wird im Allgemeinen die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für die Menschen erforderlichen Güter und (Dienst-)Leistungen beschrieben. Dazu zählen die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit, also Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder etc. Aus ökonomischen Gründen werden diese Angebote in Zentralen Orten an geeigneten und gut erreichbaren Standorten konzentriert, und zwar zunächst unabhängig davon, ob diese durch die öffentliche Hand oder privatwirtschaftlich erbracht werden. Wichtig dabei ist eine Zuordnung der Standorte der Daseinsvorsorge zu den Wohnstandorten, also den Siedlungsbereichen, da sie der Versorgung der Bevölkerung dienen sollen. Insofern kommt der Nähe von Wohnstandorten, Arbeitsplätzen und Versorgungsreinrichtungen vor dem Hintergrund einer verkehrssparsamen, klimafreundlichen und ressourcenschonenden Mobilität eine wichtige Bedeutung zu.

Zur Daseinsvorsorge zählt die Versorgung u. a. mit Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, mit kulturellen und Sport-Einrichtungen, Behörden, Verwaltungseinrichtungen und Gerichten, aber auch des Einzelhandels (vgl. dazu BMVBS & BBSR 2011: 6). Die einzelnen Einrichtungen haben, um wirtschaftlich betrieben werden zu können, unterschiedliche sogenannte Bedarfsbevölkerungen.

Um die Tragfähigkeit der Einrichtungen und ihre ausgewogene Verteilung im Raum zu sichern, kommt im Zusammenhang mit der Ausweisung als Zentraler Ort auch der Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie der konkreten Ausweisung des zentralörtlichen Versorgungsbereiches eine überörtliche Bedeutung zu. Angesichts des demografischen Wandels, der in vielen Teilen NRWs zu einem Bevölkerungsrückgang und damit zu einer Verminderung der Tragfähigkeit führt, ist die Steuerung der Siedlungsentwicklung zur Erhaltung der Tragfähigkeit bzw. zur Erhaltung einer ausgewogenen flächenmäßigen Verteilung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge sogar von besonderer Bedeutung. Schrumpfung bedeutet eine Reduzierung der Nachfrage, was Anpassungsprozesse meist in Form von Angebotsreduzierungen nach sich zieht. Erfolgt eine solche Anpassung unkoordiniert und ungeplant, besteht die Gefahr, dass größere Gebiete nicht mehr die erforderliche Tragfähigkeit aufweisen, die zufällig verbleibenden Standorte eine schlechte Erreichbarkeit aufweisen, benachbarte Zentrale Orte sich gegenseitig „kannibalisieren“ und beide nicht mehr die erforderliche Tragfähigkeit aufweisen und dann auch für das Umland die erforderlichen Versorgungsfunktionen nicht mehr erfüllt werden (können).

2 Steuerungsmöglichkeiten und -wirkungen zur Lokalisierung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen incl. Beispielen aus anderen Bundesländern

2.1 Zentrale Versorgungsbereiche als Standortbereiche für Daseinsvorsorgeeinrichtungen

Die Konzentration der Einrichtungen der Daseinsvorsorge über die Bauleitplanung sowie die Regional- und Landesplanung kann, da es sich bei der Entwicklungsplanung für diese Einrichtungen häufig um Fachplanungen oder planerisch nur schwer abschätz- und steuerbare wirtschaftliche Entwicklungen handelt, nur über Standortausweisungen erfolgen. Methodisch ist dazu ein geeigneter Standortbereich im Sinne eines Eignungs- oder Vorranggebietes auszuweisen, in dem die Einrichtungen dann zu bündeln sind. Dieses kann durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung erreicht werden, die z. B. „zentralörtliche Versorgungsbereiche" definieren (und zeichnerisch darstellen) und dann fordern, dass die Einrichtungen der Daseinsvorsorge dort zu konzentrieren sind. So können die Standortkommunen über die Koppelung aus Regional- und Flächennutzungsplanung und das Anpassungsgebot (§4 ROG bzw. §1 Abs. BauGB) angehalten werden, im Rahmen der Bauleitplanung sowie schlussendlich der Baugenehmigungsverfahren derartige Einrichtungen nur in solchen Bereichen zuzulassen. Ein derartiger Steuerungsansatz wird vielfach für die Steuerung des großflächigen und überörtlich wirkenden Einzelhandels verfolgt (siehe unten) und lässt sich auf (alle) weitere(n) Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Kontext der gebotenen Sicherung einer überörtlichen Versorgung und einer regionalen Steuerungsstrategie übertragen. Im Rahmen der Bauleitplanung werden dazu „Zentrale Versorgungsbereiche" oder Einzelstandorte im Rahmen der Flächennutzungsplanung dargestellt. Zentrale Versorgungsbereiche sind entsprechend §1, Abs. 6, Ziffer 4 BauGB im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen.

Die einzelnen Einrichtungen der Daseinsvorsorge haben, um wirtschaftlich betrieben werden zu können, unterschiedliche sogenannte Bedarfsbevölkerungen. Insofern kommt den Mikrostandorten auch aus der übergeordneten Perspektive eine gewisse Relevanz zu, da nicht jeder Standort eine gleich gute Erreichbarkeit aus dem zu versorgenden Bereich aufweist. Daher sind bei der Ermittlung und Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche neben Fragen der dort anzusiedelnden Einrichtungen auch die Nachfrage sowie stadt- und verkehrsplanerische Kriterien zu berücksichtigen.

Die planerische Intention liegt darin, die Einrichtungen der Daseinsvorsorge an geeigneten und gut erschlossenen Standorten zu bündeln. Daraus sollen Fühlungsvorteile generiert werden, womit eine leichtere, vor allem wirtschaftliche, Erreichbarkeit insbesondere mit öffentlichen Verkehrsmitteln gewährleistet werden kann als bei dispers verteilten Standorten. Hinsichtlich der Lage- und Ausstattungsqualität solcher zentraler Versorgungsbereiche gilt, dass ihre Zentralität umso höher ist, je besser die Erreichbarkeit und je höher das Ausstattungsniveau ist.

Wichtig für die Bestimmung, Verortung und planerische Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche ist, neben den lokalen Standortmerkmalen sowie den Entwicklungspotenzialen, auch die Beachtung der Zuordnung zu den Bereichen, in denen die Nutzerinnen und Nutzer wohnen und arbeiten, denn die Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollen der Versorgung der Bevölkerung dienen. Insofern kommt der Nähe von Wohnstandorten, Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen vor dem Hintergrund einer verkehrsarmen, klimafreundlichen und ressourcenschonenden Stadt- und Raumentwicklung eine wichtige Bedeutung zu.

Die Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereiches geschieht überwiegend im Rahmen der Bauleitplanung, indem auf der Basis empirischer Daten die Standortbereiche mit den Einrichtungen für Bildung, Einzelhandel, Gesundheit, Kultur und Verwaltung erfasst und zusammenhängend abgegrenzt werden. Insbesondere angesichts des demografischen Wandels und der damit einhergehenden Schrumpfung kommt der Tragfähigkeit bzw. dem Erhalt einer ausgewogenen flächenmäßigen Verteilung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge eine wichtige Bedeutung zu. Schrumpfung bedeutet immer auch eine Reduzierung der Nachfrage, was i. d. R. Anpassungsprozesse in Form von Schließungen von Einrichtungen nach sich zieht. Erfolgt eine solche Anpassung unkoordiniert und ungeplant, besteht die Gefahr, dass größere Gebiete nicht mehr mit den erforderlichen Einrichtungen ausgestattet sind bzw. sehr weite Wege für die dort ansässige Bevölkerung entstehen und sich so die Erreichbarkeit verschlechtert. Zudem führt eine disperse Verteilung der Einrichtungen zu einem erhöhten Wege- bzw. Erreichbarkeitsaufwand, da keine „Nachbarschaftsvorteile" in Form kurzer (meist fußläufig möglicher) Wege zwischen verschiedenen Einrichtungen mehr bestehen. Darüber hinaus müssten die Einzelstandorte jeder für sich erschlossen werden, was den Aufwand insbesondere im öffentlichen Personenverkehr als wesentlichem Element der Sicherung der Daseinsvorsorge für diejenigen, die nicht über ein Auto verfügen, überproportional steigern würde. Insofern ist eine zusammenhängende Betrachtung der Siedlungs- und Einwohnerentwicklung mit einer gemeinsamen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung und der zentralen Versorgungsbereiche eine wichtige Zukunftsaufgabe, die zunehmend auf der überörtlichen Ebene zu erfolgen hat.

Im Flächennutzungsplan sind diese Bereiche dann als Misch- oder Kerngebiete, Sondergebiete oder Einzelstandorte für die jeweiligen Einrichtungen darzustellen. Bei der regionalplanerischen Bestimmung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche sind ihre erforderliche Größe, die Entwicklungspotenziale, die Erreichbarkeit aus dem zu versorgenden Bereich sowie die städtebauliche Situation von Bedeutung und zu berücksichtigen. Sodann hat die Abgrenzung im Zusammenspiel zwischen Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung zu geschehen, um dem Gegenstromprinzip Folge zu leisten.

Der Entwurf zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2013 (Staatskanzlei NRW 2013) benennt als ergänzende Festlegungen für die allgemeinen Siedlungsbereiche dort sogenannte „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche" (zASB), in denen das Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungen als gegeben angesehen wird. Auf solche zASB soll die Siedlungsentwicklung der Gemeinden ausgerichtet werden (Plansatz 6.2-1 Z). Diese Zielsetzung folgt sowohl dem Konzentrationsprinzip der Daseinsvorsorge an geeigneten und gut erreichbaren Stellen als auch der Siedlungsflächenkonzentration an diesen Bereichen. Insofern bezeichnen die im Weiteren durch die Regionalplanung zu bestimmenden zASB genau die Standortbereiche, in denen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge konzentriert werden sollen und die städteplanerisch die zentralen Versorgungsbereiche darstellen sollten.

2.2 Sonderfall Einzelhandelssteuerung

Die formelle Steuerung von Flächen für den großflächigen und überörtlich wirkenden Einzelhandel über Regionalpläne setzt zunächst entsprechende Regelungen in den Landesentwicklungsplänen und Einzelhandelserlassen in den Ländern voraus, aus denen sich ein Handlungsauftrag und der Handlungsrahmen für die Regionalplanung ergeben (vgl. auch Vallée, 2012). Solche Regelungen bestehen u. a. in Baden-Württemberg. Dabei geht es in erster Linie um die Sicherung des Kongruenzgebotes, d. h. die größenmäßige

Koordinierung zwischen Einzelhandelsflächen und Kaufkraftflüssen. Mithilfe des Kongruenzgebotes soll erreicht werden, dass die Größe der Einrichtungen und ihr Versorgungsbereich kongruent zueinander sind. Insofern werden Standortbereiche für die Standorte der Einrichtungen und die von dort zu versorgenden Bereiche (z. B. Mittelbereiche) festgelegt. Ziel soll die Sicherung einer ausgewogenen räumlichen Verteilung sein, weshalb Rahmenbedingungen zu formulieren sind, damit nicht einzelne Standorte so ausgebaut werden und eine so hohe Attraktivität und Kaufkraftbindung erreichen, dass die Selbstversorgung anderer Bereiche gefährdet ist. Zudem steht das städtebauliche Integrationsgebot bei der Standortauswahl im Betrachtungsfokus.

Diesem Prinzip folgend sind u. a. im Regionalplan für die Region Stuttgart „zentralörtliche Versorgungsbereiche" als Ziel der Raumordnung im Rahmen der Steuerung des großflächigen Einzelhandels (abschließend) festgelegt (Verband Region Stuttgart 2010). Damit sind großflächige und überörtlich wirkende Einzelhandelsvorhaben nur innerhalb dieser Bereiche möglich. Durch die Formulierung als Ziele der Raumordnung entstehen gleichzeitig Bindungswirkungen und Anpassungserfordernisse gegenüber den Standortkommunen, sodass Klarheit für Ansiedlungskommunen, Nachbarkommunen und Ansiedlungsinteressenten besteht. Unterschiede bestehen im Zustandekommen der Regelungen und der Art bzw. Darstellung bzw. Intensität der Abgrenzung. Ähnliche Ansätze weisen auch die weiteren Regionalpläne in Baden-Württemberg oder das Regionale Raumordnungsprogramm für die Region Hannover (Region Hannover 2005) auf.

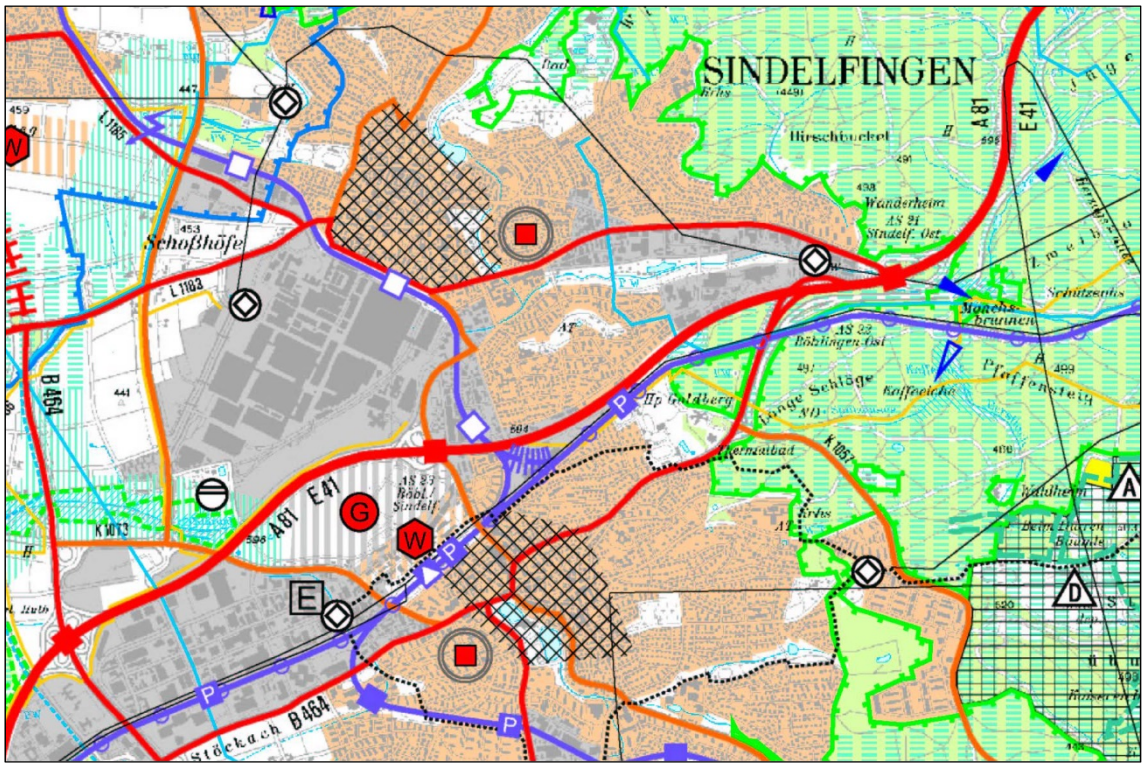
Als Steuerungsprinzipien kommen also konkrete Abgrenzungen der zentralörtlichen Standortbereiche und damit die Formulierung von Positivbereichen (quasi Eignungsgebiete) zum Einsatz. Außerhalb der Positivbereiche ist die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben flächendeckend ausgeschlossen. Die vorgegebene Rahmensetzung in Form von Zielen der Raumordnung ist bindend und ist durch die Kommunen mittels kommunaler Einzelhandelskonzepte ausfüllbar sowie in deren Bauleitplanung zu übernehmen. Die Darstellung und Festsetzung von Sonder- oder Kerngebieten für entsprechende Einzelhandelsgroßprojekte in kommunalen Bauleitplänen ist dann nur in den im Regionalplan festgelegten Bereichen möglich, wodurch insbesondere die Einhaltung des städtebaulichen Integrationsgebots und die verbrauchernahe und gut erreichbare Versorgung gesichert werden sollen.

Die Standorte sind an das Zentrale-Orte-System gekoppelt, um im Sinne der Erhaltung einer umfassenden, erreichbaren und dezentralen Versorgungsinfrastruktur eine Bündelung auch mit anderen Elementen der Daseinsvorsorge langfristig sichern zu können. Durch die Formulierung als Ziel der Raumordnung ist vorgegeben, dass die Festlegungen der Regionalpläne nicht abwägungsfähig sind und daher von den Trägern der Bauleitplanung zu beachten sind. In den Regionalplänen des Landes sind in Umsetzung der Vorgaben Ziele und Grundsätze der Raumordnung in textlicher und zeichnerischer Form enthalten, die im Wesentlichen wie nachfolgend am Beispiel der Region Stuttgart dargestellt aussehen (Verband Region Stuttgart 2010). Sie umfassen eine gebietsscharfe Darstellung der zentralörtlichen Versorgungskerne, sogenannte Ergänzungsstandorte für Einzelhandelsgroßbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten und dazu eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente.

2.3 Fallbeispiel zur Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche

Für eine Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche ist es bedeutend, dass Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung eine enge Abstimmung vornehmen, da sowohl überörtliche als auch örtliche, städtebauliche, Belange betroffen sind, die sich der Steuerung durch die Regionalplanung entziehen. Vor diesem Hintergrund wird eine Vorgehensweise zur Abgrenzung am Beispiel der Region Stuttgart, wo dieses für den Einzelhandel angewendet wurde, beschrieben. Diese Vorgehensweise ist aus Sicht des Verfassers grundsätzlich übertragbar und kann für die Abgrenzung von Standortbereichen für zentralörtliche Einrichtungen mit überörtlichen Versorgungsfunktionen Verwendung finden.

Abb. 1: Zentralörtlicher Versorgungskern (offene Diagonalschraffur über den Siedlungskörpern), Beispiel Doppel-Mittelzentrum Böblingen-Sindelfingen



Quelle: Verband Region Stuttgart 2010

Abbildung 1 zeigt beispielhaft einen Auszug aus der Raumnutzungskarte des Regionalplans für die Region Stuttgart im Maßstab 1:50.000. Darin sind die **zentralörtlichen Versorgungskerne** gebietsscharf durch eine offene Diagonalschraffur dargestellt. Sie sind gemäß §8 Abs. 3 LplG Baden-Württemberg **räumlich und nicht parzellenscharf abgegrenzt**. Sie haben die Funktion eines Vorranggebietes mit Ausschlusswirkung außerhalb. Im Rahmen der Bauleitplanung besteht insofern ein gewisser Ausformungsspielraum hinsichtlich der genauen Abgrenzung und der Einbeziehung einzelner Parzellen, aber im Hinblick auf das regionale und städtische Siedlungsgefüge ist eine deutliche Konkretisierung erfolgt. Zur Abgrenzung wurden den betroffenen Städten und Gemeinden durch den Träger der Regionalplanung Vorschläge auf Basis deren Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepten vorgelegt und im Rahmen des Beteiligungsverfahrens entsprechend dem Gegenstromprinzip vor der Beschlussfassung zum Regionalplan mit diesen abgestimmt

(nicht unbedingt im Einvernehmen, aber nach Anhörung). Die gebietsscharf festgelegten Standortbereiche (vgl. Abbildung 1, schwarze Diagonalschraffur), in denen der zentrenrelevante Einzelhandel stattfinden darf, sollen so die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde stärken. Sie kommen insofern den im Entwurf zum Landesentwicklungsplan für NRW aus 2013 benannten zASB sehr nahe bzw. entsprechen diesen in ihrer Funktion. Zudem ist in den Plansätzen geregelt, dass andere Zentrale Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung durch Vorhaben in den zentralörtlichen Versorgungskernen nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Die Abgrenzung erfolgte im Rahmen der Planerstellung in Abstimmung mit den Kommunen und vor dem Hintergrund folgender grundlegender Annahmen: Es werden keine einzelnen Standorte abgegrenzt, sondern zusammenhängende Bereiche, in denen Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe möglich sein sollen und die einen guten Anschluss an das regionale ÖPNV-Netz sowie die überörtlichen Straßen haben. Die Abgrenzung und Festlegung der Einzelhandelsschwerpunkte bedeutet nicht, dass im Umkehrschluss innerhalb dieser Bereiche Einzelhandel an jeder Stelle möglich oder sinnvoll ist. Festgelegt wird lediglich ein räumlicher Bereich im Gebiet der jeweiligen Stadt (Abbildung 1, schwarze Kreuzschraffur), in welchem Standorte nach regionalplanerischen Vorgaben zur räumlichen Lage und den Sortimentsbeschränkungen für entsprechende Vorhaben grundsätzlich möglich sind. Damit erfolgt eine räumliche Konkretisierung „städtebaulich integrierter Lagen", während den Kommunen gleichzeitig planerische Spielräume für die detaillierte Ausgestaltung sowie die Sicherung der Nahversorgung überlassen werden.

3 Fazit

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass durch eine enge Kooperation von Regionalplanung und Bauleitplanung eine konkrete und detaillierte Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Standorte für zentralörtliche Einrichtungen möglich ist. 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 konzentriert werden sollen und die städteplanerisch die zentralen Versorgungsbereiche darstellen sollten. So ist es möglich, eine integrierte überörtliche Strategie zu entwickeln und umzusetzen.

Literatur

BMVBS & BBSR (Hrsg.) (2011): Regionalstrategie Daseinsvosorge – Denkanstöße für die Praxis; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Berlin, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Bonn, April 2011

Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Hannover – Einzelhandelskonzept. Hannover.

Staatskanzlei NRW (2013) (Hrsg.): LEP NRW – Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Entwurf 2013. Düsseldorf.

Vallée, D. (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! – Analyse der Steuerungswirkungen. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.) (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover, 39-54. = Arbeitsberichte der ARL 2.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart 2010. Stuttgart.

Autor

Univ.-Prof. Dr.-Ing. **Dirk Vallée** (*1965) ist Inhaber des Lehrstuhls und Direktor des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University. Nach dem Studium des Bauingenieurwesens an der RWTH Aachen mit der Vertiefungsrichtung Verkehrswesen und Raumplanung war er Verkehrsplaner und Leitender Regionalplaner beim Verband Region Stuttgart. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in Forschungen zu Anpassungsstrategien an den demografischen und strukturellen Wandel, den Klimawandel, den Wechselwirkungen zwischen Siedlung und Mobilität sowie der Mobilitätsforschung und Verkehrsmodellierung. Er ist Mitglied der ARL, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen sowie des Beirats für Raumordnung und des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Thomas Terfrüchte

Zentrale Orte im Zielsystem des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen

Gliederung

1 Einleitung
2 Ziele und Grundsätze mit Bezug zu Zentralen Orten
2.1 Abschnitt 2: Räumliche Struktur des Landes
2.2 Abschnitt 5: Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit
2.3 Abschnitt 6: Siedlungsraum
3 Schlussfolgerungen für eine empirische Überprüfung
3.1 Merkmale für die Erhebung
3.2 Hinweise zur Methodik
4 Möglichkeiten der Optimierung
Literatur

Kurzfassung

Das Zentrale-Orte-Konzept in Nordrhein-Westfalen fußt auf landesplanerischen Überlegungen aus den 1970er Jahren (LEP I/II 1979). Im Entwurf zum neuen LEP wird daran unverändert festgehalten. Die Einstufungskriterien für Zentrale Orte werden jedoch – wie bereits 1995 – nicht fortgeschrieben. Soll nun – wie vorgesehen – eine Validierung des Zentrale-Orte-Konzepts erfolgen, sind jedoch ebensolche Kriterien erforderlich. Ausgehend vom Zielsystem im Entwurf zum neuen LEP werden in diesem Beitrag konkrete Ansätze zur empirischen Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts abgeleitet. Insbesondere geht es um Hinweise zu zentralörtlich relevanten Einrichtungen, zu Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsstandards, zum Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung sowie für eine geeignete Methodik zur Zentralitätsmessung.

Schlüsselwörter

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Zentrale-Orte-Konzept – raumordnerisches Zielsystem – Operationalisierung – Bestimmtheitsgebot – Zentralitätsmessung

Central Places in the Goals of Spatial Planning in the new State Development Plan for North Rhine-Westphalia

Abstract

The central place concept in North Rhine-Westphalia is based on regional planning considerations from the 1970s (LEP I/II 1979). The draft of the new State Development Plan (LEP) contains this unchanged concept, but the classification criteria for central places

have not been updated since 1979. If now – as planned – a validation of the central place concept is to be undertaken, then such criteria are required. Based on the system of spatial planning goals presented in the draft of the new LEP, concrete approaches to empirically verify the central place concept are discussed in this paper. Of particular importance is information about facilities of supra-local relevance, viability and accessibility standards, the need for consideration of spatially differentiated structures, and the necessity of a suitable method of measuring centrality.

Keywords

State Development Plan for North Rhine-Westphalia – central place concept – goals of spatial planning – operationalization – rule of reasonable certainty – measurement of centrality

1 Einleitung

Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) in Nordrhein-Westfalen fußt auf landesplanerischen Überlegungen aus den 70er Jahren (LEP I/II 1979). Bei der damaligen Aufstellung spielte insbesondere die landesweite Gebietsreform eine entscheidende Rolle: Sämtliche Gemeinden sollten so zugeschnitten sein, dass sie als Grundzentrum eingestuft werden können. An dieser landesplanerischen Grundhaltung (jede Gemeinde ist mindestens ein Grundzentrum) hat sich seit den Überlegungen der 70er Jahre nichts geändert. Mit Inkrafttreten des LEP 1995 hat sich die Landesplanung jedoch erstens von der Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche (Mittelbereiche und Oberbereiche als Versorgungsbereiche der Mittel- und Oberzentren) und zweitens von den Zwischenstufen in der Zentrale-Orte-Hierarchie (z. B. Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums) verabschiedet. Insofern besteht das dreigliedrige Konzept in NRW seit nunmehr 35 Jahren. Im LEP-Entwurf ist diesbezüglich von einem „Ergebnis historischer Prozesse" die Rede, weshalb die bestehende zentralörtliche Gliederung weiterhin als „Grundlage für die weitere räumliche Entwicklung" dienen solle (STK NRW 2013: 9; Erläuterung zu Ziel 2-1). Vor dem Hintergrund der prognostizierten Bevölkerungsrückgänge geht der Plangeber jedoch von einem Tragfähigkeitsverlust einiger Mittelzentren aus, weshalb die zentralörtliche Bedeutung der Städte und Gemeinden in NRW „noch während der Laufzeit des vorliegenden LEP überprüft werden [soll]" (STK NRW 2013: 10; Erläuterung zu Ziel 2-1).

Was jedoch seit den 70er Jahren nicht mehr fortgeschrieben wurde – und auch mit dem neuen LEP nicht fortgeschrieben wird –, sind die Einstufungs- bzw. Ausweisungskriterien wie etwa die Ausstattung mit zentralörtlich relevanter Infrastruktur (Ausstattungskatalog), Tragfähigkeitsschwellen für die Bevölkerung im Versorgungsbereich oder die Bedeutung als regionales Arbeitsmarktzentrum; im LEP I/II 1979 sind diese noch detailliert aufgeführt und v. a. auch begründet worden. Soll nun – wie im Beitrag Terfrüchte II in diesem Band – das bestehende Zentrale-Orte-Konzept auf seine empirische Entsprechung hin überprüft werden (Validierung), sind jedoch ebensolche Einstufungs- bzw. Ausweisungskriterien erforderlich (vgl. Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band). Neben diesen vom Plangeber definierten und abschließend bestimmten Kriterien kann allerdings auch das gesamte Zielsystem (Ziele und Grundsätze der Raumordnung) im Planwerk Ausgangspunkt für eine Validierung sein. Es gilt dann, die bestimmbaren Ziele und Grundsätze – auch jene ohne unmittelbaren Bezug zu Zentralen Orten – bis hin zu empirisch erfassbaren Kriterien zu operationalisieren.

Ausgehend vom Zielsystem im Entwurf zum neuen LEP werden in diesem Beitrag konkrete Ansätze zur empirischen Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts abgeleitet. Insbesondere geht es um Hinweise

- zu zentralörtlich relevanten Einrichtungen,
- zu Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsstandards,
- zum Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung (vgl. Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band) sowie
- für eine geeignete Methodik zur Zentralitätsmessung (vgl. Beitrag Terfrüchte II in diesem Band).

Vor diesem Hintergrund werden schließlich Möglichkeiten der Optimierung aufgezeigt, um eine konsistente und systemgerechte empirische Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts – wie vom Plangeber noch während der Laufzeit des LEP vorgesehen (s. o.) – gewährleisten zu können.

2 Ziele und Grundsätze mit Bezug zu Zentralen Orten

Die Stärkung Zentraler Orte in NRW zählt zur strategischen Ausrichtung des LEP. Der Erkenntnis folgend, dass es auch in zunächst noch wachsenden Teilräumen künftig zu „Tragfähigkeitsproblemen insbesondere bei den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge kommen [kann]“, gelte es, „die weitere Siedlungsentwicklung bereits jetzt auf Standorte [... zu konzentrieren], an denen auch langfristig ein attraktives Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen bereitgestellt werden kann“ (STK NRW 2013: 7). Dadurch, so der Plangeber, könne die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen und in allen Teilräumen sichergestellt werden (STK NRW 2013: 7).

Die wesentlichen Ziele und Grundsätze, die mit dieser strategischen Ausrichtung einhergehen und im Zusammenhang mit Zentralen Orten stehen, sind im Abschnitt 2 „Räumliche Struktur des Landes“ aufgeführt. Darüber hinaus gibt es Querbezüge vor allem im Abschnitte 6 „Siedlungsraum“ sowie im Zusammenhang mit der „Europäischen Metropolregion Nordrhein-Westfalen“ in Abschnitt 5 „Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit“.

2.1 Abschnitt 2: Räumliche Struktur des Landes

Ziel 2-1 Zentralörtliche Gliederung

„Die räumliche Entwicklung im Landesgebiet ist auf das bestehende, funktional gegliederte System Zentraler Orte auszurichten“ (STK NRW 2013: 9; Ziel 2-1).

Das (normative) Zentrale-Orte-Konzept – im Entwurf zum LEP als System benannt – ist damit als Ziel der Raumordnung fest im LEP verankert. In der Begründung zu Ziel 2-1 werden zwei wesentliche Hinweise für eine Validierung gegeben (STK NRW 2013: 9–10; Erläuterung zu Ziel 2-1):

- Erstens umfasst das Zentrale-Orte-Konzept in NRW mit Ober-, Mittel- und Grundzentren drei Hierarchiestufen (ohne Zwischenstufen) und
- zweitens hat die Festlegung der Zentralen Orte so zu erfolgen, dass in allen Teilräumen Zentrale Orte aller Hierarchiestufen gesichert sind. Unklar bleibt hingegen, auf welche Teilräume der Plangeber hier abzielt.

Daneben gibt der Plangeber in der Begründung zu Ziel 2-1 Auskunft darüber, welches konzeptionelle Ziel mit dem Zentrale-Orte-Konzept verfolgt wird, denn das raumstrukturelle Netz biete etwa „den öffentlichen und privaten Trägern der Daseinsvorsorge [...] verlässliche Rahmenbedingungen für ihre Standort- und Investitionsentscheidungen", und weiter heißt es, dass man „nach Jahrzehnten der Expansion [...] nun in vielen Bereichen vor der Aufgabe [steht], den quantitativen Rückbau und den qualitativen Umbau konstruktiv zu planen und zu gestalten" (STK NRW 2013: 10; Erläuterung zu Ziel 2-1). Das Zentrale-Orte-Konzept kann insofern als das wesentliche Instrument verstanden werden, mit dem insbesondere der quantitative Rückbau von (zentralörtlich relevanter) Infrastruktur gesteuert werden kann. Dies wird unterstützt durch die Erkenntnis des Plangebers, dass infolge des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs die Tragfähigkeit insbesondere von Mittelzentren infrage zu stellen sei. Die Tragfähigkeit von Grundzentren – und damit der zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche (vgl. Milstein/Grotefels in diesem Band) aller 396 Städte und Gemeinden – wird somit nicht als gefährdet angesehen.

Grundsatz 2-2 Daseinsvorsorge

„Zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes sind Erreichbarkeiten und Qualitäten von Einrichtungen der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung, der Sicherung wirtschaftlicher Entwicklungschancen und guter Umweltbedingungen auf das funktional gegliederte System Zentraler Orte auszurichten" (STK NRW 2013: 9; Grundsatz 2-2).

Mit dem wesentlichen Grundsatz zur Daseinsvorsorge im Zusammenhang mit der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird das o. g. konzeptionelle Ziel des Zentrale-Orte-Konzepts unterstrichen und weiter konkretisiert:

- Die Erreichbarkeit von (zentralörtlich relevanten) Einrichtungen der Daseinsvorsorge ergänzt als Grundsatz das Ziel der Tragfähigkeit entsprechender Einrichtungen. In der Erläuterung zu Grundsatz 2-2 wird jedoch nicht bestimmt, was der Plangeber unter „zumutbaren Zeiträumen" bzw. „angemessener Zeit" versteht, allerdings sollen höherwertige (mittel- und oberzentrale) Einrichtungen „von jedem Standort" sowohl im MIV wie auch im ÖPNV zumutbar erreichbar sein (STK NRW 2013: 10). Das Erfordernis der Erreichbarkeit im ÖPNV wird für Bildungseinrichtungen explizit hervorgehoben (ebd. 13).
- Mit der Bevölkerungsentwicklung, den wirtschaftlichen Entwicklungschancen und guten Umweltbedingungen wird das Zentrale-Orte-Konzept neben der klassischen Versorgungsfunktion um eine Entwicklungsfunktion erweitert.

Daneben wird mit „Qualitäten" von Einrichtungen darauf hingewiesen, dass gleichwertige Lebensverhältnisse nicht allein am Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausgemacht werden können. Vielmehr müsste es im Rahmen einer Validierung gelten, Versorgungsqualität zu quantifizieren. In der Erläuterung zu Grundsatz 2-2 (STK NRW 2013: 13) hingegen ist explizit von einem „Zugang zu privaten und öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge" die Rede. Insofern lässt sich aus dem Planwerk nicht ableiten, ob es für die Validierung ausreichend ist, ob eine Einrichtung nur vorhanden sein muss oder auch eine gewisse (Platz-)Anzahl aufweisen soll; dies ist vor allem im Bildungs- („Zügigkeit") und Gesundheitswesen (Ärzte, Krankenhausbetten usw.) relevant.

Hinsichtlich der zentralörtlich relevanten Einrichtungen (Ausstattungskatalog) nennt der Plangeber in der Erläuterung zu Grundsatz 2-2 vor allem Funktionsbereiche, nicht aber konkrete Ausstattungsmerkmale Zentraler Orte unterschiedlicher Hierarchiestufen:

- Funktionsbereiche (STK NRW 2013: 13; Erläuterung zu Grundsatz 2-2):
  - Bildung und Kultur
  - Soziale, medizinische und pflegerische Betreuung
  - Erholung, Sport und Freizeit
  - Verwaltung und Versorgung
- Differenzierung nach Hierarchiestufen im Gesundheitswesen (STK NRW 2013: 13; Erläuterung zu Grundsatz 2-2):
  - Grundversorgung im Gesundheitswesen barrierefrei und wohnortnah (in allen Kommunen, daher grundzentral)
  - „Höherwertige und spezialisierte medizinische Einrichtungen, insbesondere die stationäre Krankenhausversorgung, sollen nach Aufgaben und Einzugsbereichen im Einklang mit dem System der Zentralen Orte abgestuft und untereinander vernetzt werden"
- Konkretisierung einzelner Funktionen bzw. Funktionsbereiche im Bildungs- und Betreuungswesen (STK NRW 2013: 13; Erläuterung zu Grundsatz 2-2):
  - „vielfältige [...] Möglichkeiten der vorschulischen Betreuung, der schulischen Bildung und Erziehung und der Aus-, Fort- und Weiterbildung"
  - „alle Schulformen und Schularten umfassendes Bildungs- und Abschlussangebot"
  - „Einrichtungen für die Weiterbildung und die außerschulische Jugendbildung, für die berufliche Aus- und Fortbildung"

Der Plangeber konkretisiert den Grundsatz Daseinsvorsorge somit ausschließlich im Bereich der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur.

2.2 Abschnitt 5: Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit

Grundsatz 5-2 Europäische Metropolregion Nordrhein-Westfalen

„Die regionalen Kooperationen sowie das Land Nordrhein-Westfalen sollen die Europäische Metropolregion Nordrhein-Westfalen entwickeln. Sie sollen die Standortvoraussetzungen für die internationalen Metropolfunktionen insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung sowie Kultur, Erholung, Sport, Freizeit und Tourismus sichern und verbessern" (STK NRW 2013: 26; Grundsatz 5-2).

Die o. g. Funktionsbereiche im Zentrale-Orte-Konzept decken sich in Teilen mit den hier genannten Metropolfunktionen. In der Erläuterung zu Grundsatz 5-2 (STK NRW 2013: 27) begründet der Plangeber diese Überschneidung, denn „Gemäß des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ergänzen die europäischen Metropolregionen als räumliche und funktionale Standorte das Zentrale-Orte-System hinsichtlich einiger herausragender internationaler Raumfunktionen". Daraus folgt, dass die metropolitane Ebene vom Plangeber als konzeptionelle Erweiterung des Zentrale-Orte-Konzepts verstanden wird, wobei die relevanten Funktionsbereiche (z. B. Forschung und Entwicklung) konkret benannt werden.

2.3 Abschnitt 6: Siedlungsraum

Grundsatz 6.1-3 Leitbild „dezentrale Konzentration"

„Die Siedlungsstruktur soll dem Leitbild der ‚dezentralen Konzentration' entsprechend weiterentwickelt werden. Dabei ist die zentralörtliche Gliederung zugrunde zu legen" (STK NRW 2013: 29; Grundsatz 6.1-3).

Das Zentrale-Orte-Konzept dient somit neben der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch dem (siedlungsstrukturellen) Leitbild der „dezentralen Konzentration". Diese Verknüpfung macht der Plangeber in der Erläuterung zu Grundsatz 6.1-3 (STK NRW 2013: 32) deutlich, denn „die großräumige Siedlungsstruktur in Nordrhein-Westfalen soll die gewachsene Verteilung im System der zentralen Orte stabilisieren. Diese großräumig-dezentrale Struktur ist auf regionaler und örtlicher Ebene mit einer Konzentration auf kompakte Siedlungsbereiche zu verknüpfen. Damit sollen u. a. flächensparend die Voraussetzungen für die Tragfähigkeit und Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in allen Teilen des Landes gewährleistet werden." Tragfähigkeit und Erreichbarkeit werden somit auch im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung explizit vom Plangeber angesprochen, ohne über das o. g. Maß hinaus (Erreichbarkeit im MIV und ÖPNV) eine weitere Konkretisierung vorzunehmen. Allerdings wird die innergemeindliche Siedlungs(flächen)entwicklung direkt mit dem überörtlichen Zentrale-Orte-Konzept verknüpft, was insbesondere durch Ziel 6.2-1 deutlich wird.

Ziel 6.2-1 Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche

„Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden ist auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche auszurichten, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche)" (STK NRW 2013: 36; Ziel 6.2-1).

In der Erläuterung zu Ziel 6.2-1 wird schließlich ein direkter Bezug zum Zentrale-Orte-Konzept hergestellt, indem den zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen (zABSs, vgl. Kapitel Milstein/Grotefels) die Rolle zukommt, zu einer „überörtlich-flächendeckenden Grundversorgung" beizutragen, weshalb dort „langfristig mindestens die Tragfähigkeit für Einrichtungen der Grundversorgung gewährleistet sein sollte" (STK NRW 2013: 38; Erläuterung zu Ziel 6.2-1). Hieraus folgt für die empirische Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts:

- Zu den Einrichtungen der Grundversorgung zählen nur jene Einrichtungen, die auch in zASBs lokalisiert sind; nicht-ubiquitäre Einrichtungen, die regelmäßig außerhalb der zASBs lokalisiert sind, können demnach nicht als grundzentrale Einrichtungen gelten.
- Die zASBs sind praktisch die grundzentralen Standortcluster, welche die übrigen Ortsteile einer Gemeinde (Nahbereich) mitversorgen; dabei geht es primär darum, dass überhaupt ein Zugang zu grundzentralen Einrichtungen gewährleistet ist, was für eine dichotome Skalierung (vorhanden/nicht vorhanden) bei der Erhebung und Auswertung grundzentraler Einrichtungen spricht (vgl. zur Methodik Kapitel Flex in diesem Band).

Grundsatz 6.2-2 Nutzung des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs

„Bei der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche sollen Haltepunkte des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs besonders berücksichtigt werden" (STK NRW 2013: 36; Grundsatz 6.2-2).

Haltepunkte im schienengebundenen ÖPNV werden in Grundsatz 6.2-2 somit als besonders zu berücksichtigende zentralörtlich relevante Einrichtungen definiert. Der Bezug zu Zentralen Orten wird überdies in der Erläuterung deutlich, da (neue) „Wohnsiedlungsflächen nach Möglichkeit im Nahbereich von Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs entwickelt werden [sollen]" (STK NRW 2013: 38; Erläuterung zu Grundsatz 6.2-2). Wird der Nahbereich hier als Versorgungsbereich eines Grundzentrums verstanden, sind Haltepunkte im schienengebundenen ÖPNV – wenn auch als Soll-Bestimmung – als grundzentral einzustufen.

Ziel 6.5-2 Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen

„Zentrenrelevant sind die Sortimente gemäß Anlage 1 [...]" (STK NRW 2013: 49; Ziel 6.5-2).

In der Anlage zu Ziel 6.5-2 sind neben den zentrenrelevanten Sortimenten (im Sinne des städtebaulichen Begriffsverständnisses im Zusammenhang mit zentralen Versorgungsbereichen, vgl. Kapitel Vallée „Siedlungsentwicklung" in diesem Band) auch jene Sortimente gesondert hervorgehoben, die zugleich nahversorgungsrelevant („täglicher Bedarf") sind und insofern als grundzentrale Einrichtungen des Einzelhandels gelten können. Konkret sind dies „Nahrungs- und Genussmittel" sowie „Gesundheits- und Körperpflegeartikel". Die weiteren Sortimente („wiederkehrender Bedarf") wiederum können als mittel- bzw. oberzentral eingestuft werden, da sie nicht der Nahversorgung dienen; sie können gleichsam als Konkretisierung des unbestimmten Begriffs „Versorgung" im Zusammenhang mit zentralörtlich relevanten Einrichtungen (s. o.) verstanden werden:

- Papier/Bürobedarf/Schreibwaren
- Bücher
- Bekleidung, Wäsche
- Schuhe, Lederwaren
- medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel
- Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik
- Spielwaren
- Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel (ohne Teilsortimente Angelartikel, Campingartikel, Fahrräder und Zubehör, Jagdartikel, Reitartikel und Sportgroßgeräte)
- Elektrogeräte, Medien (=Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik, Computer, Foto – ohne Elektrogroßgeräte, Leuchten)
- Uhren, Schmuck

Im Bereich des Einzelhandels ist durch den Plangeber somit zwar im Zusammenhang mit zentralen Versorgungsbereichen (vgl. Kapitel Vallée „Siedlungsentwicklung" in diesem Band), nicht aber für das Zentrale-Orte-Konzept abschließend bestimmt, welche Sortimente zentrenrelevant sind und damit mittelbar auch, welche Einzelhandelseinrichtungen zentralörtlich relevant sind und in einer empirischen Überprüfung zu berücksichtigen sind.

Ziel 6.5-3 Beeinträchtigungsverbot

„Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des §11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden" (STK NRW 2013: 49; Ziel 6.5-3).

Das Beeinträchtigungsverbot steht damit zumindest im Ziel nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem ZOK, da wiederum (s. o.) auf die zentralen Versorgungsbereiche abgestellt wird. In der Erläuterung zu Ziel 6.5-3 wird jedoch ein direkter Bezug hergestellt, denn: „Soweit die Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen (in der Regel Mittel- und Oberzentren), ist mit dem Beeinträchtigungsverbot zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweiligen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt. Überörtliche Interessen rechtfertigen die Festlegung aber auch dann, wenn die jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche Versorgungsfunktion haben. Aufgabe der Raumordnung ist es u. a., die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Diese Aufgabe stellt das Gesetz in einen Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept. Dieses soll eine ausreichende Versorgung auch wenig mobiler Bevölkerungsgruppen sichern. Hierbei handelt es sich um überörtliche Interessen, die das Beeinträchtigungsverbot unterstützen soll" (STK NRW 2013: 59; Erläuterung zu Ziel 6.5-3). Die in Ziel 6.5-2 aufgeführten Sortimente geben insofern auch Hinweise dazu, welche überörtlichen Versorgungseinrichtungen in Mittel- und Oberzentren schützenswert sind und damit auch als rangstufenüblich angesehen werden können.

Grundsatz 6.6-1 Ausstattung der Siedlungsbereiche mit Bewegungsräumen und Erholungs-, Sport-, Freizeit- und Tourismuseinrichtungen

„Die Siedlungsbereiche sollen bedarfsgerecht und angepasst an die zentralörtliche Gliederung mit möglichst vielfältig zu nutzenden Bewegungsräumen und barrierefreien Erholungs-, Sport-, Freizeit- und Tourismuseinrichtungen ausgestattet werden" (STK NRW 2013: 67–68; Grundsatz 6.6-1).

Der Plangeber stellt mit Grundsatz 6.6-1 einen Zusammenhang zwischen Einrichtungen der Erholung, des Sports, der Freizeit und des Tourismus und der Einstufung der Städte und Gemeinden als Grund-, Mittel- bzw. Oberzentrum her. Welche Einrichtungen auf welcher Hierarchiestufe üblich sind, wird vom Plangeber nicht weiter konkretisiert, allerdings heißt es in der Erläuterung, der Bedarf werde „von den zuständigen öffentlichen Stellen definiert" (STK NRW 2013: 69; Erläuterung zu Grundsatz 6.6-1). Insofern gibt Grundsatz 6.6-1 erstens einen Hinweis darauf, dass Erholung, Sport, Freizeit und Tourismus einen zentralörtlich relevanten Funktionsbereich darstellen und daher nicht

nur zu den Metropolfunktionen zählen (s. o.). Zweitens gibt der Plangeber die Bestimmung konkreter Einrichtungen für die unterschiedlichen Hierarchiestufen an die „zuständigen öffentlichen Stellen" weiter, die daher im Rahmen einer Validierung den Vergleichsmaßstab definieren.

3 Schlussfolgerungen für eine empirische Überprüfung

In Kapitel 2 sind anhand der Ziele und Grundsätze der Raumordnung Hinweise für eine empirische Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems in NRW abgeleitet worden. Es zeigt sich jedoch, dass nicht alle zentralörtlich relevanten Funktionsbereiche hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sind, was mitunter auch dem Ansinnen des Plangebers geschuldet sein dürfte, noch während der Laufzeit des LEP die Städte und Gemeinden auf ihre zentralörtliche Funktion hin zu überprüfen. Schließlich wären entsprechende Plansätze ohne hinreichende Kenntnisse über die tatsächliche Verteilung der Funktionen innerhalb des Landes auch nicht (empirisch) begründbar – unabhängig von systemgerechten Abweichungen im Einzelfall. Die folgenden Ausführungen sind vor diesem Hintergrund auch als Beitrag zu einem iterativen Vorgehen zu verstehen, an dessen Ende die landesweite Beschreibung des Zentrale-Orte-Systems als Grundlage für das normative Zentrale-Orte-Konzept samt zugehöriger Plansätze stehen könnte. Die Operationalisierung hin zu konkreten Ausstattungsmerkmalen erfolgt unter Berücksichtigung von Fachplanungen, Fachpolitiken, Festlegungen in anderen Bundesländern, Entschließungen der MKRO sowie wissenschaftlicher Studien später in Beitrag Terfrüchte II in diesem Band; gleiches gilt für geeignete methodische Schritte sowie Verfahren zur Zentralitätsmessung und Bereichsabgrenzung, für die der vorliegende LEP-Entwurf nur vage Hinweise gibt.

3.1 Merkmale für die Erhebung

Grundsätzlich sollte zwischen der Versorgungs- und Entwicklungsfunktion Zentraler Orte unterschieden werden, da neben der klassischen Versorgungsfunktion auch die „Sicherung wirtschaftlicher Entwicklungschancen" über das ZOK erfolgen soll (STK NRW 2013: 9; Grundsatz 2-2). Daneben wird in Grundsatz 5-2 (STK NRW 2013: 26) die metropolitane Ebene im Zusammenhang mit dem ZOK angesprochen. Je nach konzeptioneller Ausgestaltung der metropolitanen Ebene können somit bis zu drei übergeordnete Funktionen Zentraler Orte identifiziert werden:

- Versorgungsfunktion
- Entwicklungsfunktion
- (ggf.) Metropolfunktion

Innerhalb dieser übergeordneten Funktionen können wiederum Funktionsbereiche und Teilfunktionsbereiche aus dem Zielsystem abgeleitet werden (vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Beitrag). Während die weitere Konkretisierung bis hin zu Ausstattungsmerkmalen und gewünschten Merkmalsausprägungen den empirischen Befund wesentlich beeinflusst, hat die vom Plangeber vorgenommene normative Zuordnung der Merkmale zu bestimmten Hierarchiestufen jedoch keine Auswirkungen auf den deskriptiven Befund; denn: welches Merkmal tatsächlich welcher Hierarchiestufe angehört, kann nur deskriptiv anhand der Aufkommenshäufigkeit und der räumlichen Verteilung innerhalb Nordrhein-Westfalens ermittelt werden (vgl. Beitrag Terfrüchte II in diesem Band).

Folgende Funktionsbereiche und Teilfunktionsbereiche lassen sich bezüglich der Versorgungsfunktion (öffentliche und private Einrichtungen, vgl. STK NRW 2013: 7) aus dem Zielsystem ableiten (vgl. Abschnitt 2 in diesem Beitrag):

- Bildung
  - Schulische Bildung (differenziert nach Schulformen und Schularten sowie entsprechenden Abschlüssen)
  - Berufliche Aus- und Fortbildung
  - Weiterbildung
- Kultur
- Soziale Betreuung
  - Vorschulische Betreuung
  - Außerschulische Jugendbildung
- Medizinische Betreuung
  - Stationäre medizinische Versorgung
- Pflegerische Betreuung
- Erholung, Sport, Freizeit und Tourismus (unter Beachtung fachplanerischer bzw. fachpolitischer Festlegungen („öffentliche Stellen"))
- Verwaltung
- Versorgung (differenziert nach Sortimenten des „wiederkehrenden Bedarfs" im Zusammenhang mit zentralen Versorgungsbereichen)

Einrichtungen im Funktionsbereich Verkehr sind nicht als Ausstattungsmerkmale zu verstehen, sondern dienen der Gewährleistungen einer zumutbaren Erreichbarkeit (s. u.). Für die Entwicklungsfunktion lassen sich drei Funktionsbereiche ableiten:

- Bevölkerungsentwicklung
- Wirtschaftliche Entwicklungschancen
- (gute) Umweltbedingungen

Innerhalb der Metropolfunktionen sind (bzw. wären) die relevanten Funktionsbereiche:

- Infrastruktur
- Dienstleistungen
- Forschung und Entwicklung
- Kultur
- Erholung, Sport, Freizeit und Tourismus

Die weitere Operationalisierung im Rahmen einer empirischen Überprüfung (vgl. Beitrag Terfrüchte II in diesem Band) sollte von diesem Orientierungsrahmen – abgeleitet aus dem Zielsystem – ausgehen.

3.2 Hinweise zur Methodik

Hierarchieebenen

Der Plangeber hält grundsätzlich am dreigliedrigen Zentrale-Orte-Konzept aus Grund-, Mittel- und Oberzentren fest. Für die grundzentrale Ebene müssten die zentralörtlich relevanten Einrichtungen gemäß den umfangreichen Ausführungen zum Instrument der

zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB, vgl. Beitrag Flex und Droste/van Gemmeren in diesem Band) auf einer noch zu bestimmenden innergemeindlichen Ebene überprüft werden. Da im entsprechenden Ziel jedoch bestimmt ist, dass jede Gemeinde in Abstimmung mit der Regionalplanung einen zASB als Ziel der Raumordnung ausweist, ist eine landesweite Betrachtung der grundzentralen Ebene für die Beschreibung des Zentrale-Orte-Systems obsolet, schließlich würde für jene Gemeinden, die nicht über ein entsprechendes Angebot grundzentraler Einrichtungen verfügen, dennoch jeweils ein zASB und damit das Einstufungs- bzw. Ausweisungskriterium für Grundzentren festgelegt. Das Ziel, dass jede Gemeinde mindestens Grundzentrum ist, dürfte damit im Zusammenhang stehen. Für künftige Planfortschreibungen müsste diskutiert werden, was passiert, wenn in einzelnen Gemeinden mittelfristig kein zASB mehr ermittelt werden kann.

Die empirische Überprüfung würde nach den gegenwärtigen Vorgaben auf die mittel- und oberzentrale Ebene beschränkt bleiben. Dies schließt nicht aus, künftig auch die grundzentrale Ebene einzubeziehen, sofern die politisch-planerischen Vorstellungen sich ändern und die grundzentrale Ebene – wie es bis zum Entwurf zum neuen LEP Usus war – nicht mehr an die Regionalplanung delegiert wird. Die Identifizierung rangstufenspezifischer Einrichtungen, die Ermittlung der Ist-Zentralität der Städte und Gemeinden sowie die Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche muss somit auf genau eine mittelzentrale und genau eine oberzentrale Ebene (also ohne Zwischenstufen) ausgerichtet sein.

Ausstattungsmerkmale

Aus dem Zielsystem lässt sich nicht ableiten, ob eine dichotome Skalierung der Merkmalsausprägungen – neben der grundzentralen – auch auf der mittel- und oberzentralen Ebene ausreicht. Näherungsweise können die im Zielsystem genannten „Qualitäten" von Einrichtungen jedoch auch über die Angebotshäufigkeit ermittelt werden, sodass die Methodik zur empirischen Überprüfung mit metrisch skalierten Merkmalsausprägungen umgehen können sollte.

Bereichsabgrenzung

Die Hinweise zur Bereichsabgrenzung sind im Zielsystem bzw. in den jeweiligen Begründungen beschränkt auf die Gewährleistung einer zumutbaren Erreichbarkeit von jedem Standort sowohl im MIV wie auch im ÖPNV (STK NRW 2013: 10; Erläuterung zu Grundsatz 2-2). Die Ermittlung der Verflechtungsbereiche muss insofern mit der Prämisse umgehen können, dass nur jene Bereiche plausibel sind, in denen das jeweilige Mittel- bzw. Oberzentren aus allen Standorten des Verflechtungsbereichs heraus zumutbar erreichbar ist; Zumutbarkeit muss dazu – wenn auch hilfsweise – zwingend definiert werden (z. B. mittels Hinweisen in den RIN; vgl. Beitrag Vallée „Verkehr" in diesem Band).

Hinweise zu einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung (vgl. Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band) können nicht unmittelbar aus dem Zielsystem abgeleitet werden, d. h. eher verdichtete/städtische Räume und eher dünn besiedelte/ländliche Räume sind bei der Bereichsabgrenzung gleich zu behandeln. Tragfähigkeit und Erreichbarkeit Zentraler Orte gelten somit landesweit einheitlich.

4 Möglichkeiten der Optimierung

Möglichkeiten der Optimierung des Zentrale-Orte-Konzepts bzw. der damit im Zusammenhang stehenden Ziele und Grundsätze der Raumordnung betreffen einerseits den Steuerungsanspruch des Zentrale-Orte-Konzepts und andererseits die Konkretisierung der Plansätze, um ein Zentrale-Orte-Monitoring bzw. die empirische Beschreibung des Zentrale-Orte-Systems überhaupt zu ermöglichen.

Steuerungsanspruch des Zentrale-Orte-Konzepts

Im Entwurf zum LEP sind neben der Festlegung Zentraler Orte auch Ziele und Grundsätze enthalten, die unmittelbar oder mittelbar einen Bezug zum Zentrale-Orte-Konzept herstellen. Der Plangeber sieht das ZOK somit durchaus als relevantes und wirkmächtiges Konzept der Raumordnung an. Hinsichtlich des Steuerungsanspruchs und der erzielten Steuerungswirkung besteht jedoch mitunter eine deutliche Diskrepanz, was sich insb. im Bereich der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung zeigt:

- Die zentralörtlichen Mittelbereiche bilden etwa den Bezugsraum für die Sicherstellung der hausärztlichen Versorgung – im LEP-Entwurf sind jedoch keine Mittelbereiche festgelegt, sodass de facto die letztmalig 1979 festgelegten Mittelbereiche den Raumbezug bilden (Flex/Gerber/Terfrüchte).
- Das Krankenhausgesetz NRW enthält zwar keine Raumordnungsklausel, im Krankenhausplan wird jedoch explizit auf das ZOK abgestellt: Unter Punkt 2.2.1 („Grundsätzliche Ziele“) heißt es, „die regionale Krankenhausplanung soll die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche [...] berücksichtigen“ (MGEPA NRW 2013: 20) – zentralörtliche Verflechtungsbereiche sind jedoch auf mittel- und oberzentraler Ebene nicht festgelegt (s. o.).

Insbesondere zu den wesentlichen Bereichen der Daseinsvorsorge wie etwa Bildung und Gesundheit sollte der Plangeber insofern Plansätze in den LEP aufnehmen, die es den Adressaten (Fachplanungen bzw. Fachpolitiken über Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen) ermöglichen, sich auf ein belastbares ZOK mit bestimmten bzw. bestimmbaren Zielen stützen bzw. berufen zu können. Mitunter mag auch die im Ländervergleich (und traditionell) eher schwache Ausgestaltung des LEP dazu beigetragen haben, dass Fachplanungen und Fachpolitiken in NRW sich kaum auf das ZOK berufen (vgl. Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2014: 58 ff.). Vor diesem Hintergrund sollte mit der Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems auch ein Monitoring erfolgen, um die einschlägigen (und daseinsvorsorgerelevanten) Fachplanungen und Fachpolitiken auf ihre Verknüpfung mit dem ZOK hin zu überprüfen und ggf. gemeinsam o. g. Plansätze zu entwickeln. Mitunter wird mit einem verstärkten Ordnungs- bzw. Steuerungsanspruch auch das Eingehen auf und Umgehen mit Zielkonflikten einhergehen.

Hinsichtlich der in Politik und Wissenschaft vielfach diskutierten Einführung einer metropolitanen Hierarchiestufe im ZOK ist insofern auch darauf hinzuweisen, dass eine Ausweisung von Metropolen (als Zentrale Orte höchster Hierarchiestufe) und Metropolräumen bzw. -regionen im Sinne metropolitaner Verflechtungs- bzw. Versorgungsbereiche nur dann zweckmäßig ist, wenn mit der Festlegung auch ein Steuerungsanspruch einhergeht; andernfalls wäre die Festlegung funktionslos. Da jedoch die auf den Endverbraucher ausgerichtete Versorgungsfunktion mit zunehmender Hierarchiestufe und zugunsten der (großräumigen) Entwicklungsfunktion zurücktritt (Blotevogel 2002: XXV), dürfte die Ausweisung von Metropolen bzw. Metropolregionen als integrierter Bestandteil des ZOK dem zugedachten Steuerungsanspruch (Gewährleistung gleichwertiger Le-

bensverhältnisse bzw. flächendeckender Daseinsvorsorge) nicht zuträglich sein. Ein weiterer Aspekt betrifft das Ziel der flächendeckenden Versorgung, denn i. d. R. sind Metropolregionen nicht flächendeckend ausgewiesen (auch wenn dies für NRW im LEP-Entwurf vorgeschlagen wird).

Gleichwohl ist es aus methodischer Sicht ohne Weiteres möglich, innerhalb der Versorgungsfunktion all jene Einrichtungen zu identifizieren, die nur in wenigen Oberzentren lokalisiert sind und in diesem Sinne als metropolitane (Versorgungs-)Einrichtungen verstanden werden können (s. u.).

Bestimmtheit/Bestimmbarkeit raumordnerischer Ziele

Erst wenn geklärt ist, was die Landesplanung in NRW steuern bzw. erreichen möchte, kann auch die Frage geklärt werden, welcher Konkretisierungsgrad hinsichtlich der Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit erforderlich ist. Das Beispiel der Qualifizierung öffentlicher Bibliotheken im rheinland-pfälzischen LEP zeigt, dass Plansätze auch derart konkret sein können, dass kein Auslegungsspielraum mehr bleibt; eine Bibliothek ist demnach qualifizierte Bibliothek, wenn sie wissenschaftlich geführt ist, mindestens 1,5 Medien pro Einwohner bereithält, je Einwohner durchschnittlich drei Medien ausgeliehen werden und für die Beschaffung ein Etat von mindestens einem Euro pro Einwohner bereitsteht (vgl. Begründung zu Ziel 35 im LEP IV (MWKEL 2008)).

Grundsätzlich ist es dem Plangeber überlassen, ob Ziele abschließend bestimmt werden oder „nur" bestimmbar sind. Mitunter können Fachplanungen und Fachpolitiken auch die geeigneteren Akteure sein, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit die bestimmbaren raumordnerischen Ziele letztlich abschließend anwenden und damit eine fundierte empirische Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems ermöglichen. Dabei kann der Plangeber, wie in der Erläuterung zu Grundsatz 6.6-1 (s. o.) gezeigt, die „zuständigen öffentlichen Stellen" auch direkt ansprechen. Welche Konkretisierungsgrade schließlich zwischen allgemeinen Formulierungen und konkreten Merkmalen mit gewünschten Merkmalsausprägungen möglich sind, wird in Beitrag Terfrüchte II in diesem Band deutlich.

Schließlich sollte sich der Plangeber die zur Beschreibung des Zentrale-Orte-Systems genutzten Methoden und Verfahrensschritte zu eigen machen (vgl. OVG Lüneburg 1 KN 152/10).

Literatur

Blotevogel, H. H. (2002): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, XI-XXXVI. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.

Flex, F.; Gerber, M.; Terfrüchte, T.: Quo vadis Zentrale Orte in Nordrhein-Westfalen: Methodische und konzeptionelle Überlegungen für ein zukünftiges ZOK. In: Lamker, C.; Mägdefrau, N.; Paßlick, S.; Pelka, K. (Hrsg.): Landesplanung neu diskutiert. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL; im Erscheinen.

Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Endbericht. Bonn.

MWKEL – Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2008): LEP IV – Landesentwicklungsprogramm IV Rheinland-Pfalz vom 14.10.2008.

MGEPA NRW – Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2013): Krankenhausplan NRW 2015. Düsseldorf.

STK NRW – Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2013): LEP NRW – Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Entwurf vom 25.06.2013. Düsseldorf.

Terfrüchte, T. (2015): Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo. = Metropolis und Region 14.

Autor

Dr. **Thomas Terfrüchte** (*1982) ist seit 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und hat dort 2014 seine Promotion unter dem Titel „Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens“ mit Auszeichnung abgeschlossen. Seit 2013 ist er zudem als wissenschaftlicher Gutachter für verschiedene Landesplanungsbehörden tätig.

Thomas Terfrüchte

Empirische Befunde zum Zentrale-Orte-System in Nordrhein-Westfalen

Gliederung

1 Einleitung
2 Ausgangslage: Fehlende Einstufungs- bzw. Ausweisungskriterien
2.1 Rahmenvorgaben im Entwurf zum neuen LEP NRW
2.2 „State of the Art" in Wissenschaft und Planungspraxis
3 Methodenvorschlag: Ermittlung zentralörtlicher Gravitationskraft
3.1 Methodische Vorbemerkungen
3.2 Zentralörtlich relevante Ausstattungsmerkmale (Versorgungsfunktion)
3.3 Hierarchisierung der Ausstattungsmerkmale
3.4 Ermittlung rangstufenspezifischer Versorgungsindizes (Gravitationskraft)
4 Empirischer Befund: Zentralörtliche Gravitationskraft in NRW
4.1 Oberzentrale Gravitationskraft
4.2 Mittelzentrale Gravitationskraft
4.3 Städtische Funktionsprofile
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen
5.1 Beachtung/Berücksichtigung von Versorgungs- und Entwicklungsfunktion
5.2 Beachtung/Berücksichtigung der Bereichsbildungsfähigkeit
5.3 Beachtung/Berücksichtigung von Erreichbarkeitsstandards
5.4 Begründung raumordnerischer Festlegungen
Literatur

Kurzfassung

Die Herausforderung, das bestehende Zentrale-Orte-Konzept in Nordrhein-Westfalen zu validieren bzw. auf seine empirische Entsprechung hin zu überprüfen liegt darin, Lücken im Zielsystem des LEP plausibel zu schließen und zugleich Hinweise für ein künftiges Zielsystem zu geben. Ziel der vorliegenden Ausführungen ist es, einen Beitrag zu diesem iterativen Vorgehen zu leisten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Bestimmung der rangstufenspezifischen zentralörtlichen Gravitationskraft. Wichtig für das Verständnis ist es, dass eine im Landesvergleich überdurchschnittliche rangstufenspezifische Gravitationskraft allein kein hinreichendes Kriterium für die Einstufung bzw. Ausweisung von Städten und Gemeinden als Zentraler Ort einer Hierarchiestufe ist: Erforderlich ist zu-

dem die Bereichsbildungsfähigkeit, d. h. dass die Gravitationskraft der jeweiligen Orte über das eigene Gemeindeterritorium hinaus ausstrahlt (überörtliche Bedeutung).

Schlüsselwörter

Zentrale-Orte-System in Nordrhein-Westfalen – Validierung – Zentralitätsforschung – zentralörtliche Einrichtungen (Ausstattungsmerkmale) – Konstruktion von Versorgungs-/ Zentralitätsindizes

Empirical Findings on the Central Place System in North Rhine-Westphalia

Abstract

There are two main challenges in the process of validating or verifying the existing central place concept in North Rhine-Westphalia: on the one hand, closing loopholes in the system of spatial planning goals laid out in the State Development Plan; on the other hand, providing guidance for a future system of spatial planning goals. The aim of this paper is to contribute to this iterative process. The focus is on constructing specific supply indices for each hierarchy level (basic, medium and superior). It is important to understand that an above-average index value alone is not a sufficient criterion for the classification or designation of cities and towns as central places on a specific hierarchy level. The ability to supply other cities and towns with central goods at a reasonable level of accessibility is also necessary (supra-local importance).

Keywords

Central place system in North Rhine-Westphalia – validation – research on central places – central goods/needs – construction of supply indices

1 Einleitung

„In der Laufzeit des vorliegenden LEP soll diese gewachsene Struktur des Landes trotz des insgesamt prognostizierten Bevölkerungsrückgangs nach Möglichkeit erhalten werden. Zukünftig kann es jedoch in einigen Zentralen Orten Nordrhein-Westfalens zu Tragfähigkeitsproblemen kommen und insbesondere der Fortbestand einiger Mittelzentren in Frage gestellt werden. Die zentralörtliche Bedeutung der Städte und Gemeinden und die daran anknüpfenden Steuerungsmöglichkeiten für die Sicherung der Daseinsvorsorge sollen daher noch in der Laufzeit des vorliegenden LEP überprüft werden“ (STK NRW 2013: 10; Erläuterung Z 2-1).

Eine solche vom Plangeber vorgesehene Überprüfung kann nur vom bestehenden oder gewünschten Zielsystem im LEP ausgehen (vgl. Beitrag Terfrüchte I in diesem Band). Das Problem besteht jedoch darin, dass die gegenwärtig vorliegende Einstufung der Städte und Gemeinden im Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) aus den 1970er Jahren stammt und seitdem nicht auf ihre empirische Entsprechung hin überprüft worden ist. Die raumordnerischen Festlegungen im Zusammenhang mit dem ZOK sind dementsprechend „rar“. In Beitrag Terfrüchte I in diesem Band wird daher ein iteratives Vorgehen vorgeschlagen, d. h. die empirische Fundierung eines „neuen“ Zentrale-Orte-Konzepts folgt nicht allein dem Zielsystem. Vielmehr gilt es, den wissenschaftlichen Stand der Forschung ebenso wie raumordnerische Festlegungen in anderen Bundesländern (insbesondere jenen, deren Zentrale-Orte-Konzepte vergleichsweise „jung“ sind) einzubeziehen, um letztlich zu einem konsistenten ZOK in NRW gelangen zu können.

Ziel der vorliegenden Ausführungen ist es, einen Beitrag zum vorgeschlagenen iterativen Vorgehen zu leisten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Bestimmung der rangstufenspezifischen zentralörtlichen Gravitationskraft. Wichtig für das Verständnis ist es, dass eine im Landesvergleich überdurchschnittliche rangstufenspezifische Gravitationskraft allein kein hinreichendes Kriterium für die Einstufung bzw. Ausweisung von Städten und Gemeinden als Zentraler Ort einer Hierarchiestufe ist: Erforderlich ist zudem die Bereichsbildungsfähigkeit, d.h. dass die Gravitationskraft der jeweiligen Orte über das eigene Gemeindeterritorium hinaus ausstrahlt (überörtliche Bedeutung). Vergleichsweise schwache Orte im ländlichen Raum können somit trotz unterdurchschnittlicher Gravitationskraft bereichsbildend sein, während vergleichsweise starke Orte im Verdichtungsraum aufgrund der noch größeren Gravitationskraft benachbarter Orte nicht zwangsläufig bereichsbildend sind.

2 Ausgangslage: Fehlende Einstufungs- bzw. Ausweisungskriterien

Die Herausforderung, das bestehende Zentrale-Orte-Konzept in Nordrhein-Westfalen zu validieren bzw. auf seine empirische Entsprechung hin zu überprüfen liegt darin, Lücken im Zielsystem des LEP plausibel zu schließen und zugleich Hinweise für ein künftiges Zielsystem zu geben. In Beitrag Terfrüchte I in diesem Band ist der Rahmen ermittelt worden, innerhalb dessen die empirische Überprüfung erfolgen sollte. Die bestehenden Lücken sind zwar grundsätzlich vom Plangeber (normativ) zu schließen, können jedoch – als Beitrag zu einem iterativen Vorgehen (s.o.) – auch unter Zuhilfenahme des „State of the Art" in Wissenschaft und Planungspraxis geschlossen werden.

2.1 Rahmenvorgaben im Entwurf zum neuen LEP NRW

Die Hinweise im Zielsystem seien an dieser Stelle kurz zusammengefasst (vgl. Beitrag Terfrüchte I in diesem Band): Relevante zentralörtliche Funktionen sind die **Versorgungsfunktion** und die **Entwicklungsfunktion**. Die Metropolfunktion wird zwar operationalisiert, mit ihr sind jedoch keine raumordnerischen Ziele verknüpft, weshalb sie für die Validierung des ZOK bzw. die Beschreibung des ZOS keine Bedeutung hat. Im Bereich der Entwicklungsfunktion wird zwar auf die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklungschancen und guter Umweltbedingungen verwiesen, die wenigen und vagen Hinweise reichen für einen empirischen Zugang jedoch kaum aus. Insofern liegt der Schwerpunkt auf der Versorgungsfunktion. Folgende Funktionsbereiche und Teilfunktionsbereiche sind zu berücksichtigen:

- Bildung
  - Schulische Bildung (differenziert nach Schulformen und Schularten sowie entsprechenden Abschlüssen)
  - Berufliche Aus- und Fortbildung
  - Weiterbildung
- Kultur
- Soziale Betreuung
  - Vorschulische Betreuung
  - Außerschulische Jugendbildung

- Medizinische Betreuung
  - Stationäre medizinische Versorgung
- Pflegerische Betreuung
- Erholung, Sport, Freizeit und Tourismus (unter Beachtung fachplanerischer bzw. fachpolitischer Festlegungen („öffentliche Stellen"))
- Verwaltung
- Versorgung (differenziert nach Sortimenten des „wiederkehrenden Bedarfs" im Zusammenhang mit zentralen Versorgungsbereichen)
- Verkehr

Neben den Ausstattungsmerkmalen können folgende weitere Rahmenvorgaben aus dem Entwurf zum neuen LEP NRW abgeleitet werden (vgl. Beitrag Terfrüchte I in diesem Band):

- Das Konzept und System der Zentralen Orte umfasst grundsätzlich die drei Hierarchiestufen Grund-, Mittel- und Oberzentren ohne Zwischenstufen, wobei als Ziel der Raumordnung die Festlegung aller Städte und Gemeinden in NRW mindestens als Grundzentrum eine empirische Überprüfung der grundzentralen Ebene obsolet werden lässt. Insofern geht es primär um die Identifizierung mittel- und oberzentral relevanter Merkmale sowie (darauf aufbauend) die Identifizierung potenzieller Mittel- und Oberzentren.
- Die Merkmalsausprägungen der Ausstattungsmerkmale müssen metrisch skaliert vorliegen, um hilfsweise „Qualitäten" von Versorgungseinrichtungen messbar machen zu können. Zugleich wird aber auch vom „Zugang" zu entsprechenden Einrichtungen gesprochen, was wiederum für eine dichotome Skalierung (vorhanden/nicht vorhanden) spricht. Im Idealfall sollte die Methodik zur Zentralitätsmessung somit mit metrisch wie auch dichotom skalierten Merkmalen umgehen können.
- Zentralörtliche Versorgungsbereiche sind auf der grundzentralen Ebene die Nahbereiche der Grundzentren, die als Ziel der Raumordnung deckungsgleich mit den jeweiligen Gemeindeterritorien sind. Auf der mittel- und oberzentralen Ebene wird zwar von zumutbarer Erreichbarkeit gesprochen, auf die Konkretisierung von Zumutbarkeit wird jedoch verzichtet. Da sich keine belastbaren Hinweise zur Abgrenzung der Mittel- und Oberbereiche im Zielsystem finden, ist – wie auch bei der Entwicklungsfunktion – ein empirischer Zugang kaum möglich (Empfehlungen hierzu werden in Abschnitt 5 gegeben).

2.2 „State of the Art" in Wissenschaft und Planungspraxis

Der im Entwurf zum neuen LEP eher schwache Konkretisierungsgrad hinsichtlich zentralörtlich relevanter Ausstattungsmerkmale stellt in der Bundesrepublik Deutschland eine Ausnahme dar (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2014: 54 ff.). In vielen Plänen und Programmen der Länder sind die raumordnerischen Ziele hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar. Während die konkreten Ausstattungsmerkmale oder die gewünschten Merkmalsausprägungen mitunter deutlich voneinander abweichen, besteht hinsichtlich der Gliederung und Benennung der Teilfunktionsbereiche im Wesentlichen Übereinstimmung (Terfrüchte 2015). Diese Übereinstimmung kann auch als Ausdruck dessen verstanden werden, dass die Entschließungen der MKRO zu zentralörtlichen (und teilweise rangstufenspezifischen) Einrichtungen von 1968, 1972 und 1983 nunmehr Ein-

zug in die Pläne und Programme der Länder genommen haben. Unter zusätzlicher Berücksichtigung einschlägiger wissenschaftlicher Studien können folgende Teilfunktionsbereiche (absteigend nach praktischer Evidenz) als „üblich" identifiziert werden (Terfrüchte 2015):

- Bildung
- Einzelhandel
- Kultur
- Gesundheit
- Sport
- Verkehr
- Öffentliche Verwaltung
- Finanz- und Versicherungswesen
- (sonstige) Dienstleistungen
- Soziales (inkl. Pflege)
- Rechtspflege
- Wissenschaft und Forschung
- Gefahrenabwehr
- Organisationen, Vereine und Verbände
- Tourismus

Hinsichtlich gewünschter Merkmalsausprägungen zeigen sich größere Unterschiede, so ist der Zugang zu Einrichtungen (entspricht mindestens einer Einrichtung) in einigen Ländern der jeweils niedrigeren Hierarchiestufe zugeordnet, während ein breites Angebot (entspricht mehreren Einrichtungen) der jeweils höheren Stufe zugeordnet sind. Mindestens eine Schule der Sekundarstufe II kann als mittelzentral gelten, während ein breites Angebot an Schulen der Sekundarstufe II dann oberzentral ist; ähnliche Beispiele gibt es im Gesundheitsbereich bei (Fach-)Ärzten.

3 Methodenvorschlag: Ermittlung zentralörtlicher Gravitationskraft

Im Folgenden (Abschnitte 3.2 bis 3.4) wird erstens eine Methode für eine empirische Beschreibung der mittel- und oberzentralen Gravitationskraft (Indizes der Versorgungsfunktion) vorgeschlagen und zweitens werden die jeweiligen Befunde für NRW vorgestellt. Der methodische Ansatz stammt ebenso wie die Befunde aus der Dissertation des Verfassers; sie werden hier nur in aller Kürze dargestellt. Vorab werden noch einige grundsätzliche und statistische Vorbemerkungen gegeben (Abschnitt 3.1). Berücksichtigt wird hier ausschließlich die Versorgungsfunktion, nicht aber die ebenfalls erforderliche Bereichsbildungsfunktion sowie die Entwicklungsfunktion (empirische Befunde zur Entwicklungsfunktion sind jedoch ebenfalls Teil der Dissertation).

3.1 Methodische Vorbemerkungen

Im Entwurf zum neuen LEP werden wenig bis keine Hinweise zur Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems gegeben. Jeder methodische Ansatz muss daher mit Annahmen (Prämissen) arbeiten, die mitunter deutlich von der Vorstellung des Plangebers abweichen

können. Je nach gesetzten Prämissen und je nach gewählter Methodik fällt das Ergebnis einer empirischen Überprüfung zwangsläufig unterschiedlich aus. Bevor im Folgenden ein methodisches Vorgehen vorgeschlagen wird, seien zunächst einige – auf Nordrhein-Westfalen und den neuen LEP bezogene – Hinweise zur Bandbreite methodischer Überlegungen vorangestellt.

Grundsätzliche Überlegungen

Für die Identifizierung Zentraler Orte ist es erforderlich, deren Funktionen innerhalb des Zentrale-Orte-Systems bzw. -Konzepts zu kennen. In der aktuellen Zentralitätsforschung wird davon ausgegangen, dass Zentrale Orte neben der **klassischen Versorgungsfunktion** (Lokalisierung zentralörtlich relevanter Einrichtungen) auch eine Entwicklungsfunktion sowie eine Bereichsbildungsfunktion aufweisen müssen (vgl. Abschnitt 1, Greiving et al. 2014: 102 ff.).

Während die Versorgungsfunktion wissenschaftlich sehr gut erforscht ist, besteht hinsichtlich der **Entwicklungsfunktion** (noch) kein einheitliches Verständnis: Zwar werden entwicklungsrelevante Merkmale wie etwa Arbeitsplatzzentralität, Steueraufkommen, kommunale Schulden usw. regelmäßig als fördernd oder hemmend für die Entwicklungsfähigkeit von Städten und Gemeinden genannt, allerdings fehlt meist eine hinreichend genaue Kenntnis über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge. Ob nun hohe Steuereinnahmen den Ausbau zentralörtlich relevanter Einrichtungen fördern (können) oder das Vorhalten entsprechender Einrichtungen zu kommunaler Verschuldung führt bzw. führen kann, ist – auch für NRW – nicht hinreichend belegt. Aus einem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse heraus ist die Untersuchung der Entwicklungsfunktion und deren Zusammenhang mit der Versorgungsfunktion somit durchaus zu begrüßen (vgl. dazu auch Terfrüchte 2015), die Berücksichtigung im Rahmen der empirischen Überprüfung scheint jedoch erstens mangels Festlegungen im Zielsystem und zweitens mangels gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnis (noch) nicht zweckmäßig.

Die **Bereichsbildungsfunktion** Zentraler Orte folgt sowohl theoretischen Überlegungen wie auch raumordnerischen Erfordernissen: In der Zentrale-Orte-Theorie sind die Hierarchiehypothese sowie die Idee des Bedeutungsüberschusses maßgebend, während in der Raumordnung die überörtliche Bedeutung Zentraler Orte für ihren Versorgungsbereich unmittelbar angesprochen wird; gäbe es keine überörtliche Bedeutung, wären Zentrale Orte auch kein Thema der (überörtlichen) Raumordnung. In der traditionellen Zentralitätsforschung ist jedoch u. a. aufgrund der Prämisse eines weitgehend homogenen Raums i. d. R. allein von der Ausstattung (oder gar der Einwohnerzahl) Zentraler Orte auf deren überörtliche Bedeutung geschlossen worden, d. h. Orte mit ausreichend mittelzentralen Einrichtungen (bzw. ausreichend Einwohnern) sind als Mittelzentren identifiziert worden und (nur) jene Orte, denen mangels entsprechender Einrichtungen (oder Einwohnern) eine geringere Zentralität zugesprochen wurde, sind anhand bestehender Verflechtungen einem der Mittelzentren zugeordnet worden. In NRW hat eine solche Herangehensweise in den 1970er Jahren dazu geführt, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden als Mittelzentren bzw. Oberzentren eingestuft worden sind (208 von 396). Zahlreiche Mittelzentren haben jedoch – zumindest in der Territoriallogik – keine überörtliche Bedeutung, da ihr jeweiliger Versorgungsbereich ausschließlich das eigene Gemeindeterritorium umfasste; häufig wurde dann von sogenannten Selbstversorgerorten gesprochen. In Einzelfällen und bei besonderen raumstrukturellen Gegebenheiten mag eine solche Vorstellung zwar nachvollziehbar sein, die inflationäre Aus-

weisung von Selbstversorgerorten jedoch kann eher als Verneinung des raumordnerischen Erfordernisses der Überörtlichkeit verstanden werden.

Methodisch folgt aus den obigen Überlegungen, dass die Versorgungsfunktion (ggf. ergänzt um die Entwicklungsfunktion) zwar ein notwendiges, aber keinesfalls hinreichendes Kriterium für die Identifizierung bzw. Ausweisung Zentraler Orte sein kann. Insofern kann die **Bereichsabgrenzung** auch nicht von einem vordefinierten Set Zentraler Orte ausgehen, vielmehr muss das zusätzliche Kriterium „Bereichsbildungsfähigkeit" aus der Analyse der zentralörtlichen Verflechtungen (bzw. des „Bereichsgefüges") zunächst ermittelt werden. Es sind somit all jene Verfahren zur Bereichsabgrenzung nicht zweckmäßig, die das angesprochene vordefinierte Set als Voraussetzung haben (vgl. dazu ausführlich auch Terfrüchte 2015). Es sind aber umgekehrt auch jene Verfahren zur Bestimmung der Gravitationskraft nicht zweckmäßig, die zu einem dichotom skalierten Ergebnis (mittel- und oberzentral) kommen, da sie wiederum keine differenzierte Betrachtung innerhalb der Bereichsabgrenzung ermöglichen.

Statistische Überlegungen

Neben den grundsätzlichen Überlegungen zu Zentralen Orten spielen bei der Auswahl geeigneter Methoden zur empirischen Überprüfung von Zentrale-Orte-Systemen auch zahlreiche statistische Überlegungen eine Rolle.

Die Versorgungsfunktion Zentraler Orte resultiert aus der Lokalisierung zentralörtlich relevanter und rangstufenspezifischer Einrichtungen. Zentralörtlich relevant sind all jene Einrichtungen, die

- auf den Endverbraucher ausgerichtet sind (also etwa haushaltsorientierte, aber keine unternehmensorientierte Dienstleistungen),
- nicht ubiquitär bzw. nicht in jeder Gemeinde verfügbar und damit „selten" sind (in NRW besteht die Besonderheit, dass die Gemeinden zur Zeit der Gebietsreform in den 1970er Jahren so zugeschnitten worden sind, dass jede Gemeinde Grundzentrum ist (vgl. dazu die subkommunale Perspektive in Beitrag Flex in diesen Band),
- mit anderen „seltenen" Einrichtungen ähnliche räumliche Standortmuster aufweisen (Ko-Lokalisierung); hieraus resultiert auch, welche Einrichtungen letztlich typisch für die jeweiligen Hierarchiestufen sind.

Auch wenn die obigen Erfordernisse für zentrale Einrichtungen bei der angewandten Methodik berücksichtigt werden, können die empirischen Befunde in Abhängigkeit von den verwendeten Merkmalsausprägungen sowie einer möglichen Gewichtung unterschiedlich ausfallen. Das Erfordernis einer Gewichtung kann aus dem Zielsystem abgeleitet werden, wenn einzelne Einrichtungen normativ als verbindlich und andere als üblich (Orientierungscharakter) gelten. Umgekehrt kann die Trennung zwischen verbindlichen und üblichen Einrichtungen auch ohne Gewichtung aus der Empirie heraus abgeleitet werden. Sollen Einrichtungen gewichtet werden, kann dies also entweder normativ oder empirisch erfolgen. Empirisch kann dies entweder „intern" erfolgen – z. B. anhand der Interkorrelation der Merkmale, d. h. all jene Einrichtungen bekommen ein höheres Gewicht zugesprochen, die besonderes typisch für die jeweilige Hierarchiestufe sind – oder extern etwa durch Befragung von Experten (z. B. mittels Delphi).

Bei den Merkmalsausprägungen ist auch bei im Zielsystem vermeintlich konkret benannten Ausstattungsmerkmalen meist ein gewisser Spielraum vorhanden. Dies sei am Beispiel der hausärztlichen Versorgung kurz verdeutlicht:

- Möglichkeiten der Merkmalsausprägung:
  - Hausärzte als Kopfzahlen (ohne Berücksichtigung des Stellenumfangs)
  - Hausärzte als Vollzeitäquivalente (u. a. auch wenn Hausärzte zugleich auch fachärztlich oder in Teilzeit tätig sind)
  - Hausarztpraxen (ohne Berücksichtigung der o. g. Kenngrößen)
- Skalierung: dichotom (vorhanden/nicht vorhanden) oder metrisch (je mehr, desto „zentraler" bzw. stärker)

Am Beispiel der hausärztlichen Versorgung wird jedoch auch deutlich, dass die Entscheidungsgrundlage für die o. g. Möglichkeiten außerhalb des Zielsystems gefunden werden können. Die Gewährleistung der hausärztlichen Versorgung erfolgt über die Kassenärztlichen Vereinigungen mit der Bedarfsplanungsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses sowie der Zulassungsverordnung als Rechtsgrundlagen (vgl. Flex/Gerber/Terfrüchte). In der Bedarfsplanung wird mit Vollzeitäquivalenten und Normgrößen für Einwohner je Vollzeitäquivalent gearbeitet. Sowohl für den Rückgriff auf absolute wie auch relative Größen bietet die kassenärztliche Bedarfsplanung eine ausreichende Grundlage.

Schließlich müssen die unterschiedlichen zentralörtlich relevanten und rangstufenspezifischen Ausstattungsmerkmale zu jeweils einem rangstufenspezifischen (also im konkreten Untersuchungsfall getrennt nach mittel- und oberzentraler Versorgungsfunktion) und v. a. metrisch skalierten Versorgungsindex (Gravitationskraft) kombiniert werden. Eine dichotome Skalierung scheidet aus, da dies wiederum von der Annahme ausgeht, die Zentralität eines Ortes könne allein durch die Lokalisierung entsprechender Einrichtungen bestimmt werden. Für die Ermittlung der Bereichsbildungsfähigkeit ist es erforderlich, dass auch minimale Unterschiede in der Ausstattung durch den Versorgungsindex deutlich werden, um entweder den besten unter den stärksten oder auch den besten unter den schwächsten Orten identifizieren zu können. Denn je nach Raumstruktur kann ein vergleichsweise starker Ort nicht bereichsbildend sein und ein vergleichsweise schwacher Ort durchaus (vgl. Abschnitt 5). Bei der Konstruktion der Indizes (mittel- bzw. oberzentrale Gravitationskraft) ist wiederum eine ganze Palette an Möglichkeiten denkbar:

- Additive Verknüpfung, wenn eine Substituierbarkeit zentraler Einrichtungen einer Hierarchiestufe unterstellt wird
- Gewichtete additive Verknüpfung, wenn einzelne Einrichtungen normativ ein höheres Gewicht zugesprochen bekommen
- Multiplikative Verknüpfung, wenn jede rangstufenspezifische Einrichtung mindestens einmal lokalisiert sein muss (Multiplikation mit Null ergibt stets Null)
- Korrelative Verknüpfung, wenn jede Einrichtung aufgrund ihres spezifischen Beitrags zur Erklärung der Gesamtvarianz gewichtet werden soll (Einrichtungen mit typischen Standortmustern werden stärker gewichtet als Einrichtungen mit untypischen Mustern)

3.2 Zentralörtlich relevante Ausstattungsmerkmale (Versorgungsfunktion)

Ausgehend von den in Abschnitt 2.2 aufgeführten Merkmalen sind in Tabelle 1 all jene Ausstattungsmerkmale angeführt, die im Rahmen der empirischen Überprüfung berücksichtigt wurden (ausführliche Herleitung siehe Terfrüchte 2015).

Tab. 1: Indikatoren nach Teilfunktionsbereichen

Teilfunktionsbereich	Indikatoren
Bildung	▪ Universitäten ▪ Sonstige Hochschulen (öffentlich-rechtliche Fachhochschulen, Verwaltungshochschulen, private Hochschulen, Kunst- und Musikhochschulen) ▪ Fachschulen ▪ Klassen in Schulen der Sekundarstufe I (Hauptschulen, Realschulen, Sekundarschulen, Gemeinschaftsschulen) ▪ Klassen in Schulen der Sekundarstufe II (Gymnasien, Gesamtschulen, Berufliche Gymnasien, Waldorfschulen, Fachoberschulen) ▪ Klassen in Grundschulen ▪ Kindertageseinrichtungen ▪ Klassen in Förderschulen ▪ Klassen in beruflichen Förderschulen ▪ Weiterbildungskollegs ▪ Klassen in beruflichen Schulen (Berufsschulen, Berufsfachschulen, Berufsgrundschuljahr, Berufsorientierungsjahr)
Einzelhandel	▪ Facheinzelhandel für Oberbekleidung (Hennes & Mauritz, C&A, Peek & Cloppenburg)
Finanz- und Versicherungswesen	▪ Banken (Volks- und Raiffeisenbanken, Sparkassen) ▪ Versicherungen ▪ Finanzdienstleistungen
Gesundheit	▪ Fachärzte (Vollzeitäquivalente) ▪ Hausärzte (Vollzeitäquivalente) ▪ Apotheken ▪ Krankenhäuser der Grundversorgung (Chirurgie, Innere Medizin, Frauenheilkunde und Geburtshilfe) ▪ Universitätskliniken ▪ Psychiatrien ▪ Fachkrankenhäuser (max. 3 Fachabteilungen ohne Grundversorgung) ▪ Regelkrankenhäuser (Grundversorgung zzgl. mind. 3 Fachabteilungen)
Kultur	▪ Volkshochschulen ▪ Theater ▪ Orchester ▪ Veranstaltungszentren ▪ Tagungshotels ▪ Bibliotheken ▪ Stadien ▪ Freizeitbäder ▪ Radio- und Fernsehstationen (Regionalstudios des WDR, Lokalradios NRW)

Teilfunktionsbereich	Indikatoren
Öffentliche Verwaltung	▪ Untere Bundesbehörden (Bundeswehrdienstleistungszentren, Hauptzollämter, Kreiswehrersatzämter) ▪ Landesmittelbehörden (Bezirksregierungen, Regionalplanungsbehörden, Oberfinanzdirektionen) ▪ Untere Landesbehörden (Landwirtschaftskammern, Landschaftsverbände, Schulämter, Kreise, Finanzämter, Kreispolizeibehörden) ▪ Landesbetriebe (Bau- und Liegenschaftsbetrieb, Regionalforstämter, Straßenbau, Mess- und Eichwesen, Information und Technik, Geologischer Dienst, Materialprüfungsämter) ▪ Agentur für Arbeit ▪ Jobcenter
Organisationen, Vereine und Verbände	▪ Parteien (SPD, CDU, GRÜNE, FDP, DIE LINKE) ▪ Gewerkschaften (DGB, IG Metall, ver.di) ▪ Kammern (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern) ▪ Sonstige Verbände (Handelsverband NRW, Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie)
Rechtspflege	▪ Gerichte mittlerer Instanz (Oberlandesgerichte, Oberverwaltungsgerichte, Landessozialgerichte, Landgerichte, Landesarbeitsgerichte) ▪ Gerichte unterer Instanz (Verwaltungsgerichte, Amtsgerichte, Sozialgerichte, Arbeitsgerichte, Finanzgerichte)
Soziales/Gefahrenabwehr	▪ Kein Indikator
Sport	▪ Kein Indikator
Tourismus	▪ Hotels
Verkehr	▪ Fernverkehrshaltepunkte ▪ Fernverkehrsknotenpunkte ▪ Bahnhöfe ▪ Flughäfen (mind. regional bedeutsam) ▪ Flughäfen (landesbedeutsam)
Wissenschaft und Forschung	▪ Wissenschaftliche Bibliotheken

Quelle: Terfrüchte 2015

3.3 Hierarchisierung der Ausstattungsmerkmale

Die Hierarchisierung der zentralörtlich relevanten Ausstattungsmerkmale erfolgt mittels Skalogramm-Analyse (zur Methodik siehe Terfrüchte 2015). Vier Ausstattungsmerkmale sind in jeder Gemeinde mindestens einmal lokalisiert und können somit zusätzlich als grundzentral eingestuft werden (zur Erläuterung: die grundzentrale Ebene ist nicht Gegenstand der Untersuchung):

- Apotheken
- Grundschulen (Klassen)
- Hausärzte (Vollzeitäquivalente)
- Kindertageseinrichtungen

Weiterhin werden folgende (tendenziell oberzentrale) Einrichtungen mangels Ko-Lokalisierung aus der weiteren Untersuchung ausgeschlossen:

- Berufliche Förderschulen (Klassen)
- Flughäfen (landesbedeutsam)
- Flughäfen (regionalbedeutsam)
- Freizeitbäder

In Tabelle 2 sind all jene Ausstattungsmerkmale aufgeführt, die hinsichtlich ihrer „Seltenheit" und ihrer Ko-Lokalisierung als mittel- bzw. oberzentral gelten können.

Tab. 2: Mittel- und oberzentrale Einrichtungen in NRW

Mittelzentrale Einrichtungen	Oberzentrale Einrichtungen
▪ Agentur für Arbeit ▪ Bahnhöfe ▪ Banken ▪ Berufliche Schulen (Klassen) ▪ Bibliotheken ▪ Einzelhandel Oberbekleidung ▪ Fachärzte (Vollzeitäquivalente) ▪ Fachschulen ▪ Förderschulen (Klassen) ▪ Gerichte unterer Instanz ▪ Krankenhäuser der Grundversorgung ▪ Schulen der Sekundarstufe I (Klassen) ▪ Schulen der Sekundarstufe II (Klassen) ▪ Untere Landesbehörden ▪ Volkshochschulen	▪ Fachkrankenhäuser ▪ Fernverkehrshaltepunkte ▪ Fernverkehrsknoten ▪ Finanzdienstleistungen ▪ Gerichte mittlerer Instanz ▪ Gewerkschaften ▪ Jobcenter ▪ Kammern ▪ Kongresszentren ▪ Landesbetriebe ▪ Landesmittelbehörden ▪ Orchester ▪ Parteien ▪ Psychiatrien ▪ Radio & TV ▪ Regelkrankenhäuser ▪ Sonstige Hochschulen ▪ Stadien ▪ Tagungshotels ▪ Theater ▪ Universitäten ▪ Universitätskliniken ▪ Untere Bundesbehörden ▪ Verbände ▪ Versicherungen ▪ Weiterbildungskollegs ▪ Wissenschaftliche Bibliotheken

Quelle: Eigene Darstellung nach Terfrüchte 2015

3.4 Ermittlung rangstufenspezifischer Versorgungsindizes (Gravitationskraft)

Anhand der metrisch skalierten Merkmalsausprägungen der oben aufgeführten Einrichtungen werden mittels Hauptkomponentenanalyse jeweils ein mittel- und ein oberzentraler Versorgungsindex (Gravitationskraft) ermittelt (zum Verfahren siehe Terfrüchte 2015). Die Konstruktion der Indizes erfolgt somit durch eine korrelative Verknüpfung. Den 396 Städten und Gemeinden werden sodann die z-standardisierten Faktorwerte als Merkmalsausprägung der mittel- bzw. oberzentralen Gravitationskraft zugeordnet. Der Vorteil z-standardisierter Indizes für die Zentralitätsforschung liegt v. a. darin, dass der Mittelwert stets Null ist und das Vorzeichen unmittelbar anzeigt, ob eine Gemeinde eine über- oder unterdurchschnittliche Gravitationskraft (im landesweiten Vergleich) aufweist. Die Ergebnisse sind kartographisch im folgenden Abschnitt 4 aufgeführt.

4 Empirischer Befund: Zentralörtliche Gravitationskraft in NRW

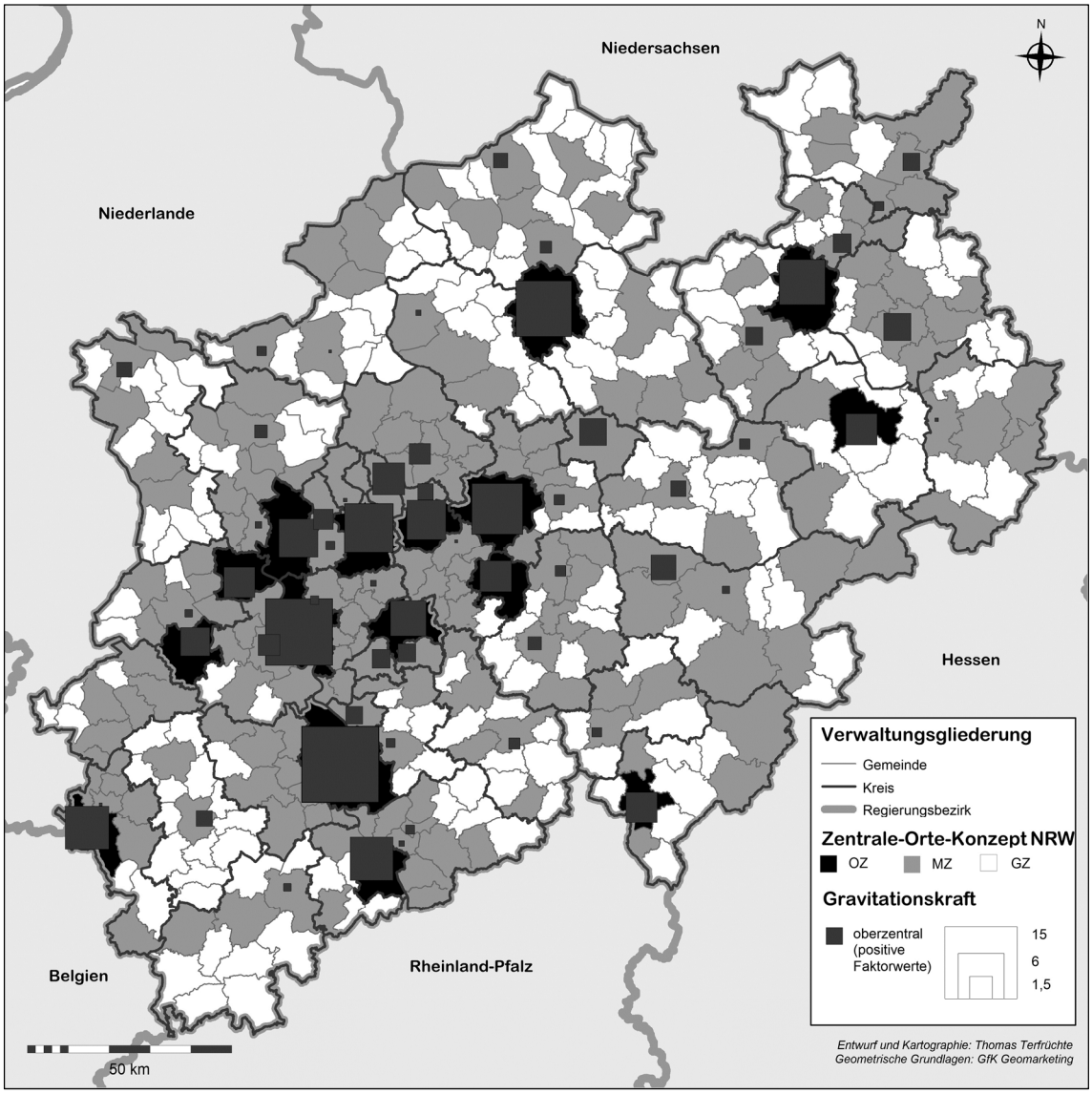
Die zentralörtliche Gravitationskraft wird nach Hierarchiestufen getrennt ermittelt (vgl. Tabelle 2) und dargestellt. Da als Ziel der Raumordnung festgelegt ist, dass jede Gemeinde Grundzentrum ist (vgl. Abschnitt 2.1), wird für die grundzentrale Ebene keine Gravitationskraft bestimmt. Dies wäre jedoch ohne weiteres möglich, da im Ergebnis der Skalogramm-Analyse all jene Funktionen bzw. Ausstattungsmerkmale ermittelt werden können, die hinsichtlich ihrer räumlichen Verteilung typische grundzentrale Merkmale sind. In jeder nordrhein-westfälischen Gemeinde – und damit auch in jedem Grundzentrum – sind Apotheken, Hausärzte, Grundschulen und Kindertageseinrichtungen lokalisiert (Terfrüchte 2015).

Neben der mittel- bzw. oberzentralen Gravitationskraft wird zu Vergleichszwecken auch die bestehende Einstufung im Zentrale-Orte-Konzept gemäß LEP 1995 bzw. Entwurf zum neuen LEP dargestellt.

4.1 Oberzentrale Gravitationskraft

In Karte 1 ist deutlich erkennbar, dass die bestehenden Oberzentren auch jene Orte sind, die über eine stark überdurchschnittliche oberzentrale Gravitationskraft verfügen. Die stärksten Gravitationskräfte weisen die Oberzentren Köln (11,21), Düsseldorf (8,56), Münster (5,83), Dortmund (4,89), Essen (4,56) und Bielefeld (4,04) auf. Unter den Orten mit den stärksten Gravitationskräften fällt lediglich das Mittelzentrum Gelsenkirchen (1,96) aus dem Raster, da die nächststärkeren Orte (Gravitationskräfte von 1,87 bis 1,63) ebenfalls Oberzentren sind. Zudem fällt auf, dass die Mittelzentren Detmold (1,44), Hamm (1,41) und Arnsberg (1,21) vergleichsweise hohe oberzentrale Gravitationskräfte aufweisen. Dies liegt darin begründet, dass Detmold und Arnsberg als Regierungssitze typische oberzentrale Funktionen aufweisen, während Hamm als Gerichtsstandort und Verkehrsknoten im Fernverkehr „punktet“.

Karte 1: Oberzentrale Gravitationskraft der Städte und Gemeinden in NRW



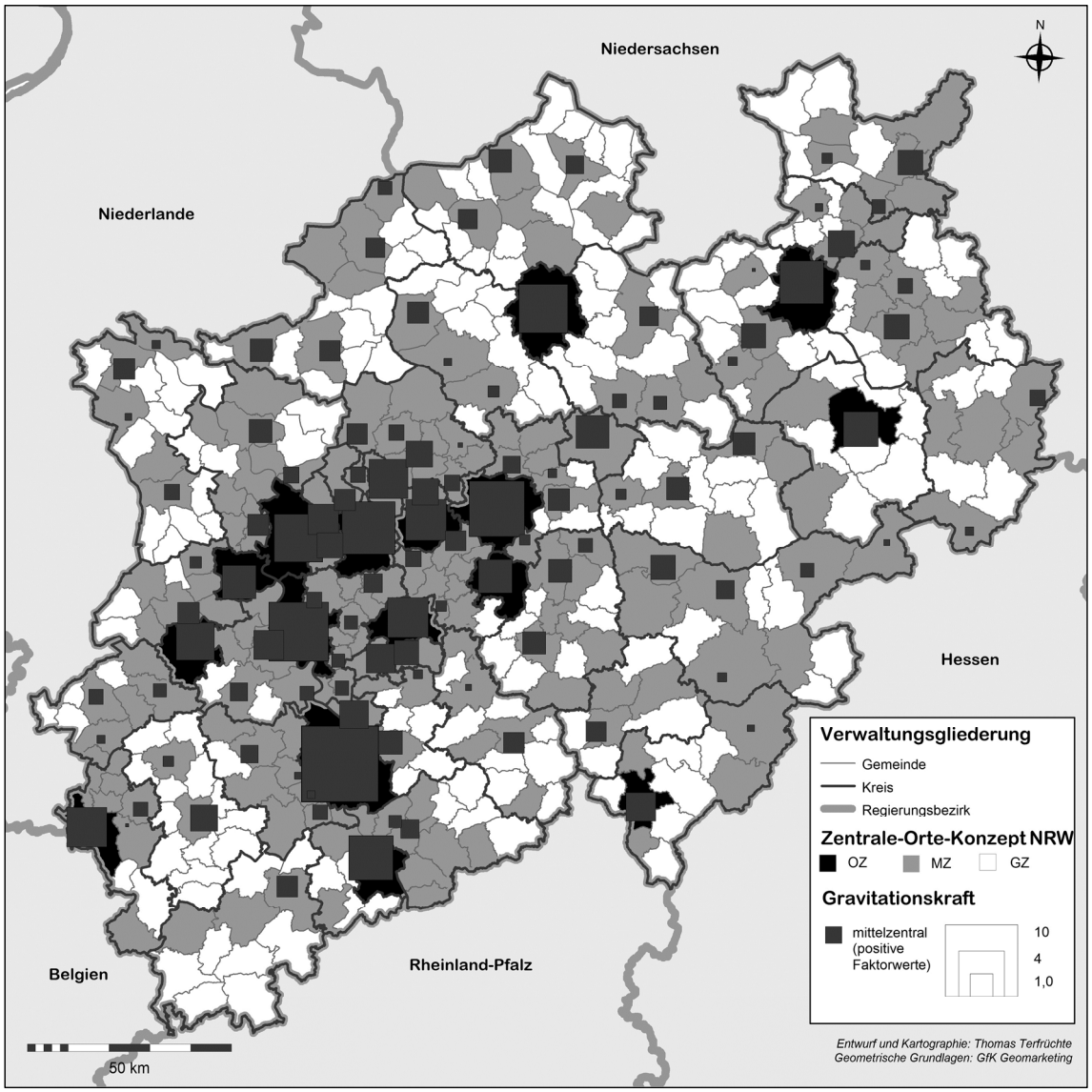
Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage Gravitationskraft: Eigene Erhebung, ZOK NRW: STK NRW 2013

4.2 Mittelzentrale Gravitationskraft

Auf der mittelzentralen Ebene ist – wenig verwunderlich – eine deutlich größere räumliche Streuung der Versorgungsleistung (Gravitationskraft) zu erkennen (vgl. Karte 2). Zunächst fällt jedoch ein bereits von Christaller beschriebenes Phänomen auf: Oberzentren sind i. d. R. auch die versorgungsstärksten Mittelzentren, aus diesem Raster fällt lediglich das Oberzentrum Siegen (1,51) heraus, das im Vergleich zu den Mittelzentren Gelsenkirchen (2,62), Hamm (1,85), Oberhausen (1,59) und Neuss (1,53) etwas schwächer ist. Weiterhin zeigt sich, dass Kreisstädte oftmals starke Mittelzentren sind, was ebenfalls nicht verwundert, schließlich sind zahlreiche mittelzentrale Funktionen mittelbar oder unmittelbar an die Funktion als Kreissitz geknüpft. Die stärksten Kreisstädte (ausgenommen die Oberzentren Paderborn, Siegen und als Sonderfall das vom Status her ebenfalls in Teilen kreisfreie Aachen) sind Neuss (1,53), Düren (1,27) und Recklinghausen (1,24), die stärksten kreisangehörigen Städte sind Iserlohn (0,95), Rheine (0,92) und Bocholt (0,90). Häufig

sind in den ursprünglich kreisfreien Städten und Kreisstädten nach wie vor wesentliche mittelzentrale Funktionen lokalisiert. Darin liegt auch begründet, dass solche Städte mitunter weitaus stärker sind als etwa die kreisfreie Stadt Bottrop (0,77) oder die Kreisstädte Heinsberg (0,38), Mettmann (0,32) und Schwelm (0,20).

Karte 2: Mittelzentrale Gravitationskraft der Städte und Gemeinden in NRW



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage Gravitationskraft: Eigene Erhebung, ZOK NRW: STK NRW 2013

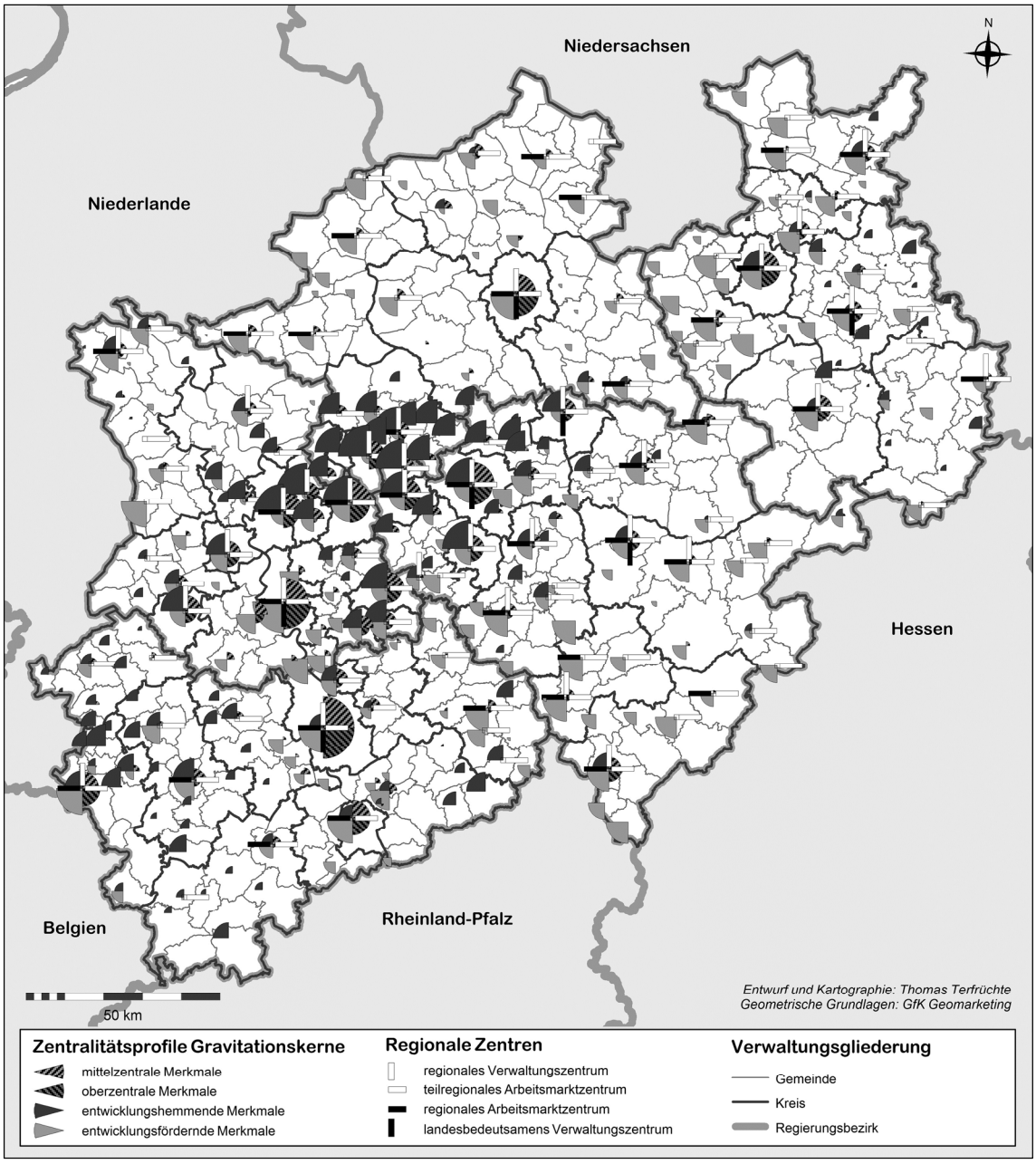
Vergleicht man die Einstufung im Zentrale-Orte-Konzept und die mittelzentrale Gravitationskraft, zeigt sich, dass insbesondere in dünner besiedelten Teilen Nordrhein-Westfalens zahlreiche Mittelzentren eine unterdurchschnittliche Versorgung aufweisen. Allein von der Versorgungsleistung auf die zentralörtliche Bedeutung eines Ortes zu schließen, würde in diesen Teilräumen zu möglicherweise erheblichen Erreichbarkeitsproblemen führen, sodass auch vergleichsweise schwache Orte als Mittelzentrum erforderlich werden können. Auf der anderen Seite gibt es vor allem im Ballungsraum Rhein-Ruhr zahlreiche versorgungsstarke Mittelzentren, denen vermutlich keine überörtliche

Bedeutung zuteilwird und die damit dem Bereichsbildungserfordernis nicht genügen können (vgl. hierzu auch die Ausführungen in den Abschnitten 5.2 und 5.3).

4.3 Städtische Funktionsprofile

Allein auf die Versorgungsfunktion abzuzielen, reicht somit nicht aus. Insofern kann es hilfreich sein, auch weitere städtische Funktionen in die Betrachtung einzubeziehen und ggf. als Begründung für die Festlegung ausstattungsschwacher Zentraler Orte zu nutzen. In der Literatur wird neben der Entwicklungsfunktion vor allem die Bedeutung als Arbeitsmarkt- und Verwaltungszentrum genannt (vgl. Terfrüchte 2015); beide Funktionen prägen im Übrigen wesentlich die Bereichsbildungsfähigkeit.

Karte 3: Funktionsprofile der Städte und Gemeinden in NRW



Quelle: Leicht verändert nach Terfrüchte 2015

Karte 3 zeigt städtische Funktionsprofile all jener nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden, die entweder

- regionales oder teilregionales Arbeitsmarktzentrum sind,
- regionales oder landesbedeutsames Verwaltungszentrum sind,
- eine überdurchschnittliche mittel- oder oberzentrale Gravitationskraft aufweisen oder
- bei entwicklungsfördernden oder entwicklungshemmenden Merkmalen eine überdurchschnittliche Ausprägung aufweisen.

Orte, die keines der o. g. Kriterien erfüllen, sind insofern ohne Funktionsprofile in ihren territorialen Grenzen dargestellt. Vergleicht man nun die Teilräume untereinander, fällt auf, dass etliche versorgungsschwache Orte (vgl. Karte 2) i. d. R. erstens teilregionales Arbeitsmarkzentrum und insofern vermutlich auch bereichsbildend sind und zweitens überdurchschnittlich entwicklungsfördernde Merkmale aufweisen. Zur Gewährleistung einer flächendeckenden Erreichbarkeit wird es daher vermutlich hinreichend viele „Kandidaten" für zusätzliche Mittelzentren geben. Anders ist der Befund in der Nordeifel, da die versorgungsschwachen Orte dort i. d. R. erstens keine relevanten entwicklungsfördernden Merkmale aufweisen und zweitens in ihrer Entwicklungsfähigkeit gehemmt sind; ausgenommen Schleiden wird zudem keinem Ort eine besondere Arbeitsmarktfunktion zuteil.

Ein zweiter Befund sind die stark ausgeprägten entwicklungshemmenden Merkmale im Ruhrgebiet. Während die Städte auf der Hellwegachse, insbesondere Dortmund und Essen, immerhin auch überdurchschnittliche entwicklungsfördernde Merkmale aufweisen und zudem starke Gravitationskräfte bei der Versorgungsfunktion haben, fehlt es den Städten im nördlichen Ruhrgebiet sowohl an einer bestehenden überörtlichen Bedeutung (i. d. R. weder Verwaltungs- noch Arbeitsmarktzentrum) als auch an einer Entwicklungsperspektive.

Mit Blick auf die Strukturvariante „Städteverbund" (vgl. Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band) können die Funktionsprofile auch Hinweise für mögliche Funktionsteilungen geben, wenn etwa der eine Teilort bereits über eine entsprechende Versorgungsfunktion und der andere Teilort über eine entsprechende Entwicklungsperspektive verfügt.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die empirischen Befunde zur zentralörtlichen Gravitationskraft und zur Entwicklungsperspektive deuten bereits darauf hin, dass der Plangeber mit seiner Einschätzung richtigliegen könnte, dass (fast) ausschließlich auf der mittelzentralen Ebene ein gewisser Anpassungsbedarf besteht. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass v. a. im ländlichen Raum auch jene Orte als Mittelzentren identifiziert werden können, die eine unterdurchschnittliche Gravitationskraft aufweisen und in Karte 2 entsprechend nicht dargestellt sind. Dazu müsste einerseits die Bereichsbildungsfähigkeit ermittelt werden (Hinweise gibt bereits Karte 3 mit der Verwaltungs- und Arbeitsmarktzentralität) und andererseits müsste der Plangeber klären, ob einzelne mittelzentrale Einrichtungen verbindlich in Mittelzentren lokalisiert sein müssen; dies würde eine weitere Plausibilitätsprüfung erfordern. Die vielen Mittelzentren im Verdichtungsraum weisen die erforderliche Bereichsbildungsfähigkeit ggf. nicht auf und würden insofern trotz überdurchschnittlicher

Gravitationskraft nicht als Mittelzentren identifiziert. In der Gesamtschau wird der Handlungsbedarf auf der mittelzentralen Ebene somit deutlich.

Auf der oberzentralen Ebene zeigt sich, dass die 16 bisher als Oberzentrum ausgewiesenen Städte auch die im Vergleich stärksten Gravitationskräfte aufweisen. Insofern dürfte auch die Berücksichtigung der Bereichsbildungsfähigkeit in den meisten Fällen nicht zu einem Verwerfen der Oberzentren führen. Im Ballungsraum Rhein-Ruhr wären andernfalls auch die normativ festzulegenden Strukturvarianten „Städteverbund" bzw. „Funktionsraum" denkbar (vgl. Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band).

Unter Berücksichtigung der ersten Erkenntnis einer erweiterten Perspektive in Abschnitt 4.3 wird folgende Prüfkaskade vorgeschlagen, die zugleich als Handlungsauftrag an die Landesplanung zu verstehen ist. Wesentlich ist dabei, dass Zentrale Orte raumordnerisch erforderlich sein müssen, weshalb die Prüfschritte für sich genommen zwar jeweils notwendig, aber nicht hinreichend sind (vgl. auch ausführlich Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2014: 102 ff.). Sollte es sich bei der geplanten Fortschreibung und den Plansätzen zum Zentrale-Orte-Konzept jeweils um Ziele der Raumordnung handeln, gilt es diese gemäß ROG zu beachten, sollte es sich um Grundsätze handeln, müssen diese lediglich berücksichtigt werden. Insofern steht dem Plangeber auch hier ein gewisser Gestaltungsspielraum offen:

- Beachtung/Berücksichtigung der Versorgungs- und Entwicklungsfunktion
- Beachtung/Berücksichtigung der Bereichsbildungsfähigkeit
- Beachtung/Berücksichtigung von Erreichbarkeitsstandards
- Begründung raumordnerischer Festlegungen

Das bedeutet auch, dass die Einwohnerzahl der Zentralen Orte oder ihrer Versorgungsbereiche als Einstufungskriterium für Zentrale Orte nicht mehr infrage kommt. Einwohnerschwellenwerte sind ohnehin nur als Proxy-Indikatoren für die Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen und damit die Tragfähigkeit Zentraler Orte zu verstehen. Empirische Untersuchungen in Bayern haben gezeigt, dass vollständig ausgestattete Mittelzentren zwar i. d. R. mindestens 20.000 Einwohner im Versorgungsbereich – also einschließlich des eigenen Gemeindeterritoriums – aufweisen, dass jedoch auch zahlreiche Versorgungsbereiche mit mindestens 20.000 Einwohnern offenbar keine ausreichende Tragfähigkeit für eine vollständige mittelzentrale Versorgung aufweisen. Von der Ausstattung kann also auf die Einwohnerzahl, von der Einwohnerzahl jedoch nicht auf die zentralörtliche Ausstattung bzw. Funktion geschlossen werden.

Diese Erkenntnis bedeutet nicht, dass Bevölkerungsrückgänge – teilweise erheblichen – Einfluss auf die Tragfähigkeit insbesondere von Mittelzentren haben können, wie es der Plangeber im Entwurf zum neuen LEP thematisiert. Vielmehr gilt es, in all jenen Teilräumen, die bereits heute über keine ausreichend ausgestatteten – aber raumordnerisch erforderlichen – Mittelzentren bzw. Mittelbereiche verfügen und künftig noch weiter schrumpfen werden, Maßnahmen zu ergreifen, um auch künftig noch eine ausreichende Versorgung in zumutbarer Erreichbarkeit gewährleisten zu können.

5.1 Beachtung/Berücksichtigung von Versorgungs- und Entwicklungsfunktion

Die Befunde in Abschnitt 4 haben gezeigt, dass das raumordnerische Erfordernis für die Festlegung Zentraler Orte nicht allein auf der Betrachtung der Versorgungsfunktion fußen sollte. Denn zur Gewährleistung einer flächendeckenden Erreichbarkeit sind mitunter

auch Mittelzentren erforderlich, die gegenwärtig (noch) nicht über relevante Ausstattungsmerkmale verfügen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass nur solche Orte aus eigener Kraft in der Lage sind, entsprechende Einrichtungen künftig vorhalten zu können, die eine gute Entwicklungsperspektive haben. Insbesondere für die Strukturvariante „Städteverbund" (vgl. Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band) kann das Einbeziehen der Entwicklungsfähigkeit Entscheidungsgrundlage für Funktionsteilungen sein.

Auf oberzentraler Ebene tritt die Versorgungsfunktion ohnehin zugunsten der Entwicklungsfunktion zurück. Da eine stärkere Gewichtung einer der beiden Funktionen ebenso begründungsbedürftig wäre wie das Festlegen von funktionsspezifischen Schwellenwerten, bietet sich etwa eine (ungewichtete) additive Verknüpfung entwicklungsfördernder Merkmale mit der oberzentralen Gravitationskraft an. Da beide Merkmalsausprägungen z-standardisiert vorliegen, sind beide Funktionen – zumindest statistisch – auch untereinander vergleichbar.

Grundsätzlich bedarf es für die Berücksichtigung bzw. Beachtung der Entwicklungsfunktion jedoch entsprechender Plansätze im LEP. Wird auf der oberzentralen Ebene eine gleichrangige Bedeutung unterstellt, muss der Plansatz zur Entwicklungsfunktion Zielcharakter haben. Auf mittelzentraler Ebene sollte der Plansatz jedoch eher Grundsatzcharakter haben, da die Entwicklungsfunktion auf dieser Ebene ein – im Vergleich zur Versorgungsfunktion – nachrangiges Kriterium darstellt – etwa zur Identifizierung von Mehrfachorten in Funktionsteilung oder zusätzlich erforderlicher Orte zur Gewährleistung der Erreichbarkeit. Um dem Bestimmtheitsgebot gerecht zu werden, muss die Entwicklungsfunktion hinreichend konkret bestimmt oder bestimmbar sein. Das Beispiel der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf" im bayerischen Landesentwicklungsprogramm zeigt, dass für die Analyse einzubeziehende entwicklungsrelevante Merkmale auch abschließend im Planwerk festgelegt werden können.

5.2 Beachtung/Berücksichtigung der Bereichsbildungsfähigkeit

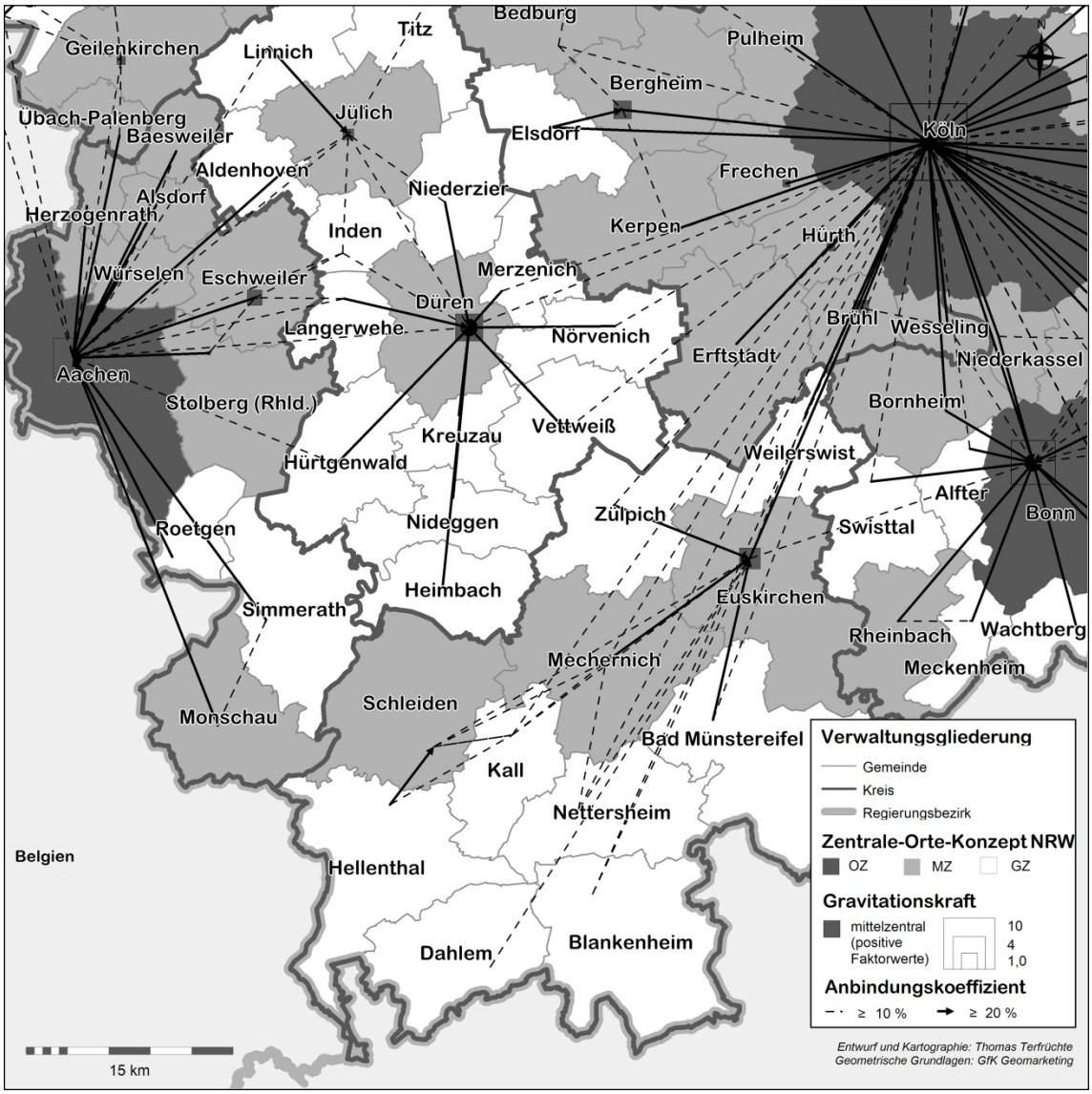
Die Befunde in Abschnitt 4 zeigen auch, dass die überörtliche Bedeutung und damit das raumordnerische Erfordernis für die Festlegung Zentraler Orte relevant sind, denn die Lokalisierung rangstufenüblicher Einrichtungen allein ist kein hinreichendes Kriterium. Der Plangeber muss jedoch neben einem entsprechenden Plansatz – der Zielcharakter haben sollte – auch Regel-Ausnahme-Verhältnisse definieren, insbesondere wenn auch die Ausweisung sog. „Selbstversorgerorte" (Mittelbereich entspricht Gemeindeterritorium) möglich sein sollen. Damit könnte auch den umfangreichen Eingemeindungen bei der Gebietsreform Rechnung getragen werden.

Grundsätzlich bedarf es für die Feststellung der Bereichsbildungsfähigkeit Zentraler Orte jedoch bestimmter oder bestimmbarer Kriterien, nach denen einzelne Gemeinden dem Versorgungsbereich Zentraler Orte zugeordnet werden. In vielen Flächenländern ist von einer „überwiegenden Orientierung" die Rede (vgl. Greiving et al. 2014: 51 ff.); eine solche Konkretisierung wird dem Bestimmtheitsgebot jedoch nicht gerecht. Das Abstellen auf (Berufs-)Pendlerverflechtungen – wie es einige Plangeber handhaben – wäre in Verbindung mit einer Darstellung der Methodik zur Bereichsabgrenzung zwar möglich, Versorgungsverflechtungen werden dann jedoch weitgehend ausgeblendet, da Arbeitsmarktverflechtungen nur einen geringen Erklärungsgehalt für Versorgungsverflechtungen haben. Um auch den „verordneten" Versorgungsverflechtungen Rechnung zu tragen, könnte insbesondere auch auf sog. Zuständigkeitsverflechtungen als Ergänzung zu Pendlerverflechtungen zurückgegriffen werden (vgl. Terfrüchte 2015). Zu solchen

Verflechtungen zählt etwa die Zugehörigkeit zu Kreisen und Regierungsbezirken oder zu Gerichtsbezirken. Da Kreis- und Regierungssitze ebenso zu zentralörtlich relevanten Einrichtungen zählen wie Gerichte, Finanzämter und weitere Verwaltungseinrichtungen, geben die sog. Zuständigkeitsverflechtungen wertvolle Hinweise auf die zentralörtliche „Orientierung" der Bevölkerung (eine umfassende Übersicht entsprechender Verflechtungen findet sich bei Terfrüchte 2015). Ein Nebeneffekt bei der Berücksichtigung von Verwaltungsverflechtungen bei der Abgrenzung von Versorgungsbereichen ist das Vorbeugen von Inkongruenzen zwischen Mittel- bzw. Oberbereichen und Kreisen bzw. Regierungsbezirken; eine nachträgliche Anpassung der empirischen Verflechtungsbereiche an die Verwaltungsgrenzen für die Festlegung der normativen Versorgungsbereiche wird dann weniger häufig erforderlich werden.

Im Folgenden wird die Bereichsbildungsfähigkeit beispielhaft anhand der Pendlerorientierung für einen Teilraum in NRW dargestellt.

Karte 4: Pendlerorientierung in der Nordeifel



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage Gravitationskraft: Eigene Berechnungen, ZOK NRW: STK NRW 2013, Pendlerdaten: IT.NRW 2011

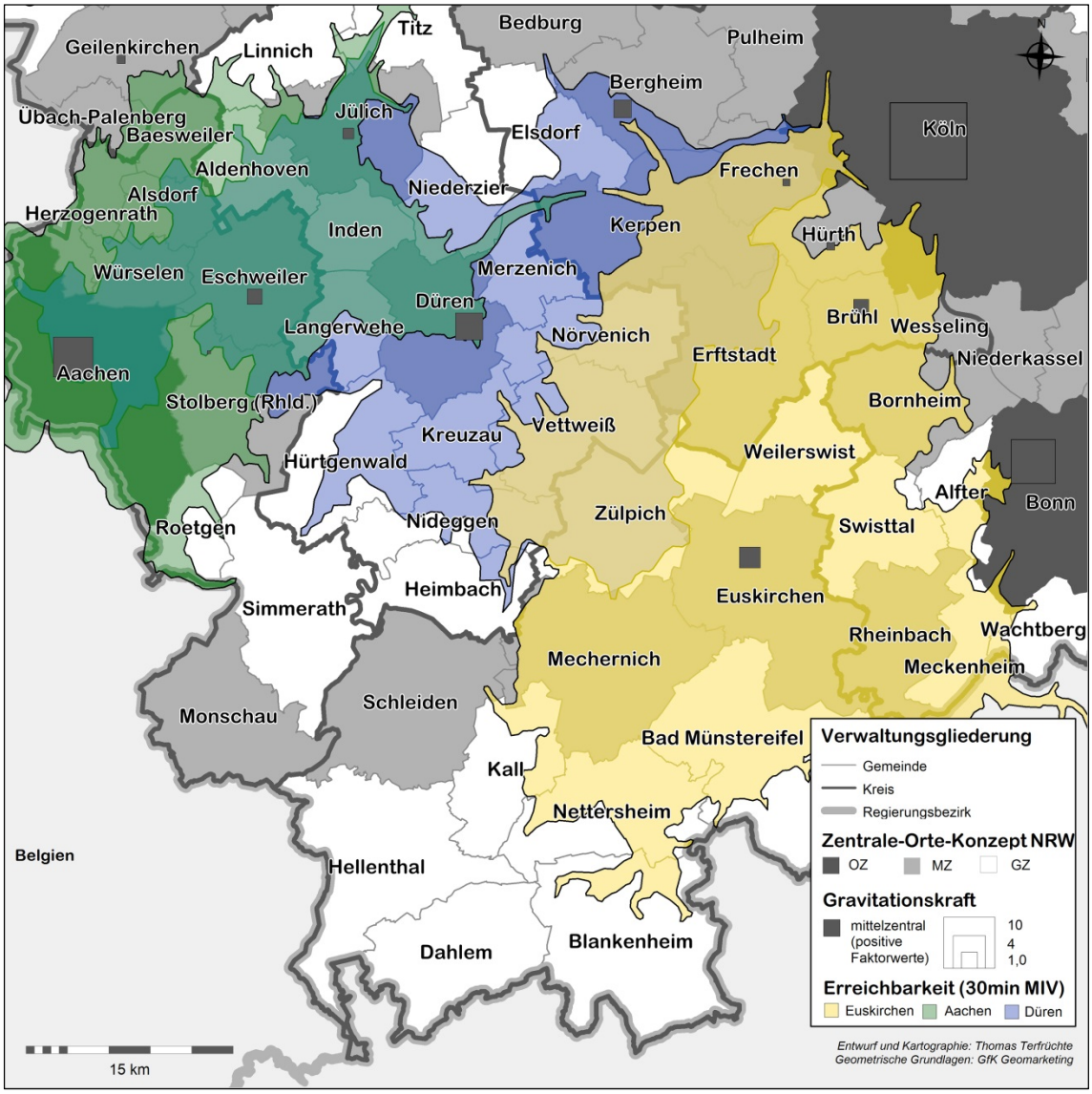
Karte 4 zeigt beispielhaft die Pendlerverflechtungen (als Anbindungskoeffizienten) in der Nordeifel. Es zeigt sich, dass lediglich das bestehende Mittelzentrum Schleiden für das Grundzentrum Hellenthal das primäre Arbeitsmarktzentrum ist; alle übrigen Orte weisen erstens nur schwache bzw. nicht eindeutige Außenverflechtungen auf (gestrichelte Linien) und sind zweitens in vielen Fällen auf die Kreisstadt und das Mittelzentrum Euskirchen oder direkt auf das Oberzentrum Köln ausgerichtet. Über die Bereichsbildungsfähigkeit könnte das bestehende Mittelzentrum Mechernich ebenso wenig bestätig werden wie das Mittelzentrum Rheinbach (seinerseits ausgerichtet auf Bonn). Idealtypisch ist der empirische Befund jedoch im Kreis Düren, wo die bestehenden Mittelzentren Düren und Jülich (wenn auch schwächer ausgeprägt) erstens eine überdurchschnittliche Gravitationskraft aufweisen und zweitens auch eine Gravitationswirkung auf ihr Umland ausüben.

5.3 Beachtung/Berücksichtigung von Erreichbarkeitsstandards

Anknüpfend an die Befunde in Karte 4 stellt sich die Frage, ob die empirisch nachweisbaren Verflechtungen überhaupt zumutbar im Sinne von Erreichbarkeitsstandards sind und insofern – allein – Grundlage für die Abgrenzung von Versorgungsbereichen sein können. Denn neben die Bereichsbildungsfähigkeit tritt das Erreichbarkeitskriterium, wie es der Plangeber in NRW zwar vorsieht, aber nicht konkretisiert hat. In vielen Flächenländern sind hingegen Standards für die mittel- und oberzentrale Ebene festgelegt, i. d. R. auch getrennt nach ÖPNV und MIV (vgl. Greiving et al. 2014: 48 ff.). Sofern die zumutbare Erreichbarkeit Zielcharakter haben soll, muss der Plangeber in NRW auch entsprechende Standards festlegen. Dass es auch im dicht besiedelten NRW eine empirische Evidenzbasis für Erreichbarkeitsprobleme gibt, zeigt Karte 5 beispielhaft für die mittelzentrale Ebene; angenommen ist hier die übliche Grenze von 30 Minuten im MIV.

Es zeigt sich, dass die versorgungsstarken Mittelzentren Euskirchen und Düren sowie das Oberzentrum Aachen aus weiten Teilen der Nordeifel nicht innerhalb von 30 Minuten im MIV erreichbar sind. Unter Bezugnahme auf die Funktionsprofile der Städte und Gemeinden im nicht erreichbaren Raum wäre die Bestätigung der bestehenden Mittelzentren Monschau und Schleiden überaus plausibel. Es wäre dann weiter zu prüfen, ob Heimbach trotz Zugehörigkeit zu einem anderen Kreis und bestehender Orientierung auf Düren (vgl. Karte 4) dennoch Schleiden zugeordnet wird und ob Schleiden auch aus Dahlem und Blankenheim erreichbar ist. Mitunter sollte im Grenzraum zu anderen Bundesländern auch die Mitversorgung durch benachbarte Mittelzentren geprüft werden.

Karte 5: Erreichbarkeiten (30 Minuten Fahrzeit) in der Nordeifel



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage Gravitationskraft: Eigene Berechnungen, ZOK NRW: STK NRW 2013, Fahrzeiten: GfK Geomarketing 2013

5.4 Begründung raumordnerischer Festlegungen

Raumordnerische Festlegungen sind – wenn sie gerichtsfest sein sollen – stets zu begründen (vgl. Greiving et al. 2014: 132 ff.). Karten, wie sie hier beispielhaft für die Nordeifel vorliegen, können bei der Begründung helfen und als Erläuterungskarten (zur Begründung der Festlegungskarte) Bestandteil des Planwerks werden. Sie zeigen erstens den empirischen Befund, die zentralörtliche „Ist-Situation“ und damit das deskriptive Zentrale-Orte-System. Sie verdeutlichen dabei zweitens vor allem, dass für die Festlegungen im normativen Zentrale-Orte-Konzept zahlreiche Plansätze mit Regel-Ausnahme-Verhältnissen erforderlich sind. So können etwa versorgungsschwache Orte raumordnerisch als Zentrale Orte erforderlich werden oder bestehende Orientierungen „umgangen“ werden, weil andernfalls keine flächendeckende Erreichbarkeit gegeben wäre. Es können also auch jene Orte erforderlich werden, die gegenwärtig (noch) nicht über eine überdurchschnittliche Versorgungsfunktion verfügen, wohingegen andere nicht (mehr) erfor-

derlich sind, obwohl sie überdurchschnittlich gut ausgestattet sind. Auch die Ausweisung von „Selbstversorgerorten" kann über Erläuterungskarten begründet werden, wenn die überörtliche Bedeutung nicht pauschal auf das Gemeindeterritorium bezogen wird, sondern auf Standortcluster bzw. Siedlungsbereiche; zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche mit relevanten mittelzentralen Einrichtungen wären dann die Mitversorger für Siedlungsbereiche ohne entsprechende Einrichtungen. Zu einer solchen innergemeindlichen Differenzierung auch auf mittelzentraler Ebene müsste der Plangeber dann auch explizit Stellung beziehen und einen entsprechenden Plansatz in den LEP aufnehmen (vgl. zur empirischen Evidenz Beitrag Flex in diesem Band).

Viele jüngere Gerichtsurteile unterstreichen sowohl die Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung und insbesondere der Zentrale-Orte-Konzepte wie auch das Erfordernis, die entsprechenden Festlegungen empirisch zu begründen. Dazu sollen die vorliegenden Ausführungen einen Beitrag leisten und den Plangeber in NRW ermutigen, sich der Herausforderung der Validierung des – zweifelsohne überkommenen – Zentrale-Orte-Konzepts in NRW zu stellen.

Literatur

Flex, F.; Gerber, M.; Terfrüchte, T.: Quo vadis Zentrale Orte in Nordrhein-Westfalen: Methodische und konzeptionelle Überlegungen für ein zukünftiges ZOK. In: Lamker, C.; Mägdefrau, N.; Paßlick, S.; Pelka, K. (Hrsg.): Landesplanung neu diskutiert. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL; im Erscheinen.

Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Endbericht. Bonn.

STK NRW – Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2013): LEP NRW – Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Terfrüchte, T. (2015): Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo. = Metropolis und Region 14.

Autor

Dr. **Thomas Terfrüchte** (*1982) ist seit 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und hat dort 2014 seine Promotion unter dem Titel „Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens" mit Auszeichnung abgeschlossen. Seit 2013 ist er zudem als wissenschaftlicher Gutachter für verschiedene Landesplanungsbehörden tätig.

Florian Flex, Stefan Greiving, Thomas Terfrüchte

Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts

Gliederung

1 Einführung

2 Strukturen eines fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzepts

2.1 Monozentraler Ort

2.2 Mehrfachzentrum bzw. Städteverbund

2.3 Der Funktionsraum

2.4 Bedeutung der Versorgungsbereiche

2.5 Hierarchieebenen

2.6 Ziel

Literatur

Kurzfassung

Das Ziel des Beitrags besteht darin, generelle Empfehlungen zur Weiterentwicklung des ZOK aufzuzeigen. Zunächst wird auf die nach Auffassung der Verfasser gebotene raumstrukturelle Differenzierung hinsichtlich der Ausformung von Zentrale-Orte-Konzepten eingegangen. Zudem wird auf die Rolle bzw. Bedeutung zentralörtlicher Versorgungsbereiche abgestellt, deren Festlegung zwingend erforderlich erscheint, um den Anforderungen an die Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung entsprechen zu können. Es wird empfohlen, nur die drei Grundstufen Grund-, Mittel- und Oberzentrum ohne weitere Zwischenstufen festzulegen. Die Festlegungs- bzw. Ausweisungskriterien wiederum sind für die Hierarchieebenen differenziert zu bestimmen. Schließlich wird empfohlen, transparent darzulegen, welche Analysemethode – etwa zur Abgrenzung zentralörtlicher Verflechtungsbereiche – aus welchen Überlegungen von der Landes- oder Regionalplanung verwendet wurde, um der erforderlichen Normklarheit bzw. Verständlichkeit des Planwerks aus sich selbst heraus Genüge zu tun.

Schlüsselwörter

Landesplanung – Zentraler Ort – Zentrale-Orte-Konzept – Validierung – Versorgungsbereich – Hierarchieebene

Structures for a (further developed) Central Place Concept

Abstract

This paper aims to provide recommendations for the further development of the central place concept. First, the authors emphasize the need to implement central place concepts that take into consideration differentiated spatial structures. Central place con-

cepts as a whole, but in particular threshold levels, have to be adjusted to the specific spatial structures they are used for. A central place concept should consist of only three levels of centrality (basic, medium and superior) without intermediate levels. The criteria used for defining the level of centrality should, however, be defined individually. Finally, some recommendations are given for the empirical validation of central place concepts. This validation must be based on a consistent set of planning goals. Further, the methodology used has to be explained in detail.

Keywords

Regional planning – central places – central place concepts – validation – service area – hierarchy (level)

1 Einführung

Der Beitrag leitet zunächst auf Grundlage jüngerer Gerichtsurteile die Notwendigkeit einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung her. Die Ausweisungspraxis in den Ländern zeigt[1], dass hier insbesondere drei Strukturvarianten denkbar sind: Der „klassische" monozentrale Ort (Kapitel 2.2), das Mehrfachzentrum bzw. der Städteverbund (Kapitel 2.3) sowie der Funktionsraum (Kapitel 2.4). Daran anschließend wird die Bedeutung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche bzw. die Notwendig ihrer Abgrenzung im Zusammenhang mit Steuerungsansprüchen des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK) dargelegt. Abschließend wird auf die Ausgestaltung der zentralörtlichen Hierarchieebenen eingegangen.

2 Strukturen eines fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzepts

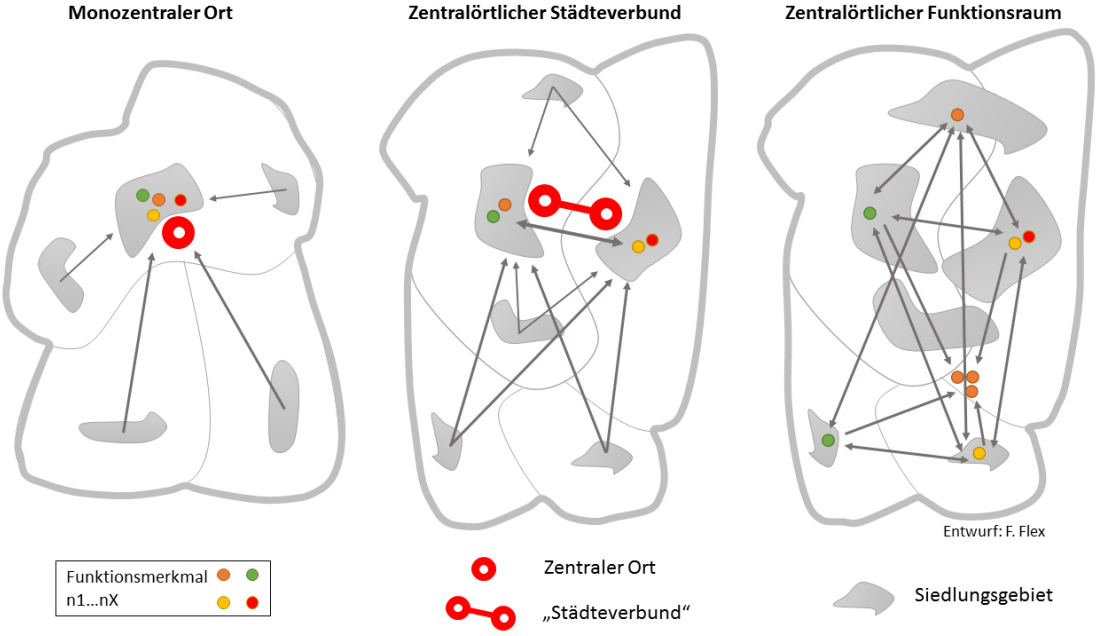
Nach Aussage des VerfGH Münster sind landes- oder regionalplanerische Rechtsnormen, die die gemeindliche Planungshoheit beschränken, nur dann mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 306 m. w. N. vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 8. März 2006 – 4 B 75.05 – NVwZ 2006, 932, Rn. 16). Dafür müsse jedoch nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Der VerfGH hat dazu insbesondere ausgeführt (Entscheidung des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.08.2009, Az. VerfGH 18/08 zum FOC Ochtrup: 20): „Mit Rücksicht darauf, dass die Verbotsregelung sich als erhebliche Beschränkung der Planungshoheit auswirkt, unterliegen die Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis. Nachvollziehbare Erwägungen für deren ausnahmslose Festlegung sind jedoch nicht ersichtlich."

Darüber hinaus hat der VerfGH auch das Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung und hier explizit differenzierte Schwellenwerte betont (VerfGH 2009: 23). Die Infrastrukturausstattung korreliert nämlich nur bedingt mit der Einwohnerzahl; die Situation am Rand eines größeren Oberzentrums im Verdichtungsraum ist eine andere als im ländlichen Raum. Mithin sind nicht nur Einwohnerschwellenwerte im ZOK raumstrukturell zu differenzieren, sondern auch die Konzeption an sich ist an die unterschiedlichen Raumstrukturen anzupassen.

[1] Die Auswertung basiert auf der Unterscuhung im Auftrag des BMVI/BBSR (vergl. Greiving et al. 2015).

Die klassischen Raumkategorien (Ländlicher Raum, Ordnungsraum, Verdichtungsraum) fassen letztlich unterschiedliche raumstrukturelle Settings in Kategorien zusammen, die jedoch nicht hinreichend differenziert sind, um als Strukturierungsmerkmal für die Festlegung Zentraler Orte verwendet werden zu können. Zudem kann in verschiedenen Raumstrukturen 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 Orts – 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“).

Abb. 1: Schematische Darstellung der Strukturvarianten des Zentrale-Orte-Konzepts



Quelle: Flex 2015: 233

Bei der raumstrukturellen Differenzierung, die für die Beurteilung Zentraler Orte herangezogen werden sollte, sollten dann die zentralen Festlegungskriterien für Zentrale Orte, nämlich Tragfähigkeit und Erreichbarkeit, in den Vordergrund gestellt werden. Und zwar differenziert für die folgenden Strukturvarianten im Zentrale-Orte-Konzept, die in den folgenden Abschnitten näher erläutert werden:

- Monozentraler Ort: die Vorzugsvariante. Es lassen sich zentralörtliche Funktionen auf einen oder mehrere intrakommunale Standort(e) einer Gemeinde fokussieren, der/die innerhalb eines empirisch bestimmbaren Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringt.

- Städteverbund: Es lassen sich transkommunale Standorträume identifizieren, die gemeinsam innerhalb eines empirisch bestimmbaren Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringen. Hier bieten sich primär „Städteverbünde" an, die der Absicherung der vorgenommenen bzw. raumordnerisch für erforderlich erachteten Funktionsteilung dienen.
- Funktionsraum: Es handelt sich um einen Standortraum, der sich durch überlagerte Verflechtungen auszeichnet, bei denen Versorgungsaufgaben wechselseitig mit übernommen werden, ohne dass eine klare Dominanz eines oder mehrerer Orte erkennbar wäre. Hier ist deshalb zwar ein Versorgungsraum festlegbar, aber kein Zentraler Ort. Hier sollte ein „Funktionsraum" festgelegt werden, in dem zentralörtliche Leistungen ortsverteilt vorgehalten werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen:
  - Variante A: transkommunaler Standortraum ohne Erreichbarkeitsprobleme (sehr zentraler städtischer Raum)
  - Variante B: transkommunaler Standortraum mit Erreichbarkeits- und/oder Tragfähigkeitsproblemen (sehr peripherer ländlicher Raum) im Sinne einer kleinräumigen Verantwortungsgemeinschaft

2.1 Monozentraler Ort

Wenn sich ein Verflechtungsraum eindeutig auf einen Zentralen Ort beziehen lässt, keine substanziellen konkurrierenden Überschneidungen mit zentralen Funktionen im Verflechtungsraum bestehen und der Ort über ausreichende zentralörtliche Potenziale, insbesondere bezüglich der Bevölkerungsgröße und in der Daseinsversorgung, verfügt, existieren klare und eindeutige Wirkungsbeziehungen. Bei solchen Orten handelt es sich um die historisch gewachsenen Stadt- und Ortskerne, deren stadträumliche Merkmale (wie Stadt- und Straßengrundriss, Stadtbild, architektonische und städtebauliche Merkzeichen) erhalten und ablesbar sind. Dieser Ort wird seinen zentralörtlichen Funktionen im „klassischen" Sinne gerecht.

Die Funktionszuweisung an einen Ort ist die Vorzugsvariante, weil Kooperation kein Selbstzweck ist und immer mit Transaktionskosten verbunden ist. Jede Aufteilung zentralörtlicher Funktionen auf mehrere Gemeinden untergräbt tendenziell immer das dem Zentrale-Orte-Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Zentrale-Orte-Konzept eines Bundeslandes nicht identisch mit einem empirisch beschreibbaren Zentrale-Orte-System ist, sondern immer normative Elemente enthält.

Aus o. g. Überlegungen lässt sich schlussfolgern, dass es um der raumordnerischen Steuerungswirkung willen gerade in ländlichen Räumen bzw. bei intrakommunalen Zentren geboten ist, zentralörtliche Funktionen nicht per se an die gesamte Gemeinde zu vergeben mit der Konsequenz, dass keinerlei Einflussmöglichkeit mehr darauf besteht, wo innerhalb von – in Bezug auf ihr Gemarkungsgebiet großen – Einheitsgemeinden zentralörtlich relevante Einrichtungen allokiert werden. Dies ist insbesondere für die grundzentrale Ebene relevant, da dort eine Kongruenz von zentrenrelevanten und zentrengebundenen Infrastrukturen vorliegt, während bei Mittel- und Oberzenten bestimmte, lediglich zentrenrelevante Güter und Dienstleistungen (z. B. Flughäfen, Sportstadien) auch außerhalb von Infrastrukturclustern liegen können bzw. sogar müssen. Dem wird im neuen LEP auch über die sog. „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbe-

reiche“ Rechnung getragen werden. Diese bilden quasi das eigentliche Grundzentrum in seinem räumlichen Umgriff – bzw. Umgriffen im Fall von multipolaren Infrastrukturclustern – ab.

Erst auf der Ebene der Mittelzentren ist über die zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche hinaus ein zu definierender Standortbereich/Teilort (evtl. Hauptort) mit guter (überörtlicher) Erreichbarkeit zu bestimmen, der tatsächlich der Standort gebündelter höherwertiger Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen im Sinne des zASB-Ansatzes ist. Die Abgrenzung sollten Regionalplanung und Kommune gemeinsam erarbeiten; die Erreichbarkeit sollte sich auf IV und ÖV beziehen. Befinden sich einzelne mittelzentral bedeutsame Einrichtungen außerhalb dieses Standortbereichs, so wäre dies ein Indikator dafür, dass diese Einrichtungen im Fall von Tragfähigkeitsproblemen prioritär aufgegeben werden sollten. Dies gilt nur insofern, als dass diese Einrichtungen nicht aus dem Versorgungsbereich besser erreichbar sind und ihre Schließung für Erreichbarkeitsprobleme der peripheren Bereichsbevölkerung sorgen würde.

Dies ist aus Sicht der Autoren kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Beitrag Milstein/Grotefels in diesem Band), denn es handelt sich bei Zentralörtlichkeit um eine im Kern überörtliche, raumbedeutsame Aufgabe, die eine Übernahme von Versorgungsleistungen für Dritte einschließt, damit für den Gesamtraum die Daseinsvorsorge gesichert ist. Diese Logik setzt aber natürlich voraus, dass nicht jeder Gemeinde automatisch der Status eines Zentralen Ortes zuerkannt wird.

Bisher war man in NRW davon ausgegangen, dass durch die kommunale Neugliederung, welche ihrerseits an dem Schnittmuster der zentralörtlichen Gliederung ausgerichtet war, Selbstverwaltungseinheiten geschaffen worden sind, welche die anfallenden Versorgungsaufgaben für den eigenen (Versorgungs-)Nahbereich bereitstellen kann:

„Im Zuge der kommunalen Neugliederung sind im gesamten Land Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen worden, die in allen Landesteilen eine möglichst bürgernahe und gleichwertige Daseinsvorsorge gewährleisten und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben sichern sollen. Wesentliche Grundlage war dabei bekanntlich das zentralörtliche Gliederungsprinzip und das System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen.“ (LEP NRW 1979: 1084)

Folglich wurden alle Gemeinden Nordrhein-Westfalens als Grundzentren ausgewiesen. Da sich die Festlegung des Hoheitsgebietes der Kommunen im Rahmen der kommunalen Gebietsreform an den in den 1970er Jahren ermittelten Nahbereichen orientierte, bildet in Nordrhein-Westfalen die Gemeindeebene stets den Nahbereich bzw. den grundzentralen Versorgungsbereich eines Grundzentrums. Ob in allen nordrhein-westfälischen Gemeinden eine ausreichende grundzentrale Versorgung nachhaltig – d. h. in Hinblick auf die prognostizierte demografische Entwicklung – gesichert ist, müsste ebenso untersucht werden. Die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg hat mit gleichgerichteter Argumentation wie in NRW die Darstellung der Grundzentren völlig aufgegeben und weist nur noch ab der mittelzentralen Ebene Zentrale Orte aus, wurde

diesbezüglich aber jüngst durch das zuständige OVG ausgebremst.[2] Die Nahversorgung liegt ebenfalls im Verantwortungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Jedoch hat die Anwendung des Territorialprinzips (Zuweisung der zentralörtlichen Funktion an die politische Gemeinde) dazu geführt, dass das mit dem Zentrale-Orte-Konzept verfolgte Konzentrations- und Bündelungsprinzip teilweise unterlaufen wird. In vielen Gemeinden wurden die Infrastrukturen demnach nicht gebündelt in einem (gut erreichbaren) Hauptort installiert, sondern über die ehemals selbstständigen Gemeindeteile verteilt, was ungünstigen Mehraufwand bei Versorgungsfahrten nach sich zieht. Im Entwurf des neuen LEP hat man entsprechend der zu beobachtenden Problematik bezogen auf die Siedlungsentwicklung eine Schwerpunktsetzung auf den oder die Hauptort(e) eingeführt. Eine Tendenz, die in den meisten neuen Landesentwicklungsplänen festzustellen ist (siehe insb. LEP Sachsen-Anhalt 2010).

2.2 Mehrfachzentrum bzw. Städteverbund

Mehrfachzentren werden in Baden-Württemberg bereits seit 1971 und zuletzt im LEP 2002 festgelegt, wobei die Festlegung teilweise jahrzehntelang bestanden hat, ohne eine messbare Wirkung erzielt zu haben.

Relativ neu, beginnend mit Sachsen und (1994 bzw. verstärkt 2003) Bayern (2003, 2006 sowie zuletzt 2013), Thüringen (2004, 2014), Mecklenburg-Vorpommern (2005), Brandenburg (2009), Rheinland-Pfalz (2008) sowie Sachsen-Anhalt (2010) werden jedoch für die weitere Aufrechterhaltung bzw. erstmalige Festlegung derartiger Funktionsteilung Gegenleistungen verlangt, indem von den Kommunen der Nachweis zu erbringen ist, dass tatsächlich im Sinne einer funktionsteiligen Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben kooperiert wird. Dafür ist materiell (inhaltliche Kooperationsfelder) und/oder instrumentell (Regionale Entwicklungskonzepte, gem. Flächennutzungspläne, FNP; raumordnerischer Vertrag) ein Nachweis zu erbringen, der im Rahmen einer Evaluierung überprüft wird (Bayern, Thüringen, Sachsen, Brandenburg).

Mithin wird das zentralörtliche Konzept (ZOK) eines Landes erweitert und flexibilisiert. Der Begriff „Städteverbund" beinhaltet daher mehr als bloß einen „funktionsteiligen Zentralen Ort bzw. Mehrfachzentrum" als reine landesplanerische Festlegung, sondern ist eine Kombination aus einem von der Landesplanung initiierten (top-down) und von den Städten und Gemeinden gestalteten und umgesetzten Prozess (bottom-up).

Bei einem Städteverbund (vgl. dazu auch Greiving 2006; Greiving/Pietschmann/Winkel 2008) kommt ein modifiziertes Territorialprinzip zur Anwendung. Eine solche gemeinsame Funktionszuweisung ist an raumstrukturelle Voraussetzungen gebunden, d. h. eine räumliche Nähe sowie ein Funktionsergänzungspotenzial sind entscheidend.

[2] Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Juni 2014 (Az OVG 10 A 8.10). Demnach ist die Rechtsverordnung der Regierung des Landes Brandenburg über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg materiell rechtswidrig, weil sie gegen das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg als höherrangiges Recht verstößt. Außerdem argumentiert das OVG (Fußnote 130), dass die Verordnung über den LEP B-B mit ihrem zweistufigen System der Zentralen Orte ohne Festlegung von Grundzentren gegen die zum maßgeblichen Zeitpunkt ihrer Ausfertigung und Verkündung noch geltende höherrangige Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPlG 2002 verstoßen habe. Ferner legt das OVG dem Plangeber auf, bei der künftigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems im Landesentwicklungsplan zu beachten, „dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengleichheit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt auch in dünnbesiedelten Regionen. Die Grundversorgung muss nicht in jeder Gemeinde erbracht werden, sondern kann sich auf die unterste Ebene Zentraler Orte beschränken, wobei allerdings deren Erreichbarkeit auch in dünnbesiedelten Regionen durch ein hinreichend dichtes Netz gewährleistet sein muss (vgl. §2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008)." (Leitsatz 6 des Urteils). Daraus muss geschlussfolgert werden, dass in Berlin-Brandenburg die Ebene der Grundzentren vor ihrer Wiedereinführung steht.

Die räumliche Nähe muss natürlich vom Zentralitätsniveau abhängig gemacht werden, d. h. gemeinsame Oberzentren können größere Distanzen aufweisen als etwa Unterzentren, weil andere Erreichbarkeitskriterien für die von ihnen gemeinsam zu erbringenden Versorgungsleistungen maßgeblich sind.

Die Erfahrungen mit existenten Städteverbünden belegen zudem, dass die raumordnerische Ausweisung von den beteiligten Städten häufig nicht oder nur unzureichend durch konkrete Maßnahmen tatsächlich auch umgesetzt wird. Aus diesem Grunde geben inzwischen einige Bundesländer, nämlich Bayern, Sachsen und Thüringen, klare materielle Vorgaben zur Umsetzung der gemeinsamen zentralörtlichen Funktionswahrnehmung und in weiteren Bundesländern wird derzeit eine ähnliche Vorgehensweise diskutiert. Zugleich ist die Überprüfung der Umsetzungsvorgaben vorgesehen, bei gleichzeitiger Darlegung der Konsequenzen bei einem negativen Evaluierungsergebnis. In Thüringen weist zudem die Landesplanung zentralörtliche Städteverbünde zunächst nur auf Zeit aus. Erst nach erfolgreicher Evaluierung wird diese Einstufung in eine Dauerfunktion umgewandelt. Im Freistaat Bayern kann neu ausgewiesenen Städteverbünden bei negativem Evaluierungsergebnis die zentralörtliche Funktion wieder aberkannt werden. Die Erfahrungen aus diesen Ländern belegen die Vorteilhaftigkeit dieser Vorgehensweise. Die Umsetzung findet tatsächlich im Sinne von sich ergänzenden, abgestimmten Funktionen der beteiligten Orte statt.

Umsetzung

In Anbetracht dieser Erfahrungen ist bei der Ausweisung von zentralörtlichen Städteverbünden zu empfehlen, dass seitens des Landes eindeutige Vorgaben für die nachzuweisende Umsetzung sowie auch für den Zeitpunkt der Evaluierung und die Prüfungskriterien, die dafür gelten, gemacht werden. Als Vorgaben für die Umsetzung haben sich (beschränkt auf die Relevanz für die oberzentrale Ebene) vor allem bewährt:

- Ein raumordnerischer Vertrag, in dem die Ziele für die gemeinsame Funktionswahrnehmung, die geplante Form der Umsetzung mit zeitlichen Bindungen sowie ebenfalls die Organisationsstruktur (Bürgermeisterrunde, Einbeziehung der Fraktionen, Arbeitsgruppen für Aufgabenfelder und Projektgruppen für die konkrete Umsetzung) der Umsetzung verbindlich festgeschrieben werden.
- Die zentralörtlichen Einrichtungen versorgen in wechselseitiger, abgestimmter Ergänzung die gemeinsame Bevölkerung sowie die des gemeinsamen Versorgungsbereichs.
- Die Standortbereiche, die den tatsächlichen Infrastrukturcluster abbilden, sind zwischen Kommune und Regionalplanung abzustimmen (s. o., u. a. mit Beurteilung der Erreichbarkeit, vorhandener Ausstattung/Substanz, Bündelungsmöglichkeiten, ...).
- Die Erarbeitung einer gemeinsamen Entwicklungskonzeption/-planung, ggf. in Form eines REK (Regionalen Entwicklungskonzepts) oder vergleichbarem Planwerks.

Eine gemeinsame Funktionswahrnehmung lässt sich dabei am ehesten erreichen, wenn sie in einem ausgewogenen Verhältnis steht, d. h. wenn jede der beteiligten Städte dadurch Vorteile erfährt. Das wird dann der Fall sein, wenn die Funktionen ausgewogen auf die beteiligten Städte verteilt sind, sodass jede Stadt eine Anzahl Versorgungsfunktionen innehat, die zugleich auch die anderen beteiligten Städte versorgen und umgekehrt die anderen Beteiligten die Versorgungsleistungen erbringen, die selbst nicht vorgehalten werden. Dieses Verhältnis lässt sich erfahrungsgemäß am günstigsten erreichen, wenn die Städte in dichter Nachbarschaft liegen, eine ähnliche Größe aufweisen und ihr

Bestand an Versorgungseinrichtungen sich gut komplementär ergänzt. Falls zur Funktionswahrnehmung ein weiterer Ausbau der Angebote erforderlich ist, lässt sich darüber i. d. R. ebenfalls Einvernehmen erzielen, wenn dieser Ausbau wechselseitig erfolgt, also jeder der Beteiligten Vorteile erzielt.

Denkbar sind bei der Funktionsergänzung mithin zwei Modelle:

- Wechselseitige Infrastrukturvorhaltung: Dies funktioniert nur, wenn komplementäre Ausstattungen bereits vorhanden sind, etwa zwei Gymnasien oder Schwimmhallen.
- Wechselseitige Funktionserfüllung: Dies kann ein Weg sei, bei Doppelungen über eine Spezialisierung bzw. Verbesserung des Angebotes die Nachfrage und damit die Tragfähigkeit zu erhöhen. Diversifizierung wird so zur Stärke eines Verbundes. Es betrifft sowohl die Infrastruktur als auch die Verwaltungen, die auf diese Weise an Leistungskraft wie an Wirtschaftlichkeit gewinnen und so eher in der Lage sind, ihre Eigenständigkeit zu sichern. Auch neue Angebotsformen etwa im ÖPNV und Handel gehören hierzu.

Bei gemeinsamer Funktionswahrnehmung können zudem die Leistungen verbessert und ausgeweitet werden. In diesem Fall können die durch die Mitversorgung durch Städteverbundpartner eingesparten Ressourcen zum Leistungsausbau mittels Spezialisierung Verwendung finden. Diese Möglichkeiten beginnen bereits bei der personellen Verwaltungsausstattung und sie können bis zum Ausbau des Infrastrukturangebotes reichen. So hat sich z. B. in Städteverbünden bewährt, dass sich in den Verwaltungen der beteiligten Kommunen Mitarbeiter in bestimmten Sachgebieten spezialisieren, die dann mit ihrem Wissen die Klärung von Sachfragen für alle Städte des Verbundes wahrnehmen. So könnte z. B. in einer Stadt der Umweltexperte, in der anderen der Experte für Fördermitteleinwerbung bei der EU und in der dritten der Experte für Verwaltungsrecht sitzen. Durch diese enge Kooperation können die Städte ein Spezialwissen vorhalten, das für die einzelne Stadt alleine nicht machbar wäre. Die gleichen Möglichkeiten bestehen auch für den wechselseitigen, aufeinander abgestimmten Ausbau von Versorgungsinfrastruktur oder auch für kommunale Dienstleitungen in der Daseinsvorsorge, wie z. B. Beratungsdienste oder die gemeinsame Wahrnehmung des Antragswesens für bestimmte Aufgaben, etwa Bauanfragen oder Baugenehmigungen durch eine der Städte für den gesamten Städteverbund. Die Gemeinden verpflichten sich zur arbeitsteiligen Funktionserfüllung in einem RO-Vertrag, der auch von der Raumordnung unterzeichnet wird. Sie sind daher nicht länger völlig souverän. Die Kooperationsfelder beziehen sich auf zentralörtlich relevante Funktionen, nicht jedoch auf alle möglichen Kooperationsfelder (z. B. im Bereich Abwasser). Diese Funktionen können, müssen aber nicht staatliche Fachplanungen umfassen. Dabei können durchaus die bewährten Instrumente der kommunalen Gemeinschaftsarbeit – sei es die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, der Zweckverband oder die AöR – zum Einsatz kommen. Den Städteverbund machen nicht die gewählten Instrumente, sondern die raumordnerische Relevanz der Kooperationsfelder, in denen diese zum Einsatz kommen, aus.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass Orte, die gemeinsam zentralörtliche Funktionen als Städteverbund wahrnehmen, die gemeinsamen Funktionen auch dauerhaft ausfüllen müssen. Von daher handelt es sich bei der Abstimmung und Kooperation keinesfalls um zeitlich begrenzte, sondern um dauerhafte Aktivitäten. Sie gelten, solange die zentralörtliche Funktionsteilung besteht. Gleichwohl nimmt jede Kooperation irgendwann ihren Anfang und entwickelt sich im Laufe der Zeit. Hier ist nach Greiving et al. (2008) zwischen folgenden fünf Phasen zu unterscheiden:

- **Findungsphase**: Durch Vorstellung der Landesplanung oder auch durch ein Zusammenfinden von unten, nämlich durch Aktivitäten benachbarter Städte, wird das Vorhaben eingegrenzt. In dieser Phase sind die Potenziale und gemeinsamen Möglichkeiten auszuloten und erste Umsetzungsschritte einzuleiten.
- **Euphoriephase**: Das ist der Start zum Städteverbund durch die Ausweisung der Landesplanung im ZOK. In dieser Phase sind die Ziele und Kooperationsfelder einzugrenzen und vertraglich festzuschreiben sowie die Organisationsstruktur auszubilden. In der Regel sind es einzelne Promotoren, die die Kooperation mit viel persönlichem Einsatz vorantreiben.
- **Implementierungsphase**: Es werden die vertraglich vereinbarten Kooperationsfelder mit konkreten Projekten abgearbeitet. Üblicherweise werden zunächst Themen von gemeinsamem Interesse vorangetrieben, die der Stärkung der Entwicklungsperspektiven und weniger der Sicherung von Versorgungsfunktionen dienen.
- **Stagnationsphase oder Phase der Stabilisierung**: Nach der Abarbeitung der vereinbarten Projekte lassen die Aktivitäten zunehmend nach, stagnieren und verlieren an Leistungskraft – oder das Vertrauen verstetigt sich und die Zusammenarbeit und wird auch auf schwierigere Felder ausgedehnt. Wichtig ist es hierfür, die Kooperationserfolge von konkreten Personen (und deren Wiederwahl bzw. Pensionierung) unabhängig zu machen. Zudem kann sich hier das Ergebnis einer Evaluierung der erzielten Kooperationsergebnisse durch die Landesplanung positiv auswirken, soweit diese diskursiv angelegt ist und auf die Stärkung der Kooperation hinwirkt.
- **Auflösung oder Fusion**: Bei anhaltender Stagnation kann es zur Auflösung und damit zum Ende des Städteverbundes kommen. Umgekehrt kann sich die Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil derart verstetigen, dass eine Fusion der Beteiligten zu einer Einheitsgemeinde in Betracht kommt. Dafür gibt es eine Reihe von Präzedenzfällen (z. B. Dessau-Roßlau).

Dementsprechend kann die fachlich für erforderlich gehaltene Evaluierung der gemeinsamen Funktionswahrnehmung kein einmaliges Ereignis sein, sondern ist nach möglichst strukturierten bis zu standardisierten Vorgaben seitens der Landesplanung von Zeit zu Zeit zu wiederholen. Zugleich ist bei den Evaluierungsanforderungen die Zeitdauer des Bestands eines Städteverbundes zu berücksichtigen. An einen neuen Verbund sind eher geringere Anforderungen, an einen älteren, eingespielten Verbund hingegen höhere Anforderungen zu stellen.

Bezug zu NRW

Die Strukturvariante „Städteverbund" ist in der Historie der nordrhein-westfälischen Zentrale-Orte-Konzeption keinesfalls unbekannt gewesen. Wie in den neuen Bundesländern wurde die Ausweisung von funktionsteiligen Zentralen Orten – in NRW jedoch nur in Form einer Ausnahmeregelung – bei mangelnder Tragfähigkeit des Versorgungsbereiches bei monozentraler Funktionsausübung vorgesehen. Zugleich setzte die Regelung von 1979 noch auf eine nach der Tragfähigkeit (Einwohner im Verflechtungsbereich) differenzierte Einstufung der jeweiligen Zentralitätsstufe:

„Die Differenzierung der Grundzentren nach der Tragfähigkeit ihrer Versorgungsbereiche trägt insbesondere der Überlegung Rechnung, daß bei weniger als 10 000 Einwohnern im Versorgungsbereich nicht in allen Fällen die Tragfähigkeit für die Vorhaltung aller zur Mindestausstattung zuzurechnenden Einrichtungen gewährleistet ist. Die ent-

sprechende Versorgung ist in diesen Fällen durch Funktionsteilung mit den überlagernden Mittelzentren oder in Ausnahmefällen durch Funktionsteilung mit einem benachbarten Grundzentrum (z. B. im Schulbereich) sicherzustellen." (LEP NRW 1979: 1092)

Grundsätzlich wurde auch für aufgrund ihrer geringen Tragfähigkeit schwach ausgestattete Mittelzentren eine Kooperation mit benachbarten Mittelzentren angeregt:

„Grundsätzlich gilt für die Mittelzentren mit 25 000 bis 50 000 Einwohnern im Mittelbereich, daß aufgrund ihrer Tragfähigkeit nicht alle zur Mindestausstattung zu rechnenden mittelzentralen Einrichtungen in voller Spezialisierung und Differenzierung vorgehalten werden können. Die Versorgung solcher Mittelbereiche ist ggf. in Funktionsteilung mit benachbarten Mittelzentren zu gewährleisten." (LEP NRW 1979: 1092)

Das mit der Strukturvariante des Städteverbunds eingeforderte „modifizierte Territorialprinzip" war in der Formulierung jedoch nicht zu erkennen, da nicht von einem gemeinsamen Mittelbereich der kooperierenden Mittelzentren gesprochen wird. Offenbar ist damit eher der Fall angesprochen, dass ein Mittelzentrum hinsichtlich einer oder mehrerer Funktion(en) Defizite aufweist (und damit die normative Mindestausstattung nicht erreicht), was auch aus der räumlichen Nähe zu anderen, stärkeren Mittelzentren resultieren könnte. Im Übrigen sah der LEP 1995 keine Möglichkeiten für Funktionsteilungen mehr vor. Zweifellos bestehen in vielen Teilräumen in NRW Ansatzpunkte für eine entsprechende Funktionsteilung. Voraussetzung für eine entsprechende Funktionszuweisung ist jedoch ein neues Zentrale-Orte-Konzept, in dessen Rahmen die betroffenen Kommunen vor die Wahl gestellt werden, entweder abgestuft zu werden oder aber zukünftig die i. d. R. mittelzentralen Funktionen arbeitsteilig zu erbringen.

2.3 Der Funktionsraum

Ein zentralörtlicher Funktionsraum als Steuerungsmodell ist für Raumstrukturen angezeigt, in denen sich für einen zentralörtlichen Versorgungsbereich kein hinreichend abgrenzbarer Ort (monozentraler Ort) und auch keine Funktionsteilungen zwischen benachbarten Orten (Städteverbund) mit Ergänzungspotenzial anbieten, die eine ausreichende Gravitationskraft besitzen würden, um ihren Versorgungsbereich zu versorgen. Dies kann, wie oben ausgeführt, in sehr zentralen Räumen der Fall sein, in denen zwischen den Gemeinden sich wechselseitig überlagernde Verflechtungen vorliegen. Dies wird i. d. R. die mittelzentrale Ebene sein, während sich durchaus noch zASB identifizieren lassen. Das Konzept der zASB bleibt daher vom Funktionsraummodell unberührt.

Die Strukturen in diesen Räumen zeichnen sich durch überlagerte Verflechtungen aus, bei denen Versorgungsaufgaben wechselseitig mit übernommen werden, ohne dass eine klare Dominanz eines Ortes erkennbar wäre (polyzentrale Stadtregionen mit gleichstarken Zentren). Infrastruktur ist in der Regel mehrfach in zumutbarer Entfernung vorhanden. Bisher hat die Raumordnung in diesen Fällen dennoch häufig normativ einem oder mehreren Ort(en) die Funktion zugewiesen, ohne dass dies der realen Zentrenstruktur entsprochen hätte (Polyzentralität).

Der Kern dieser Strukturvariante besteht in dem sogenannten „Funktionalprinzip", d. h. es wird nicht länger auf Gemeinden, sondern auf Einrichtungen bzw. Funktionen abgestellt. Das Netzwerk in Gänze (der jeweilige „Funktionsraum") bzw. die jeweilige Infrastruktureinrichtung muss den Tragfähigkeitskriterien entsprechen. Dabei sind für die Funktionen die in Kap. 2 in diesem Band identifizierten Leitthemen von maßgeblicher Bedeutung:

In diesen Steuerungsbereichen wird für die Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben oder Infrastrukturentwicklungen jeweils von den raumstrukturellen Voraussetzungen (z. B. Lage auf einer Entwicklungsachse, gute SPNV/ÖPNV-Anbindung), nicht jedoch von der bisherigen Zentrenstruktur bzw. territorialen Funktionszuweisung ausgegangen. Infolgedessen könnten zukünftig auch in günstig gelegenen Grundzentren Entwicklungen zugelassen werden, während bisherige Mittelzentren sich ggf. neuen Restriktionen ausgesetzt sehen könnten.

Wesentlich ist – ähnlich wie beim Konzept der Städteverbünde – eine Kombination aus raumordnerischer Funktionszuweisung und verbindlicher interkommunaler Kooperation, sinnvollerweise abgesichert über einen raumordnerischen Vertrag und inhaltlich vorbereitet in einem Regionalen Entwicklungskonzept (REK). In diesem Rahmen sind die raumordnerischen Kriterien zu definieren, die bei der Beurteilung einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme von Kommunen oder Fachplanungen zu erfüllen sind. Eine zentrale Rolle für die Ausgestaltung der Kooperation kommt daher der Regionalplanung zu.

Die Problematik, wonach höherrangige Funktionen sich nicht mehr ausschließlich in der ausgewiesenen Standortgemeinde (Oberzentrum) entwickelt haben, sondern sich insbesondere in Verdichtungsgebieten transkommunal ausgeprägt haben, wird ebenso bereits im LEP 1979 angesprochen: dort mit der Situation mehrerer räumlich benachbarter Mittelzentren mit überlagernden und somit konkurrierenden Verflechtungsbereichen. Es lässt sich deutlich ein Bezug zum hier beschriebenen Funktionalprinzip erkennen, wonach auf das vorhandene Netz von Einrichtungen und Funktionen sowie die begleitende Infrastrukturvoraussetzungen geschaut wird und nicht länger auf den zentralörtlichen Status einzelner Gemeinden (auch um Fehlinvestitionen und Konkurrenzen/Doppelauslastungen zu vermeiden).

„Soweit Mittelzentren einzelne oberzentrale Infrastruktureinrichtungen aufweisen, sollen diese Einrichtungen erhalten und dem regionalen Bedarf entsprechend ggf. ausgebaut werden. Auch für neue oberzentrale Einrichtungen sind Mittelzentren unter Berücksichtigung standorttypischer Eigenschaften in Betracht zu ziehen. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, sind jedoch jeweils die Funktion und der Ausbaugrad der Infrastruktur des Oberzentrums, zu dessen Oberbereich ein Mittelzentrum gehört, zu beachten. Das gilt auch für die Ländliche Zone." (LEP NRW 1979: 1084)

„Größere Mittelzentren, insbesondere soweit sie kreisfreie Städte oder Kreisstädte sind oder waren, verfügen mit zunehmender Tragfähigkeit ihrer Mittelbereiche und/oder wegen ihrer Randlage innerhalb großräumiger Oberbereiche der Tendenz nach über ein qualitativ überdurchschnittliches Dienstleistungsangebot. Der Einzugsbereich einzelner Infrastruktureinrichtungen geht hier – zum Teil historisch begründet – über den jeweiligen mittelzentralen Kernbereich hinaus. Dies ist bei der Bewertung ihrer Funktion im Rahmen der Landesentwicklung im einzelnen zu berücksichtigen." (LEP NRW 1979: 1082)

Großflächiger Einzelhandel

Eine Erweiterung des großflächigen Einzelhandels soll auch zukünftig möglich sein, aber eben nur an den dafür geeigneten Standorten. Dieses bestehende Konzept ist ein gutes Beispiel dafür, dass eine am Funktionalprinzip ausgerichtete, regional abgestimmte Entwicklung möglich ist.

Infrastrukturversorgung

Die Infrastrukturausstattung muss den jeweiligen Tragfähigkeitskriterien der zuständigen Fachplanung entsprechen. Einrichtungen der Wohnfolgeinfrastruktur sollten grundsätzlich innerhalb der gewachsenen Siedlungsgebiete in günstiger Erreichbarkeit zu den Wohngebieten ihres Einzugsgebietes liegen. Bei Großinfrastruktur mit deutlichem Publikumsverkehr, der über den Nahbereich hinausgeht wie z. B. bei Sportanlagen, sollten diese an den ÖPNV gut angebunden sein, bei Großanlagen möglichst auch an den schienengebundenen ÖPNV. Bei einem evtl. Ausbau- und Ergänzungsbedarf ist für die jeweilige Einrichtung eine Infrastrukturfolgeprüfung durchzuführen. Mit der Prüfung soll sichergestellt werden, dass der Ausbau zu keinem Überangebot mit nachteiliger Auswirkung auf die Auslastung des bereits bestehenden Infrastrukturangebotes innerhalb des Funktionsraumes führt.

Siedlungsentwicklung

Siedlungserweiterungen sind keinesfalls im gesamten Zentralen Ort zulässig, sondern sollen vorrangig in den zentralen Siedlungsbereichen des Ortes erfolgen (bei größeren Orten sind das i. d. R. mehrere).

In NRW werden bekanntlich von der Regionalplanung Bedarfe für ASB und GIB-Bereiche ermittelt. Die Verteilung der daraus abgeleiteten Flächenkontingente sollte innerhalb eines Funktionsraums nicht für die einzelne Gemeinde, sondern für den gesamten Funktionsraum über einen Flächenpool erfolgen. Für diese Verteilung der Flächenkontingente innerhalb des Funktionsraumes ist nicht die zentralörtliche Einstufung eines Ortes entscheidend, sondern es sind allein die raumstrukturellen Voraussetzungen maßgeblich (zentralörtlicher Siedlungsbereich ja/nein). Dem Grundsatz nach folgt das Konzept der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche im neuen LEP NRW dem Funktionsraumkonzept, da hier raumstrukturelle Voraussetzungen (räumlich gebündeltes Angebot an Infrastruktur) für die weitere Entwicklungsfähigkeit im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung definiert werden.

2.4 Bedeutung der Versorgungsbereiche

Das bestehende Zentrale-Orte-Konzept in NRW – auch in der Fassung des neuen LEP – fußt ausschließlich auf der zentralörtlichen Einstufung der 396 Städte und Gemeinden in Grund-, Mittel- und Oberzentren; eine Bereichsabgrenzung für die Mittel- und Oberbereiche ist nicht (mehr) Teil des Landesentwicklungsplans. Wie bereits deutlich gemacht wurde, hat das Konzept jedoch nur auf der mittel- und oberzentralen Ebene eine hierarchisierende Wirkung, da jede Gemeinde in NRW mindestens als Grundzentrum eingestuft wird.

Unter dieser normativen Prämisse entfällt eine Abgrenzung von Nahbereichen, da jede Gemeinde in ihren territorialen Gemarkungen dem Nahbereich für den bzw. die in den Gemeinden gelegenen Zentralen Orte grundzentraler Stufe bildet. Hinsichtlich der Bereichsabgrenzung stehen daher Mittel- und Oberbereiche im Fokus. Zwar wird nach jetzigem Stand auch der neue LEP NRW keine derartigen Bereichsabgrenzungen vornehmen, zumindest für eine landesweite Beschreibung des Zentrale-Ort-Systems (zentralörtliche Analyse) ist eine Abgrenzung insb. von Mittelbereichen jedoch unerlässlich. Auch im Zusammenhang mit der Bereichsabgrenzung ist grundsätzlich zwischen empirischer Analyse und normativem Konzept zu trennen (etwa weil es aus raumorderischen Erwägungen heraus, die sich auf bestehende Ziele zurückführen lassen, erforderlich er-

scheint, abweichende Funktionszuweisungen vorzunehmen, bspw. um bei erkannten Erreichbarkeitsproblemen auch einen schwachen Zentralort beizubehalten, weil er die Bereichsversorgung sicherstellt).

Darüber hinaus hat das OVG Lüneburg (15.03.2012, 1 KN 152/10) in Bezug auf die Einzelhandelssteuerung und dort speziell auf das Kongruenzgebot festgestellt, dass es für die Bestimmung der Verflechtungsbereiche erforderlich sei, dass der Plangeber Aussagen dazu trifft, mit welcher Methode dies geschehen solle (ebd., Randnummer 127) bzw. dass eine Abgrenzung für die Bestimmbarkeit des Kongruenzgebotes unerlässlich sei (ebd., Randnummer 106).

Die Festlegung zentralörtlicher Versorgungsbereiche ist nach Auffassung der Autoren nicht nur ein optionaler, sondern ein erforderlicher Bestandteil von Zentrale-Orte-Konzepten. Diesbezüglich sollte nicht nur die verwendete Methodik offengelegt werden, sondern um der Begründbarkeit der Einstufungen im ZOK willen auch eine Abgrenzung der Versorgungsbereiche erfolgen. Dabei sind sowohl Erreichbarkeitsstandards wie auch – raumstrukturell differenzierte und empirisch ermittelte – Tragfähigkeitsschwellen unabdingbar für die Abgrenzung. Die Erreichbarkeitsstandards sind primär normativ zu begründen.

Unabhängig von den konkreten Zielen erscheint es wichtig, eine geeignete und vor allem nachvollziehbare empirische Grundlage für die normativen Festlegungen zu erarbeiten. Dabei besteht grundsätzlich eine Freiheit bei der Methodenwahl: Als plausibler Proxy-Indikator für sozioökonomische Verflechtungen dürften Pendlerverflechtungen infrage kommen, die auch in vielen anderen Bundesländern zur Anwendung gekommen sind. Unterschiedliche Studien belegen, dass Versorgungsbeziehungen (z. B. im Gesundheitswesen) in hohem Maße mit *Pendlerverflechtungen* korrelieren. Über Pendlerverflechtungen und ggfs. zusätzliche Zuständigkeitsverflechtungen wird es auch möglich sein, *Mehrfachorientierungen* zu ermitteln und darüber Mehrfachzuordnungen plausibel vornehmen zu können. Aus dem Urteil des OVG Lüneburg vom 15.03.2012 wird deutlich, dass der Plangeber durchaus die Möglichkeit einer *Mehrfachzuordnung* hat, wenn entsprechende Zuordnungsanteile (für die Ermittlung der Bereichsbevölkerung) begründet werden. Ob Mehrfachzuordnungen wiederum überhaupt sinnvoll innerhalb des ZOK sind, wird schließlich davon abhängen, welche Rolle die Prinzipen der Einräumigkeit der Verwaltung und der fiskalischen Äquivalenz bei der Abgrenzung spielen und welche Ziele grundsätzlich mit den Versorgungsbereichen verknüpft werden sollen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die grundsätzliche *Festlegung zentralörtlicher Versorgungsbereiche* – theorie- und systemimmanent – für Zentrale-Orte-Konzepte *erforderlich erscheint*:

- Erstens resultiert die Zentralität eines Ortes meist aus seiner Umlandbedeutung („Mitversorgung"). Davon ausgenommen sind lediglich sogenannte „Selbstversorgerorte", wobei diese streng genommen ebenfalls per Definition mit ihrem Gemeindeterritorium einen Versorgungsbereich aufweisen.
- Zweitens ist allein die Festlegung einer Abgrenzungsmethodik nicht ausreichend, da damit ausschließlich das zentralörtliche System (deskriptive Verflechtungsbereiche) beschrieben werden kann, ohne dass damit politisch-planerische Aussagen verknüpft wären. Den Ausführungen des OVG Lüneburg, wonach die Angabe einer Methodik ausreichend sei, ist insofern zu widersprechen, als dies zwar für monothema-

tische Zwecke (z. B. Einzelhandelssteuerung) sachgerecht sein mag, nicht jedoch für multifunktionale Zwecke, die mit Zentrale-Orte-Konzepten und damit den zentralörtlichen Versorgungsbereichen zweifelsohne verknüpft sind.

Die *Offenlegung der Methodik*, auf deren Basis die Versorgungsbereiche abgegrenzt werden, ist erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist es überlegenswert, den Planwerken die *empirisch ermittelten* zentralörtlichen *Verflechtungs*bereiche als Erläuterungskarten beizufügen. Abweichungen bei der *normativen* Festlegung der zentralörtlichen *Versorgungs*bereiche und der sie versorgenden Zentralen Orte können anhand solcher Karten nachvollziehbar(er) gemacht werden.

2.5 Hierarchieebenen

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, wenn die nordrhein-westfälische Landesplanung an dem dreistufigen System von Grund-, Mittel- und Oberzentrum festhält. Allerdings kann dies nicht bedeuten, das nunmehr seit dem LEP 1979 fortgeschriebene Zentrale-Orte-Konzept ohne empirische Analyse der tatsächlichen Funktionswahrnehmung der Zentralen Orte erneut unreflektiert zu bestätigen. Ein solches Vorgehen würde dem raumordnerischen ZOK insgesamt schaden, da ausgewiesene Zentrale Orte die ihnen zudachte Versorgungsfunktion bereits seit Langem nicht mehr erfüllen und als bloße Placebos weiterexistieren. Insofern sollte einerseits ermittelt werden, ob die Zentralen Orte noch die ihnen zugedachten zentralörtlichen Funktionen erfüllen, und andererseits geprüft werden, ob auch in Hinblick auf die demografische Entwicklung von einer ausreichenden Tragfähigkeit ausgegangen werden kann.

Die Festlegungskriterien sind für die Hierarchieebenen differenziert zu bestimmen: Während Grundzentren im Sinne einer flächendeckenden Daseinsvorsorge zwingend über einen grundzentralen Standortcluster verfügen sollten, müssen Mittel- und Oberzentren nicht zwangsläufig über ausgeprägte mittel- bzw. oberzentrale Standortcluster verfügen (die Vorzugsvariante wäre allerdings auch hier ein Standortcluster, da durch die räumliche Bündelung nur eine Versorgungsfahrt notwendig würde). Die Einstufung als Mittel- bzw. Oberzentrum sollte vielmehr durch Aspekte der Tragfähigkeit (bzw. Ausstattung) im Versorgungsbereich sowie der Erreichbarkeit und Lage innerhalb des Bereichs bestimmt werden und sich mithin im Kern auf die zugewiesenen Funktionen beziehen, deren Erfüllung zu gewährleisten ist. Sofern ein tragfähiger Bereich identifizierbar ist, kann dieser auch durch die oben genannten Strukturvarianten „Städteverbund“ und „Funktionsraum“ funktionsteilig versorgt werden, anstatt ausschließlich durch einen monozentralen Ort.

Grundsätzlich sollte gelten: keine Gemeinde sollte einen Anspruch auf eine mittel- oder oberzentrale Funktionszuweisung alleine aus ihrer Ausstattung ableiten können. Diese ist zwar eine zu erfüllende, aber als solche nicht hinreichende Voraussetzung für eine entsprechende Funktionszuweisung. Dementsprechend kann auf die Einführung von Zwischenstufen bzw. zentralörtlichen Teilfunktionen verzichtet werden. In Einzelfällen, in denen Zentrale Orte tatsächlich einzelne Funktionen der höheren Ebenen mit übernehmen (Grundzentren mit mittelzentralen Teilfunktionen bzw. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen), ist zunächst die Strukturvariante „Städteverbund“ mit einem benachbarten höherrangigen Zentralen Ort zu prüfen, dem diese Teilfunktion abgeht. Besteht dort kein Funktionsdefizit, liegt auch kein Grund vor, eine entsprechende Teilfunktion festzulegen, da diese im Rahmen des raumordnerischen Gesamtkonzepts innerhalb des Mittel- oder Oberbereichs ja bereits durch das entsprechende Mittel- oder Oberzentrum erfüllt wird. Die Folge wäre, eher Konkurrenzen aufzubauen bzw. zu

unterstützen, statt auf interkommunale Kooperationen hinzuwirken. Insofern sollte vermieden werden, dass aus einem empirischen Befund (eine bestimmte höherrangige Teilfunktion liegt vor) automatisch eine raumordnerische Funktionszuweisung folgt.

An das dreistufige Zentrale-Orte-Konzept sollten folgende Festlegungskriterien geknüpft werden: *Grundzentren* benötigen grundzentrale, räumlich eng abgegrenzte Cluster, in denen öffentliche und private Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs angeboten werden. Einstufungskriterium für Grundzentren wäre folglich und *idealtypisch* das Vorhandensein eines Standortclusters mit allen relevanten Einrichtungen der Grundversorgung. Einzelne erforderliche Einrichtungen wie etwa Grundschulen können jedoch auch außerhalb der Standortcluster liegen; v. a. wenn erst dadurch eine flächendeckende Erreichbarkeit gewährleistet werden kann.

Auf der *mittel- und oberzentralen Ebene* können die jeweiligen Funktionen unter Wahrung von Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitsaspekten auch außerhalb eines Standortclusters liegen. Die Relevanz der räumlichen Bündelung nimmt tendenziell mit steigender Hierarchiestufe ab. Das Vorhandensein mittel- und oberzentraler Einrichtungen alleine rechtfertigt insofern auch nicht die Einstufung als Mittel- bzw. Oberzentrum. Im Sinne einer flächendeckenden Versorgung mit mittel- und oberzentralen Funktionen sind vielmehr die zentralörtlichen Bereiche als Gestaltungsansatz einzubeziehen. Möglich sind hier auch die Strukturvarianten „Städteverbund" und „Funktionsraum", wobei sich die zu erfüllenden Kriterien bei der Prüfung des Standorts einer Einrichtung bei der Strukturvariante „Funktionsraum" nicht auf einen Zentralen Ort oder zentralörtlichen Versorgungsbereich, sondern die Eignung des konkreten Standorts beziehen.

Mittelzentren sind dabei die Ankerpunkte im Konzept der dezentralen Konzentration und gewährleisten insbesondere in ländlichen Räumen eine erreichbare, höherwertige Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Zugleich bilden sie aufgrund ihrer Verkehrs-, Einzelhandels- und Arbeitsplatzzentralität die Entwicklungsschwerpunkte im Raum.

Oberzentren spielen für die Versorgung eine untergeordnete Rolle; bei ihnen steht die Entwicklungsfunktion im Vordergrund (Blotevogel et al. 2002: XXV). Zwar sollen sie für ihren Oberbereich Güter und Dienstleistungen des spezialisierten höheren Bedarfs anbieten, vor allem aber sind sie regional bedeutsame Verwaltungs- und Arbeitsmarktzentren. Durch die festen Zuständigkeitsbereiche von Gerichten und Behörden sind sie bereichsbildende Zentren: Auf der Nachfragseite führt das Angebot hochrangigerer Dienstleistungsangebote zu Kopplungseffekten auch bei „frei wählbaren" Gütern und Dienstleistungen. Die „verordnete" Orientierung der Umlandgemeinden auf die Zentren wird also durch eine freiwillige Orientierung ergänzt (Kopplungseffekte). Auf der Angebotsseite sind vor allem hochrangige Verwaltungseinrichtungen nicht nur selbst zentrale Einrichtungen, sondern zugleich zentrenprägend, indem sie die Ansiedlung anderer hochrangiger Versorgungseinrichtungen begünstigen („Staat als Produzent von Zentralität").

Mit dem Ziel, die *Metropolregion* NRW zu stärken, sind auch sog. *metropolitane* Funktionen in die empirische Fundierung einzubeziehen. Sofern diese jedoch nicht der Versorgung der Bevölkerung dienen, dürften sie als Einstufungskriterien für die Gemeinden eher ungeeignet sein. Einzubeziehen ist jedoch die auch bei den Oberzentren im Vordergrund stehende Entwicklungsfunktion, die v. a. auf die Bevölkerungsentwicklung und die wirtschaftliche Entwicklung abzielt. Insgesamt steht bei der Metropole die Versorgungsfunktion mindestens so sehr im Schatten der Entwicklungsfunktion wie zu den Oberzentren ausgeführt. Ob die Ebene der Metropole bzw. Metropolregionen als obers-

te Stufe ins ZOK aufgenommen werden soll, ist vornehmlich eine normative Entscheidung. Sollte diese Entscheidung positiv ausfallen, sollte die Hierarchiestufe aber auch mit einer politisch-planerischen Zielsetzung verknüpft werden, etwa durch die Lenkung von Fördermittel auf diese Zentren oder dem Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsschienennetz. Dementsprechend wären neben zentralörtlichen Funktionen auch die Metropolfunktionen zu definieren, die es empirisch nachzuweisen gilt.

2.6 Ziel

Aus Sicht der Arbeitsgruppe stellen Zentrale-Orte-Konzepte ein bewährtes und vielfach gerichtlich anerkanntes Instrument der Raumordnung dar, mit dessen Hilfe viele Steuerungswirkungen erzielt werden können, die sowohl zur Sicherung der Daseinsvorsorge als auch zu einer nachhaltigen Entwicklung der Städte, Regionen und des gesamten Landes beitragen (vgl. dazu Kap. 2 in diesem Band).

Voraussetzung zur Entfaltung dieser Steuerungswirkungen ist aber ein schlüssiges Zielsystem. Die Konturen dieses Zielsystems wurden in diesem Kapitel skizziert. Auf Grundlage dieses Zielsystems ist das bestehende System Zentraler Orte zu überprüfen, um dann eine systemgerechte Einstufung der Städte und Gemeinden des Landes in die einzelnen Hierarchieebenen bzw. Strukturvarianten vornehmen zu können. Auch für diese empirische Überprüfung, die die Arbeitsgruppe nicht als ihre Aufgabe ansieht, werden in den Kap. 7 und 9 in diesem Band umfassende methodische Hinweise gegeben.

Auf politischer Ebene wird die Landesplanung sich insbesondere hinsichtlich der Frage der Erreichbarkeit tragfähiger Zentraler Orte in peripheren Landesteilen dazu bekennen müssen – wie mit dem LEP 2013 in Bayern jüngst etabliert –, Räume mit besonderem Handlungsbedarf festzulegen, in denen an die Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge angepasste, sprich abgesenkte, Standards gelten (z. B. für Klassenteiler). Ansonsten müsste die Landesplanung anerkennen, dass Entwicklungen in Richtung sog. „Selbstverwaltungsräume" (Aring 2010) zu erwarten sind, in denen keine gleichwertigen Lebensverhältnisse mehr gewährleistet werden können und sich die verbleibende Bevölkerung über Formen der Selbstorganisation und Netzwerkbildung Lebensqualität sichert.

Literatur

Aring, J. (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hrsg. 2010): Weniger ist Zukunft – 19 Themen. Berlin, S. 764 - 777.

Blotevogel, H. H. (2002): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, XI-XXXVI. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.

Flex, F. (2015): Zentralörtliche Funktionsräume – empirische Ermittlung und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf. Dortmund.

Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbünde und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (1), 5-18.

Greiving, S.; Pietschmann, R.; Winkel, R (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Bonn. = Werkstatt: Praxis 53.

Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten erstellt im Auftrag des BMVI/BBSR. Bonn.

Landesentwicklungsplan NRW 1979 (LEP 1979) (1979): Landesentwicklungsplan I/II. In: Nordrhein-Westfl.MBl. Nr. 50 v. 22.6.1979, 1079.

Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt (LEP Sachsen-Anhalt 2010) (2010): Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. In: GVBl. LSA 2011, 160.

VerfGH NRW – Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2009): VerfGH NRW, Urteil vom 26. August 2009 – VerfGH 18/08 – openJur 2011, 71867.

Autoren

Dr.-Ing. **Florian Flex** (*1981) von 2007–2009 Angestellter im Ingenieurbüro plan + risk consult, Dortmund. Seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. Zudem war er an mehreren Gutachten zu Zentrale-Orte-Konzepten verschiedener Landesplanungen beteiligt.

Prof. Dr. **Stefan Greiving** (*1968), Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Mitglied der ARL.

Dr. **Thomas Terfrüchte** (*1982) ist seit 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und hat dort 2014 seine Promotion unter dem Titel „Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens“ mit Auszeichnung abgeschlossen. Seit 2013 ist er zudem als wissenschaftlicher Gutachter für verschiedene Landesplanungsbehörden tätig.

Alexander Milstein, Susan Grotefels

Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung

Gliederung

1 Einleitung

2 Die Festlegung „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“

3 Zielqualität der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche

4 Vereinbarkeit der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche mit dem Recht auf Selbstverwaltung

5 Zusammenfassung

Literatur

Kurzfassung

Dem neuartigen Steuerungsinstrument der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB) stehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken entgegen. Es kann als Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG formuliert werden. Zwar handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, sein Inhalt kann jedoch im Wege der Auslegung hinreichend konkretisiert werden: Die räumliche Bestimmtheit steht außer Frage und ein kundiger Betrachter kann angesichts der vorliegenden Legaldefinition der zASB und der ausführlichen Erläuterungen den Zielinhalt mit hinreichender Genauigkeit bestimmen. Darüber hinaus ist das Ziel letztabgewogen.

Die Festlegungen bezüglich der zASB stehen ferner in Einklang mit der kommunalen Planungshoheit als Ausprägung des Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LVerf NRW. Durch die Regelungen wird zwar in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingriffen, die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt des Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW werden jedoch gewahrt. Denn der Kernbereich wird nicht berührt, da den Gemeinden genügend Spielraum zur Verwirklichung kommunaler Bodennutzungsvorstellungen verbleibt. Daneben werden das Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot gewahrt. Die Regelungen verfolgen mit der Anpassung an den demografischen Wandel und mit dem Freiraumschutz legitime gesetzgeberische Ziele. Denn sowohl die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse als auch der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen sind als Gemeinwohlbelange einhellig anerkannt. Die Maßnahmen sind zudem geeignet; insbesondere wird auf einen starren Schwellenwert in Form eines Ziels der Raumordnung verzichtet. Auch die Erforderlichkeit kann angesichts der Unverbindlichkeit raumordnerischer Verträge bejaht werden. Zuletzt steht der Eingriff in die kommunale Planungshoheit in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlbe-

langen. Den Gemeinden wird weiterhin eine eigenverantwortliche Siedlungsentwicklungsplanung ermöglicht, da pro Gemeindegebiet mindestens ein zASB ausgewiesen werden soll. Des Weiteren halten sich die Beschränkungen im Rahmen dessen, was aufgrund der Abwägungsdirektiven der §§1, 1a BauGB bereits nach geltendem Recht von den Gemeinden berücksichtigt werden muss. Denn die Gemeinden sind aufgrund der sog. Bodenschutzklausel des §1a Abs. 2 BauGB bereits zu einer Reduzierung des Flächenverbrauchs verpflichtet. Zudem wären Bauleitpläne, welche die Siedlungstätigkeit nicht auf sich selbst erhaltende Strukturen konzentrieren, wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot des §1 Abs. 7 BauGB nichtig. Der Landesplanung kann daher eine Verwirklichung der Regelungen empfohlen werden.

Schlüsselwörter

Koevolution Mensch und Technik – Individualerfahrung und Systemverhalten – Raumplanung – Gesellschaftsentwicklung – Verkehrswesen

On the Compatibility of the Restriction of Communal Settlement Development with the Right to Local Self-Government

Abstract

The new planning tool of general residential areas with significant central-place functions (*zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche* - zASB) is in accordance with the law. Firstly, it meets the criteria necessary for a spatial planning goal (*Ziel der Raumordnung*) as laid down in § 3(1) No. 2 of the Federal Spatial Planning Code (ROG). Even though it is a vague legal term, its meaning can be interpreted. There is no doubt that the objective (*Ziel*) is spatially definite. Furthermore, a knowledgeable observer would be able to interpret the meaning of the norm – using the legal definition and the detailed explanation – in a sufficiently precise manner. Finally, the norm is definitively balanced.

The stipulations (*Festlegungen*) are in accordance with the municipal planning sovereignty of Article 78 of the Constitution of North Rhine-Westphalia (LVerf NRW). Even though the norms interfere with the right of local self-government, the infringement can be justified under Article 78(2) LVerf NRW. Firstly, the norm does not touch the core area of local self-government, because the municipalities are granted sufficient scope in terms of implementation. Secondly, the distribution of local tasks is maintained and there is no arbitrariness. The regulation pursues legitimate objectives in the form of open space conservation and adaption to demographic change. There is no doubt that equality of living conditions and nature conservation are issues of public interest. In addition, the regulation is suitable and necessary. Finally, the stipulations are proportionate. Because there will be at least one zASB per municipality, the municipalities can still pursue their own land-use planning. Furthermore, the regulation specifies nothing that exceeds the existing limits of local self-government. According to §§ 1, 1a Federal Building Code (BauGB), the municipalities are already obliged to reduce land usage (soil protection clause, § 1a (2) BauGB). Moreover, development plans have to be sustainable, especially regarding settlement structures (§ 1(7) BauGB). We recommend the realization of the regulation.

Keywords

Co-evolution humankind and technology – personal experience and systemic behaviour – spatial planning – development of society – transportation

1 Einleitung

Der Entwurf des Landesentwicklungsplanes für das Land Nordrhein-Westfalen sieht eine neue Festlegung zur nachhaltigen Steuerung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung vor. Danach soll im Regelfall eine Ausweisung von Siedlungen durch die Bauleitplanung nur in „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen" möglich sein. Der vorliegende Beitrag nimmt zu den daraus resultierenden Rechtsfragen Stellung.

Die Aufstellung landesweiter Raumordnungspläne im Sinne des § 8 Abs. 1 ROG ist ein langwieriger und komplexer Prozess. Denn diese Pläne erheben den Anspruch, die Entwicklung des Raumes eines Bundeslandes für mehrere Jahrzehnte zu steuern. So ist der in Nordrhein-Westfalen gültige landesweite Raumordnungsplan, der nach Landesrecht die Bezeichnung Landesentwicklungsplan trägt (vgl. § 2 Abs. 1 LPlG NRW), seit 1995 in Kraft.[1] Seit dem 25.06.2013 liegt nunmehr der Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP NRW-E) vor. Vom 30.08.2013 bis zum 28.02.2014 konnten die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit zur Stellungnahme wahrnehmen.

Aus juristischer Sicht stand für den Bereich der Landesplanung stets die Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Landesplanung im Vordergrund.[2] Diese Problematik ist jedoch für den vorliegenden Entwurf von geringem Interesse, da die entsprechenden Regelungen bereits in dem am 13.07.2013 in Kraft getretenen Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel[3] enthalten sind. Im Vordergrund des LEP NRW-E stehen daher u. a. die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels[4] sowie eine nachhaltige Landnutzung.[5] Hierzu hat die Landesplanungsbehörde mit den „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen" eine neue Festlegung entwickelt, welche die Siedlungsentwicklung auf tragfähige Strukturen konzentrieren soll (hierzu II.). Diese landesplanerische Innovation wirft zum einen die Frage auf, ob es sich bei der Festlegung um ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt (hierzu III.). Zum anderen ist die Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit zu untersuchen (IV.).

2 Die Festlegung „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche"

Der LEP NRW-E sieht in Ziel 6.2-1 vor, dass die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) auszurichten ist, „die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche)". Als Beispiele für diese Einrichtungen werden in den Erläuterungen Leistungen „der Bildung, der Kultur, der Verwaltung, der sozialen und medizinischen Betreuung und des Einzelhandels" genannt.[6] Ferner wird klargestellt, dass im Regionalplan für jede Gemeinde mindestens ein zentralörtlich bedeutsamer Allgemeiner Siedlungsbereich (zASB) auszuweisen ist.[7] Die Steuerungswirkung des Ziels 6.2-1 wird weiter ausgeformt durch den

[1] Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen v. 11. Mai 1995, GVBl NRW 1995, 532.

[2] Dazu nur Köpfler 2014: 289 ff., m. w. N. insbesondere zu der umfangreichen nordrhein-westfälischen Rechtsprechung.

[3] GVBl NRW 2013, 420.

[4] Vgl. LEP NRW-E, 2 f. (Einleitung).

[5] Vgl. LEP NRW-E, 6 (Einleitung).

[6] LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

[7] LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

Grundsatz 6.2-3, wonach vorhandene ASB, die nicht über ein räumliches Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen, auf eine Eigenentwicklung beschränkt bleiben. Zudem soll die Rücknahme von ASB im Regionalplan bzw. entsprechender Bauflächen im Flächennutzungsplan vorrangig bei nicht zentralörtlich bedeutsamen ASB vorgenommen werden (Umkehrschluss aus Grundsatz 6.2-5). An vorhandene zASB können hingegen neue ASB angeschlossen werden (Ziel 6.2-4).[8]

Zur Begründung wird insbesondere angeführt, dass die Beschränkung der über die Eigenentwicklung hinausgehenden Siedlungsentwicklung der Gemeinden auf zASB dem Gebot der nachhaltigen Raumentwicklung entspricht:[9]

„Angesichts des in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens absehbaren Bevölkerungsrückgangs ist hierbei die zukünftige Siedlungsentwicklung auf die zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche auszurichten, um die notwendigen Siedlungserweiterungen an die bestehenden Netze der Infrastruktur und die vorhandenen sozialen Einrichtungen effizient anbinden zu können. Mit der Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche soll zugleich auf eine kompakte Siedlungsstruktur hingewirkt werden, um die Inanspruchnahme von Freiraum und die Kosten für technische Infrastruktur gering zu halten und günstigere Voraussetzungen für den Öffentlichen Personenverkehr zu schaffen".[10]

Besondere Konsequenzen hat dieser Regelungsmechanismus für Ortsteile, die nicht als ASB ausgewiesen sind:

„Der Ausweisung neuer Baugebiete stehen in den im Regionalplan nicht als ASB dargestellten Ortsteilen mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Belange des Freiraumschutzes und die angestrebte Ausrichtung der weiteren Siedlungsentwicklung auf zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche entgegen. Ihre Entwicklung soll strikt auf die Eigenentwicklung und die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur beschränkt werden".[11]

Es wird deutlich, dass das neue Instrument der zASB Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung hat. Im Folgenden soll daher sowohl die Zielqualität der Regelung 6.2-1 LEP NRW-E als auch die Vereinbarkeit der Ergänzenden Festlegungen für Allgemeine Siedlungsbereiche 6.2 LEP NRW-E mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 2 LVerf NRW geprüft werden.

3 Zielqualität der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche

Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E führt mit den zASB einen neuen Begriff in die Landesplanung ein. Die Zielqualität dieser Vorgabe ergibt sich jedoch nicht bereits aus der bloßen Kennzeichnung als Ziel der Raumordnung, vielmehr müssen auch die materiellen Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllt sein.[12] Danach sind Ziele „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der

[8] Der Grundsatz 6.2-2 LEP NRW-E hat für die vorliegende Untersuchung keine Relevanz.

[9] Vgl. LEP NRW-E, 37 (Erläuterung).

[10] LEP NRW-E, 39 (Erläuterung).

[11] LEP NRW-E, 39 (Erläuterung). Für „[g]roße, dünnbesiedelte Flächengemeinden beispielsweise in der Eifel oder im Sauerland" können jedoch Ausnahmen vorgesehen werden.

[12] Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel 2010, § 3. Ansonsten kommt eine Umdeutung in einen Grundsatz der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) in Betracht.

Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 [ROG]) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums". Angesichts der Ist-Formulierung steht die Verbindlichkeit der Festlegung nicht infrage.[13] Zu untersuchen ist jedoch, ob der Begriff hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar ist. Ferner stellt sich die Frage, ob es sich um eine abschließend abgewogene Regelung handelt.[14]

1. Bestimmtheit

Die räumliche Bestimmtheit steht außer Frage, da der LEP NRW-E für das gesamte Landesgebiet gelten soll. Anders ist dies bei der sachlichen Bestimmtheit, da die „zentralörtliche Bedeutsamkeit" einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt.

Das landesplanerische Erfordernis der Bestimmtheit ergibt sich bereits aus dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit (Art. 20 Abs. 3 GG). Danach ist eine aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe resultierende Auslegungsbedürftigkeit unschädlich, „solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist [...] und die im konkreten Anwendungsfall verbleibenden Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Verwaltungshandelns gefährdet sind".[15] § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG überführt diesen allgemeinen Grundsatz in das Planungsrecht und trägt dessen Besonderheiten Rechnung.[16] Zunächst ist die Bestimmtheit nicht aus Bürgersicht zu ermitteln, sondern anhand des spezifischen Adressatenkreises.[17] Denn gerade die landesweiten Raumordnungspläne müssen ein hohes Maß an Abstraktheit aufweisen, um den nachfolgenden Planungsstufen einen Konkretisierungsspielraum zu gewährleisten.[18] Da die vorliegende Festlegung des LEP NRW-E sich an juristisch versierte öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts richtet (vgl. § 4 ROG), kann nicht mehr gefordert werden, als dass ein kundiger Betrachter den Zielinhalt mit hinreichender Genauigkeit bestimmen können muss.[19] Daneben können über die anerkannten Auslegungsmethoden hinaus auch der Kontext des Plans, insbesondere die örtlichen Gegebenheiten seines Gegenstandes, sowie die Planbegründung zur Zielbestimmung herangezogen werden.[20] Diese raumordnungsspezifischen Einschränkungen des allgemeinen Bestimmtheitsgebotes führen dazu, dass an die Bestimmtheit im Sinne

[13] Vgl. zu den Anforderungen an die Verbindlichkeit Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel 2010, § 3 Rn. 16.

[14] Die Zielqualität infrage stellend Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen – LEP NRW 2013 vom 28.02.2014, 13.

[15] BVerfGE 21, 73 (79 f.); BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 83, 130 (145); BVerfGE 110, 33 (53).

[16] Runkel (o. Fn. 12), § 3 Rn. 22.

[17] OVG NRW, BauR 2005, 1577 (1582); Kment 2006: 1337.

[18] Kment 2006: 1336 ff.; vgl. ferner Spieker 1999: 74.

[19] Kment 2006: 1336 f.

[20] OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2005, 123 (128 f.); BayVGH, BayVBl 2004, 530 (532); Hahn 2006: 193 f.; Kment 2006: 1336 ff.; Runkel (o. Fn. 12), § 3 Rn. 36.

des §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG – wie auch das BVerwG in der Mühlheim-Kärlich-Entscheidung klargestellt hat[21] – keine überhöhten Anforderungen gestellt werden dürfen.

Für die zu untersuchenden zASB des Ziels 6.2-1 LEP NRW-E spricht für eine Bestimmtheit, dass die Festlegung eine Legaldefinition der zASB enthält. Danach sind unter zASB solche ASB zu verstehen, „die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen". Da der Begriff der ASB durch Nr. 1.a) der PlanzeichenVO NRW[22] als „Flächen für Wohnen, wohnverträgliches Gewerbe, Wohnfolgeeinrichtungen, öffentliche und private Dienstleistungen" zuzüglich akzessorischer Nebenflächen definiert ist, stellt sich allein die Frage der Abgrenzung zu den zASB. Insoweit weist der Begriff „zentralörtlich" bereits darauf hin, dass in Fortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts[23] den zASB eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommen muss. Wie auch die systematische Auslegung mit Blick auf Grundsätze 2.2 und 6.1-3 S. 2 LEP NRW-E nahelegt, decken die öffentlichen und privaten Dienstleistungen nicht nur den Bedarf des eigenen ASB im Sinne von Nr. 1.a) 1. Spiegelstr. PlanzeichenVO NRW, sondern strahlen in die umliegenden, schlichten ASB aus. Dieser Befund lässt sich durch die – im Wege der Auslegung hinzuzuziehenden – LEP-Erläuterungen weiter vertiefen. Die beispielhafte Aufzählung öffentlicher und privater Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen („der Bildung, der Kultur, der Verwaltung, der sozialen und medizinischen Betreuung und des Einzelhandels"[24]) verdeutlicht, dass hierunter ein ausdifferenziertes Angebot an Leistungen der Daseinsvorsorge zu verstehen ist, deren Einzugsbereich über den unmittelbaren Nahbereich hinausgeht. Abschließen legt die Erläuterung zu Ziel 6.1-4 LEP NRW-E dar, dass unter der räumlichen Bündelung eine „kompakte" Bebauung zu verstehen ist, die weder eine bandartige Siedlung noch eine Splittersiedlung darstellt.[25] Angesichts der Legaldefinition sowie der Möglichkeiten der Konkretisierung anhand der systematischen Auslegung und der LEP-Erläuterungen ist dem Vorwurf, der LEP NRW-E konkretisiere den Begriff der zASB nicht, entgegenzutreten. Von einer hinreichenden Bestimmtheit der Festlegung ist dementsprechend auszugehen.

2. Abschließende Abgewogenheit

Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E weist keine zASB im Wege zeichnerischer Festlegungen aus. Die Erläuterungen übertragen diese Aufgabe vielmehr auf die Regionalplanung.[26] Daraus lässt sich jedoch nicht folgern, dass deswegen das Ziel nicht letztabgewogen sei.[27] Diese Aufgabenübertragung ist vielmehr aufgrund des Gebotes der

[21] Vgl. BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2005, 220 (225) [Urteilsgründe nur teilweise in der amtlichen Sammlung abgedruckt]. In der Entscheidung hat das Gericht sowohl das „Konzentrationsgebot" als auch das „städtebauliche Integrationsgebot" des LEP III Rheinland-Pfalz als Ziele der Raumordnung anerkannt, obwohl es sich um vage und in hohem Maße auslegungsbedürftige Begriffe handelt. Damit dürfte der strengere Prüfungsmaßstab des OVG NRW, BauR 2005, 1577 (1581 ff.), in der Centro-Entscheidung nicht mehr aufrechterhalten werden können. In dieser Entscheidung beschränkt das OVG sich auf die Benennung von Auslegungsalternativen, um das Urteil der Unbestimmtheit zu belegen, ohne sich mit den Auslegungsmethoden in dem gebotenen Maße auseinanderzusetzen.

[22] GVBl NRW 2005, 517.

[23] Zu Inhalt und Herkunft des Zentrale-Orte-Konzepts grundlegend Blotevogel, in: ARL 2005: 1307 ff.; aus juristischer Sicht Hoppe 2004: 282 ff.; Hoppe 2007: 191 ff.; Reichel 2009: 60 ff.

[24] LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

[25] LEP NRW-E, 32 (Erläuterung).

[26] Vgl. LEP NRW-E, 37 f. (Erläuterung).

[27] So aber Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen 2014: 13.

ebenenspezifischen Planung zwingend. Die aus dem Gegenstromprinzip (§1 Abs. 3 ROG) und dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Vorgabe für die Landesplanung setzt gerade voraus, dass planerische Entscheidungen soweit wie möglich auf der untersten Stufe getroffen werden und dabei der Dialog mit den betroffenen Gemeinden gesucht werden muss.[28] In diesem Sinne verzichtet der LEP NRW-E auf zeichnerische Festlegungen und überlässt dies der sachnäheren Regionalplanung. Dabei handelt es sich um eine Praxis, die beispielsweise bei den Ausweisungen von Konzentrationszonen für die Windenergie bewährt und höchstrichterlich anerkannt ist.[29] Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E ist daher letztabgewogen. Die Zielqualität der Festlegung ist daher gegeben.

4 Vereinbarkeit der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche mit dem Recht auf Selbstverwaltung

Art. 78 Abs. 1 und 2 LVerf NRW räumt den Gemeinden das „Recht der Selbstverwaltung" ein. Sie „sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der Verwaltung, soweit Gesetze nichts anderes vorschreiben". Trotz des abweichenden Wortlauts steht dieses Recht vollauf in Einklang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, sodass die Rechtsprechung des BVerfG ergänzend hinzugezogen werden kann.

1. Beeinträchtigung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung

   Die alleinige Trägerschaft der öffentlichen Verwaltung auf dem Gemeindegebiet weist den Gemeinden das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Zu diesen Angelegenheiten zählen „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben".[30] Unzweifelhaft gehört zu diesem Kreis das als Planungshoheit bezeichnete „Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten".[31] Das Tatbestandsmerkmal der Eigenverantwortlichkeit unterstreicht, dass für die Aufstellung der planerischen Leitlinien der Bodennutzung im Gemeindegebiet die Freiheit von imperativen Formen staatlicher Beeinflussung gewährleistet wird.[32]

   Nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW greift die Landes- oder Regionalplanung in die kommunale Planungshoheit „jedenfalls ein, wenn sie eine konkrete örtliche Planung nachhaltig stört".[33] Zwar entfalten die Ziele des LEP aus sich heraus keine Rechtsfolgen für die Gemeinden in NRW, gemäß der sog. Raumordnungsklausel des §1 Abs. 4 BauGB sind sie jedoch gehalten, ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.[34] Diese Pflicht betrifft nicht nur Pläne in der Aufstellung oder Änderung, sondern es muss auch eine Anpassung an nachfolgende Ziele sowie

[28] Vgl. Kment 2012: 1867 ff.; ferner Rojahn 2011: 654 f.; weiterführend Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky 2010: §1 Rn. 88 ff.

[29] Vgl. nur Schneidler 2013: 869 ff.; Schmidt-Eichstaedt 2013: 639 ff.

[30] BVerfGE 79, 127 (151); BVerfGE 110, 370 (400).

[31] VerfGH NRW, OVGE 46, 295 (303); VerfGH NRW, NWVBl. 2002, 376 (377); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1287).

[32] Just, in: Hoppe/Bönker/Grotefels 2010; Oebbecke 2010: 239 f.; Schmidt-Aßmann 2001: 244, 803; Tettinger/Erbguth/Mann 2012: 811.

[33] VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1287). Zu weit hingegen Pieroth, in: Jarass/Pieroth 2014: Art. 28 Rn. 18: „alle belastenden Regelungen gemeindlicher Angelegenheiten durch andere Träger öffentlicher Gewalt"; wie hier Oebbecke 2010: 239 ff.; zur Abgrenzung von Ausgestaltung und Eingriff nur Ehlers 2000: 1301 ff.

[34] Schmidt-Aßmann 1972: 140 ff.

eine erstmalige Aufstellung (sog. Erstplanungspflicht) geleistet werden.[35] Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E sowie die darauffolgenden Konkretisierungen sehen Beschränkungen für die gemeindliche Siedlungsentwicklung vor. Angesichts der Pflichten des §1 Abs. 4 BauGB kann dadurch eine bestehende Planung hinfällig werden, sodass eine Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung anzunehmen ist.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Bereits der Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW („soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben") verdeutlicht, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht schrankenlos ist, sondern nur im Rahmen der Gesetze garantiert ist. Danach ist es dem Gesetzgeber möglich, den Entscheidungsspielraum der Gemeinden durch oder aufgrund eines Gesetzes einzuschränken.[36] Dabei unterliegt der Gesetzgeber seinerseits verfassungsrechtlichen Beschränkungen. Diese variieren danach, ob der Gesetzgeber in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingreift oder nur eine Regelung bezüglich des Randbereichs trifft.[37]

a) Kernbereichsprüfung

Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie darf vom Gesetzgeber nicht angetastet werden. Hierunter sind „die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung" zu verstehen.[38] In der Literatur wird die Bebauungsplanung diesem Tabubereich zugerechnet, während die Einordnung der Flächennutzungsplanung umstritten ist.[39] Der praktische Nutzen dieser Diskussion hält sich in engen Grenzen, da der Kernbereichsschutz nur vor der Beseitigung und der nahezu vollständigen Aushöhlung der Kernbereichsmaterien schützt.[40] Eine Regelung wie in Ziel 6.2-1 ff. LEP NRW-E, die sich mit der Siedlungsentwicklung nur auf einen Teilaspekt der Bauleitplanung bezieht und zudem Ausnahmeregelungen (vgl. z. B. Ziel 6.2-4 S. 2) enthält, belässt den Gemeinden genügend Spielraum zur Verwirklichung kommunaler Bodennutzungsvorstellungen. Daher wird der Kernbereich nicht angetastet.

b) Randbereichsprüfung

Welche Anforderungen an den Gesetzgeber in dem sonstigen Randbereich zu stellen sind, ist umstritten. Der VerfGH NRW legt einen strengen Maßstab an und verlangt, dass „der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten". Während das BVerfG in den 1990er Jahren eine geringere Kontrolldichte angelegt hatte,[41] ist es in zwei jüngeren Entscheidungen ebenfalls zu einer strengen Verhältnismäßig-

[35] Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: 39 ff.; Jarass/Kment 2013: 14 ff.; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 1 Rn. 32.

[36] So der herrschende weite Gesetzesbegriff des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, vgl. nur BVerfGE 107, 1 (15) bzgl. Rechtsverordnungen; BVerfGE 76, 107 (114) bzgl. Raumordnungsprogrammen. Zum Ganzen Pieroth (o. Fn. 33), Art. 28 Rn. 20.

[37] Zur Unterscheidung einer Kern- und Randbereichsprüfung BVerfGE 79, 127 (146), Pieroth (o. Fn. 33), Art. 28 Rn. 22. Hingegen sollte auf den Begriff einer „Wesensgehaltsgarantie" verzichtet werden, da dieser Begriff bereits der Grundrechtsdogmatik zugewiesen ist (vgl. Art. 19 Abs. 2 GG).

[38] BVerfGE 107, 1 (12).

[39] Zum Diskussionsstand Just (o. Fn. 32), § 2 Rn. 35 f. Die Rechtsprechung hat diese Frage bislang offengelassen, vgl. BVerfGE 76, 107 (118 f.); BVerfGE 103, 332 (336).

[40] Vgl. BVerfGE 56, 298 (312); BVerfGE 107, 1 (12); BVerfGE 107, 1 (12).

[41] Z. B. in BVerfGE 79, 127. Zur damit verbundenen Absage an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung Schoch 1990: 18 ff.

keitsprüfung übergegangen.[42] Der folgenden Prüfung ist daher dieser Maßstab zugrunde zu legen; demzufolge müssen die Ziele des LEP NRW-E einen legitimen Zweck verfolgen und dabei geeignet, erforderlich und angemessen sein.

aa) Legitimer Zweck

Einen legitimen Zweck stellen alle Anliegen dar, die einem öffentlichen Interesse dienen und im Rahmen der Verfassung liegen.[43] Die häufig anzutreffende Formulierung, wonach der legitime Zweck durch ein „überörtliches Interesse" getragen sein muss,[44] ist unpräzise. Denn das Verfassungsrecht erlaubt auch Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zum Schutz der betroffenen Gemeinde selbst.[45] Das Ziel des 6.2-1 LEP NRW sowie die folgenden konkretisierenden Regelungen verfolgen zwei legitime Zwecke. Zum einen soll die Siedlungsstruktur an die Herausforderungen des demografischen Wandels angepasst werden.[46] Es ist nahezu unumstritten, dass die Veränderung der demografischen Struktur gerade in den ländlichen Räumen die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in erheblichem Maße erschweren wird.[47] Gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen (vgl. §1 Abs. 2 ROG) können nur dann gewährleistet werden, wenn durch die Planung tragfähige Siedlungsstrukturen bewirkt werden. Zum anderen zielt der Regelungsvorschlag darauf ab, den Freiraum vor nicht nachhaltiger Siedlungsentwicklung zu schützen.[48] Diese Aufgabe der Raumordnung ist im Gebot des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) verfassungsrechtlich verankert.[49]

bb) Geeignetheit, insbesondere von Schwellenwerten

Die Regelung müsste zudem geeignet und erforderlich sein. Sie ist geeignet, wenn sie den verfolgten Zweck zumindest fördert.[50] Grundsätzlich kann nicht daran gezweifelt werden, dass erhöhte Anforderungen an die gemeindliche Siedlungsentwicklung sowohl einer Anpassung an den demografischen Wandel als auch einer Verringerung des Flächenverbrauchs dienlich ist. Eine Regelung ist jedoch auch dann ungeeignet, wenn sie eines sachlichen Grundes entbehrt und damit gegen das rechtsstaatliche Willkürverbot verstößt.[51] Eine landesplanerische Festlegung ist dann willkürlich, wenn sie bei verständiger Würdigung der die LVerf NRW beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und „sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht".[52] Insoweit bedarf der in den Erläuterungen zu Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E (Eigenent-

[42] Vgl. BVerfGE 119, 331; BVerfGE 125, 141. Ebenso die h. L.: Ehlers 2000: 1301 ff.; Pieroth (o. Fn. 33), Art. 28 Rn. 23; Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 5 Rn. 5; differenzierend Oebbecke (o. Fn. 33): 239, 250 ff.; a. A. Schmidt-Aßmann (o. Fn. 32): 803, 806 f.

[43] BVerfGE 100, 313 (359); BVerfGE 115, 320 (345); BVerfGE 124, 300 (331).

[44] So bspw. Bunzel/Hanke 2011: 25 f.

[45] Z. B. Fälle der Kommunalaufsicht bei kommunalen Devisengeschäften.

[46] Vgl. LEP NRW-E, 37 f. (Erläuterung).

[47] Kersten 2007: 309 ff.; Edenharter 2014: 61 ff.

[48] Vgl. LEP NRW-E, 37 f. (Erläuterung). Zu dem Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausführlich Kersten 2006a: 245 ff.; Reichel 2009: 162 ff.

[49] Spannowsky 2005: 201 ff.

[50] Pieroth (o. Fn. 33): Art. 28 Rn. 84.

[51] Der genaue Standort des Willkürverbotes in der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist ungeklärt; alternativ käme auch eine Prüfung auf Ebene der Angemessenheit in Betracht. Hier soll dem Aufbau des VerfGH NRW gefolgt werden.

[52] So die vergleichbare ständige Rechtsprechung des BVerfG seit BVerfGE 4, 1 (7); vgl. ferner den Überblick von Kischel, in: Epping/Hillgruber 2014, Art. 3 Rn. 83.

wicklung untergeordneter Ortsteile) aufgeführte Schwellenwert, wonach ein Ortsteil in der Regel mindestens 2.000 Einwohner aufweisen muss, um als zASB ausgewiesen werden zu können, einer vertieften Untersuchung.[53] Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der VerfGH NRW in dem Urteil vom 26.08.2009 einen anderen landesplanerischen Schwellenwert als willkürlich verworfen hat.[54] In jenem Fall war nach Ansicht des Gerichtshofes die Regelung des §24a Abs. 1 S. 4 LEPro a. F., demzufolge Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m^2 Verkaufsfläche nur in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen werden können, nicht durch einen sachlichen Grund legitimiert. Den Urteilsgründen lässt sich jedoch entnehmen, dass solche Bedenken gegen den vorliegenden Schwellenwert des Grundsatzes 6.2-3 LEP NRW-E nicht durchgreifen.

Entscheidend ist, dass das in der Entscheidung vom 26.08.2009 angenommene „besondere Rechtfertigungserfordernis“[55] des Schwellenwertes gemäß §24a Abs. 1 S. 4 LEPro NRW a. F. nur aus dessen strikter und undifferenzierter Wirkung resultierte. Denn landesplanerische Schwellenwerte unterliegen nicht von sich aus einem strengen Prüfungsmaßstab. Der VerfGH NRW hat vielmehr festgehalten, dass grundsätzlich dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative für tatsächliche Sachverhalte zuzubilligen ist und nur dann, wenn die Schwellenwerte besonders strikt wirken, erhöhte Anforderungen an den Gesetzgeber zu stellen sind.[56] Während der Schwellenwert des §24a Abs. 1 S. 4 LEPro NRW als Ziel der Raumordnung festgelegt war, zudem nicht durch Ausnahmen oder Soll-Regelungen relativiert wurde und damit ein absolutes Verbot der Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren in den betroffenen Gemeinden (vgl. §1 Abs. 4 BauGB) herbeiführte, handelt es sich bei der Festlegung 6.2-3 LEP NRW-E nur um einen *Grundsatz* der Raumordnung. Eine weitere Relativierung des Schwellenwerts ergibt sich daraus, dass er allein in den LEP-Erläuterungen aufgeführt ist und nicht in der Festlegung selbst. Somit liegt bei Weitem keine strikte Bindung vor, sondern die gemeindliche Bauleitplanung kann den Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E im Wege der Abwägung überwinden.[57] Es liegt somit kein absolutes Verbot der über die Eigenentwicklung hinausgehende Baulandausweisung für Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnern vor, sondern beim Vorliegen vernünftiger Gründe können auch solche Ortsteile erweitert werden. Nach alledem unterliegt der in Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E angelegte Schwellenwert nur einer Evidenzkontrolle. Da die getroffene Regelung nicht zur Verfolgung der legitimen Ziele „offensichtlich ungeeignet“[58] ist, sondern auf den Erfahrungswerten der jahrzehntelangen

[53] Eine Verfassungswidrigkeit aus diesem Grund legen nahe: Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (o. Fn. 15): 14.

[54] VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1288).

[55] VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1288). Diesem Begründungserfordernis war der Landesgesetzgeber nicht ausreichend nachgekommen.

[56] Vgl. VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1288): „Die Einschätzungsprärogative ist größer, wenn der Gesetzgeber Ausnahmen von den festgesetzten Schwellenwerten zulässt. Je strikter die Schwellenwerte wirken, desto höher ist die Begründungslast des Gesetzgebers für den festgelegten Wert.“

[57] Runkel (o. Fn. 13): § 3 Rn. 65 ff. Entgegen Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (o. Fn. 13): 14, muss daher auch keine ausdrückliche Ausnahme in den Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E aufgenommen werden, da gerade kein Ziel vorliegt.

[58] So der Maßstab des BVerfG bei der Evidenzkontrolle, vgl. BVerfG, NJW 1988, 1651 (1651).

Planungspraxis der Landesregierung NRW beruht, handelt es sich bei den Festlegungen der zASB um eine geeignete Maßnahme.

cc) Erforderlichkeit

Ferner muss die Regelung erforderlich sein und damit das mildeste Mittel zur Zweckerreichung darstellen. Das Gebot ist dann verletzt, „wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann", welches das Recht auf Selbstverwaltung weniger einschränken würde.[59] Namentlich raumordnerische Verträge stellen kein gleich wirksames Mittel dar, da sie nur ergänzend neben die Raumordnungspläne treten dürfen.[60] Gemäß §13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG weisen sie nur informellen Charakter auf und können daher nicht zielersetzend wirken.[61] Rechtsverbindliche Vorgaben lassen sich nur über Raumordnungspläne im Sinne des §3 Abs. 1 Nr. 7 ROG treffen.

Auch eine Ausgestaltung der zASB als Grundsatz der Raumordnung[62] stellt kein gleich wirksames Mittel dar. Denn gemäß §4 Abs. 1 S. 2 a. E. ROG sind die Grundsätze der Raumordnung nur in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen und können daher im Wege der wertenden Gewichtung überwunden werden.[63] Allein eine Festlegung als Ziel löst die Anpassungspflicht des §1 Abs. 4 BauGB aus. Da vorliegend keine sonstigen Mittel ersichtlich sind, die ebenso effektiv wie eine Zielfestlegung sind, kann die Erforderlichkeit der Maßnahme bejaht werden.

dd) Angemessenheit

Die Regelungen des LEP NRW-E sind dann angemessen, wenn der Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung „bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe" steht.[64] Diese auch als „Übermaßverbot"[65] bezeichnete Prüfung bedarf vor dem Hintergrund der dogmatischen Besonderheiten des Art. 78 LVerf NRW einer Modifikation. So ist das in der Selbstverwaltungsgarantie angelegte Regel-Ausnahme-Prinzip bezüglich der örtlichen Angelegenheiten zu berücksichtigen.[66] Ferner gilt, dass die „Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers" mit der Schwere des Eingriffs korrespondiert. Sie „ist dabei umso enger und die gerichtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr als Folge der gesetzlichen Regelung die Selbstverwaltung der Gemeinden an Substanz verliert".[67]

Der Kompetenzkatalog des Grundgesetzes verdeutlicht, dass die gemeindliche Bauleitplanung in ein mehrstufiges System der Raumplanung integriert ist (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Als unterste Stufe des Planungssystems muss die Bauleitplanung die Aussagen der höherstufigen, überörtlichen Planungsstufen

[59] Vgl. BVerfGE 68, 193 (219); BVerfGE 126, 112 (144 f.).

[60] Bartram 2012: 236.

[61] Grotefels/Lorenz 2001: 328 ff.; vgl. ferner Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 13 Rn. 19.

[62] So der Vorschlag von Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen: 13.

[63] Goppel (o. Fn. 61), § 4 Rn. 52 f.

[64] Vgl. BVerfGE 80, 297 (312); BVerfGE 118, 168 (195).

[65] BVerfGE 90, 145 (173).

[66] BVerfGE 79, 127 (149).

[67] BVerfGE 110, 370 (401).

ebenenspezifisch konkretisieren.[68] Dabei ist sie jedoch nicht auf „schlichten Normvollzug“[69] beschränkt, sondern die exklusive Aufgabe, „die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden zu regeln“[70] (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), erfordert einen gewissen Spielraum. Dieses Regelungsprivileg ist jedoch nicht mit einem Abwägungsvorbehalt gleichzusetzen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG ist auch ein „landesplanerischer Durchgriff“ zulässig, soweit die gemeindlichen Verfahrensrechte gewahrt werden, die durch die Landesplanung verfolgten Gemeinwohlbelange Vorrang vor der kommunalen Planungshoheit genießen und im Übrigen „noch substantieller Raum für eine konkretisierende Bauleitplanung verbleibt“.[71]

Vor diesem Hintergrund bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Regelungen des LEP NRW-E mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Zum einen stellen die Vorgaben keine parzellenscharfen Festlegungen – die im Übrigen nach herrschender Meinung zulässig sein können[72] – dar, sondern formulieren nur einen allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen die Gemeinden eine eigenverantwortliche Siedlungsentwicklung betreiben können. Der verfassungsrechtlich geforderte Planungsspielraum ist dadurch gewährleistet, dass pro Gemeindegebiet mindestens ein zASB ausgewiesen werden soll.[73] Soweit die Voraussetzungen einer zukunftsfähigen Infrastruktur vorliegen, sind auch weitaus mehr Ausweisungen zulässig. Zu der Ausgewogenheit der Regelungen trägt zudem bei, dass in den LEP-Erläuterungen Ausnahmen für „[g]roße, dünnbesiedelte Flächengemeinden beispielsweise in der Eifel oder im Sauerland“ vorgesehen sind und so einzelfallabhängig (vgl. §34 LPlG NRW) auch in diesen Gebieten eine Siedlungsentwicklung in den Außenbereich ermöglicht werden kann.[74] Zum anderen dienen die Maßnahmen mit der Anpassung der Siedlungsentwicklung des Landes NRW an die Herausforderungen des demografischen Wandels und mit der Gewährleistung einer nachhaltigen Raumnutzung zwei Zielen, die zu den zentralen Zukunftsaufgaben der Raumordnung gehören. Damit geht einher, dass der Einsatz und Verbrauch von Ressourcen sich an rationalen Kriterien zu orientieren hat.[75] Indem die Siedlungsentwicklung auf zASB konzentriert wird, werden diese Maßstäbe für die Landesplanung in verfassungskonformer Weise umgesetzt.[76] Hingegen wäre eine reine textliche Festlegung zur Verwirklichung dieses Ziels nicht ausreichend, da gerade in der gebietsscharfen Bestimmung der zASB ihre besondere Steuerungswirkung begründet ist.[77]

---

[68] Kment 2012: 1867 ff.

[69] BVerwGE 90, 329.

[70] BVerfGE 3, 407 (424); BVerfGE 34, 139 (144).

[71] BVerwGE 90, 329; unter Bezugnahme auf BVerfGE 76, 107. Bereits zuvor grundlegend BVerwGE 6, 342 (345). Übereinstimmend die h. L.: Brohm 1980: 653, 656; Schmidt-Aßmann 2001: 140 ff.; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr: §1 Rn. 34. Zur Relativierung der Planungshoheit durch die Landesplanung ferner Mitschang 2006: 642, 642 f.; Sparwasser 2006: 264, 270 f.; Mehde, in: Maunz/Dürig 2012: Art. 28 Abs. 2 Rn. 60.

[72] Vgl. VGH Mannheim, NuR 2002, 747 (748); Hoppe 1983: 555, 584; Bartram 2012: 238.

[73] Vgl. LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

[74] Vgl. LEP NRW-E, 39 (Erläuterung).

[75] Vgl. Kersten 2006b: 245 ff.; ders., Verw 40 (2007), 309 ff.; Edenharter 2014: 270 ff.; weiterführend zu den konfligierenden Raumnutzungsansprüchen Jarass/Schnittker/Milstein 2011: 215 f.

[76] So auch Einig/Spiecker 2002: 150, 156 für das vergleichbare Instrument der raumordnerischen Mengenziele.

[77] Zu einem anderen Ergebnis könnte man gelangen, wenn man die Argumentation von Bunzel/Hanke 2011: 65 zu den Zentralen Orten im LEP-Entwurf Sachsen 2010 auf die vorliegende Konstellation überträgt.

Im Übrigen gehen die Regelungen kaum über das hinaus, was nach geltender Rechtslage bereits an Anforderungen an die Bauleitplanung gestellt wird. Namentlich die sog. Bodenschutzklausel des §1a Abs. 2 BauGB sowie der Aufgabenbeschreibung des §1 Abs. 5 S. 3 BauGB verpflichten die Gemeinden darauf, ihre Bauleitplanung vorrangig auf die Innenentwicklung der Gemeinde auszurichten. Auf diese Weise soll der Flächenverbrauch deutlich reduziert werden.[78] Der Leitgedanke einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung wird zudem in §1 Abs. 5 S. 1 BauGB betont.[79] Es ist ferner deutlich, dass die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen (vgl. §1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB), eine Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (vgl. §1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) oder die Belange der Versorgungssicherheit (§1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB) eine Konzentration der Siedlungstätigkeiten auf sich selbst erhaltende Strukturen erfordert.[80] Dies legt den Schluss nahe, dass Bauleitpläne, die nicht in Einklang mit den Regelungen des LEP NRW-E stehen, schon nach geltendem Recht wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot des §1 Abs. 7 BauGB unwirksam wären. Die Festlegungen der zASB sind daher auch angemessen und somit verhältnismäßig.

5 Zusammenfassung

Dem neuartigen Steuerungsinstrument der zASB stehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken entgegen. Es kann als Ziel der Raumordnung im Sinne des §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG formuliert werden. Zwar handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, sein Inhalt kann jedoch im Wege der Auslegung hinreichend konkretisiert werden. Die Festlegungen bezüglich der zASB stehen ferner in Einklang mit der kommunalen Planungshoheit als Ausprägung des Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LVerf NRW. Durch die Regelungen wird zwar in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingriffen, die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt des Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW werden jedoch gewahrt. Zum einen wird der Kernbereich nicht berührt, zum anderen werden das Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot gewahrt. Die Regelungen verfolgen mit der Anpassung an den demografischen Wandel und mit dem Freiraumschutz legitime gesetzgeberische Ziele. Die Maßnahmen sind zudem geeignet und erforderlich. Zuletzt steht der Eingriff in die kommunale Planungshoheit in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlbelangen. Den Gemeinden wird weiterhin eine eigenverantwortliche Siedlungsentwicklungsplanung ermöglicht, die Beschränkungen halten sich im Rahmen dessen, was aufgrund der Abwägungsdirektiven der §§1, 1a BauGB bereits nach geltendem Recht von den Gemeinden berücksichtigt werden muss. Der Landesplanung kann daher eine Verwirklichung der Regelungen empfohlen werden.

[78] Vgl. Faßbender 2010: 81 ff.; Otto 2013: 434 ff.; Krautzberger/Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: § 1a Rn. 15 ff.; Jarass/Kment 2013: § 1a Rn. 2.

[79] Weiterführend Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: § 1 Rn. 103; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 1 Rn. 45.

[80] Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: § 1 Rn. 130, 165.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.

Bartram, G. (2012): Die Ziele der Raumordnung. Baden-Baden.

Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R. (2014): Baugesetzbuch. BauGB. 12. Auflage. München.

Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2010): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Stand Lfg. 1/10 April 2010. Berlin.

Brohm, W. (1980): Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 653-659.

Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Wiesbaden.

Edenharter, A. (2014): Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin.

Ehlers, D. (2000): Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1301-1310.

Einig, K.; Spiecker, M. (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 150-157.

Epping, V.; Hillgruber, C. (Hrsg.): Beck-Online-Kommentar zum Grundgesetz. Stand: 01.06.2014. München.

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): BauGB-Kommentar. 109. Lfg. Juni 2013. München.

Faßbender, K. (2010): Der Beitrag der Rechtsprechung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 81-85.

Finkelnburg, K.; Ortloff, K.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht Band I: Bauplanungsrecht. 6. Auflage. München.

Grotefels, S.; Lorenz, J. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S 5 ROG. In: Umwelt und Planungsrecht, 328-335.

Hahn, C. (2006): Raumordnung und Landesplanung in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg. In: Landes- und Kommunalverwaltung, 193-198.

Hoppe, W. (1983): Kommunale Selbstverwaltung und Planung. In: von Mutius, A. (Hrsg.): Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Heidelberg, 555-586.

Hoppe, W. (2004): Das zentralörtliche Gliederungsprinzip: Keine Basis für Gemeindenachbarklagen und für ein klagebewehrtes raumordnungsrechtliches Kongruenzgebot – Gegen die Erweiterung der interkommunalen Klagebefugnisse durch § 2 II 2 und § 34 III BauGB 2004-Entwurf. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 282-288.

Hoppe, W. (2007): Das Nachhaltigkeitsprinzip und das planungsrechtliche Prinzip der zentralörtlichen Gliederung (Zentrale-Orte-Konzept) – Ein Steuerungsinstrument der Raumordnung zwischen Raumforschung und Planungs- sowie Umweltrecht. In: Führ, M.; Wahl, R.; von Wilmowsky, P. (Hrsg.): Festschrift für Eckhard Rehbinder. Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Berlin, 191-212.

Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. München.

Jarass, H. D.; Kment, M. (2013): BauGB-Kommentar. München.

Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2014): Grundgesetz (GG). Kommentar. 13. Auflage. München.

Jarass, H. D.; Schnittker, D.; Milstein, A. (2011): Schwerpunktbereich – Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. In: Juristische Schulung, 215-222.

Kersten, J. (2006a): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Umwelt- und Planungsrecht, 245-252.

Kersten, J. (2006b): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64, 245-257.

Kersten, J. (2007): Demographie als Verwaltungsaufgabe. In: Die Verwaltung 40, 309-346.

Kment, M. (2006): Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1336-1345.

Kment, M. (2012): Ebenspezifische Planung – Konfliktbewältigung – Erforderlichkeit der Planung: Die Raumordnung im Spannungsfeld planerischer Gebote. In: Baurecht 2012, 1867-1872.

Köpfler, A. (2014): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter. 2014, 289-294.

Maunz, T.; Dürig, G. (Begr.): Grundgesetz-Kommentar. 67. Lieferung November 2012. München.

Mitschang, S. (2006): Restriktionen europäischer Richtlinien für die kommunale Planungshoheit. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 642-654.

Oebbecke, J. (2000): Die verfassungsrechtliche Planungshoheit der Gemeinden. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.; Schulte, M. (Hrsg.): Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. Planung. München, 239-252.

Otto, C. (2013): Innenentwicklung und Klimaschutz – Besteht ein Vorrang? In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 434-437.

Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. München.

Rojahn, O. (2011): Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 654-662.

Scheidler, A. (2013): Die Tabuzonenproblematik bei der Ausweisung von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung. In: Natur und Recht, 869-874.

Schmidt-Aßmann, E. (1972): Grundfragen des Städtebaurechts. Göttingen.

Schmidt-Aßmann, E. (2001): Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Badura, P.; Dreier, H. (Hrsg.): Festschrift – 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts. Tübingen, 803-825.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Repowering in der Regionalplanung – Welche Festlegungen sind in Regionalplänen zugunsten des Repowering zulässig oder sogar geboten? In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 639-647.

Schoch, F. (1990): Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In: Verwaltungsarchiv 81, 18-54.

Spannowsky, W. (2005): Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung. In: Umwelt- und Planungsrecht, 201-208.

Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.

Sparwasser, R. (2006): Stadtplanung und Raumplanung – Herausforderung Einzelhandel oder: Braucht der Einzelhandel mehr Steuerung? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 264-272.

Spiecker, M. (1999): Raumordnung und Private. Berlin.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Entwurf (Stand 25.06.2013).

Städtetag Nordrhein-Westfalen; Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen; VKU-Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (2014): Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. Vom 28.02.2014.

Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP NRW-E).
http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/erarbeitung-des-neuen-lep-nrw.html (07.10.2014).

Tettinger, P.; Erbguth, W.; Mann, T. (2012): Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Heidelberg.

Autoren

Dr. **Susan Grotefels**, Geschäftsführerin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Lehrbeauftragte der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

Dr. **Alexander Milstein**, Wissenschaftlicher Referent am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster.

Florian Flex

Bestimmung und Abgrenzung innergemeindlicher zentralörtlicher Cluster

Gliederung

1 Einleitung

2 Rahmenbedingungen: Vorgaben des neuen LEP NRW

3 Verhältnis zu anderen planerischen Instrumenten

4 Methodisches Vorgehen

4.1 Aufbereitung georeferenzierter Punktdaten unter Verwendung des Kerndichteansatzes

4.2 Auswahl/Bestimmung der (grund-)zentralen Funktionen

5 Vorgehen aus wissenschaftlicher Perspektive

5.1 Merkmalsdefinition

5.2 Bestimmung der Kernel-Bandbreite

5.3 Vom Standortcluster zum zASB

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag widmet sich der Abgrenzung zentralörtlicher Standortcluster unterhalb der Gemeindeebene unter Anwendung des Kerndichteansatzes. Damit wird ein Verfahren vorgeschlagen, mit dem sich das neue Instrument der zASB sachgerecht umsetzen lässt. Anhand des Untersuchungsraumes der Planungsregion Düsseldorf wird aufgezeigt, dass sich entsprechend den Vorgaben des LEP für jede politische Gemeinde ein ausreichendes Angebot von räumlich gebündelten Infrastruktureinrichtungen identifizieren lässt.

Schlüsselwörter

Abgrenzungsmethodik – Kerndichteansatz – Standortcluster – Zentrale-Orte-Konzept – Zentralitätsmessung

Determination and Delimitation of Central Location Clusters within Municipalities

Abstract

The article deals with the delimitation of "central" location clusters below the level of the municipality, based on a kernel density approach. A method is proposed that can appropriately implement the new planning instrument "zASB". By means of the research

area of the planning region Düsseldorf, it is demonstrated that – as the aims of the State Development Plan postulate – a sufficient infrastructure cluster can be identified for every political municipality.

Keywords

Delimitation method – kernel density approach – location cluster – central place concept – measurement of centrality.

1 Einleitung

Die Arbeitsgruppe kommt bei den methodisch-konzeptionellen Empfehlungen zu einem landesweiten Zentrale-Orte-Konzept (Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte in diesem Band) zu der Aussage, dass neben der Einführung raumstrukturell differenzierter Versorgungsvarianten ebenso der pauschale Bezug der zentralörtlichen Funktionszuweisung auf die gesamte Gemeinde nicht pauschal aufrechterhalten werden soll. Denn der tatsächliche Zentralort entfällt häufig nur auf wenige Siedlungsbereiche der Gebietskörperschaften, meist die/den historisch gewachsenen Ortskern(e). Wenn die Raumordnung das dem Zentrale-Orte-Konzept (im Folgenden: ZOK) als Steuerungsinstrument innewohnende Ziel der Bündelung von zentralörtlichen Funktionen an gut erreichbaren Standorten umsetzen will, ist eine Analyse der intrakommunalen Standortcluster dieser Funktionen als Basis planerischer Aussagen erforderlich.

In Anbetracht der sich inzwischen auch in Nordrhein-Westfalen abzeichnenden Folgen des demografischen Wandels sieht der neue LEP mit den „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen" (im Folgenden: zASB) ein neues raumordnerisches Instrument vor, womit eine bisher in der nordrhein-westfälischen Landesplanung nicht vorgesehene Verknüpfung zwischen ZOK und Siedlungsflächensteuerung vorgenommen wird. Demnach sollen neue regionalplanerisch ausgewiesene Siedlungsflächen nur noch an solche Siedlungsflächen anschließen, die über eine ausreichende zentralörtliche Ausstattung verfügen. Man könnte die zASB entsprechend der Ausführungen im neuen LEP auch als grundzentrale Standortcluster auffassen, von denen die Grundversorgung der Bevölkerung maßgeblich ausgeht. Aber auch oberhalb der grundzentralen zASB erscheint es erforderlich, die Mittel- und Oberzentren als Standortcluster höher- und höchstwertiger Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen räumlich abzugrenzen.

Wissenschaftliche Perspektive

Insofern geht mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Strukturvarianten (siehe Beitrag Flex/Greiving/Terfrüchte) auch die Notwendigkeit einher, die innergemeindlichen Zentralorte zu analysieren sowie darzustellen, wie sich die Standortcluster zentralörtlicher Funktionen intrakommunal in den als Zentrale Orte festgelegten Gemeinden ausgestalten. Das Erkenntnisinteresse besteht sowohl hinsichtlich der horizontalen als auch der vertikalen Ausprägung der zentralörtlichen Hierarchie innerhalb der administrativen Grenzen.

Auf *horizontaler* Ebene, d. h. innerhalb einer Hierarchiestufe – wie beispielsweise der grundzentralen Ebene –, ist zu analysieren, ob Funktionen monozentral durch den Hauptort wahrgenommen werden, oder ob sich darüber hinaus weitere grundzentrale Standortcluster in Nebenzentren befinden oder gar dispers über die Gemeinde verteilt sind. Aufgrund der in den 1970er Jahren durchgeführten Gemeindegebietsreform, deren

Abgrenzung sich an den damals ermittelten Nahbereichen orientierte, ist anzunehmen, dass sich auch heute noch eine polyzentrische Verteilung von Standortortclustern abzeichnet. Daher könnten auch mehrere (vollständig ausgeprägte) grundzentrale Cluster innerhalb einer grundzentral eingestuften Standortgemeinde existieren oder aber es könnte eine innergemeindliche Funktionsteilung vorliegen, die sich dadurch auszeichnet, dass zwei oder mehrere Ortsteile zusammen ein grundzentrales Cluster darstellten (Gleiches kann sich freilich auch auf den höheren Zentralitätsstufen ergeben). Zu denken wäre beispielsweise an einen historischen Hauptort als Einzelhandelsschwerpunkt mit dem Verwaltungssitz und einen weiteren Ortsteil, der aufgrund seiner zentraleren Lage die Bildungsinfrastruktur (Schulzentrum) aufweist.

Auf *vertikaler* Ebene zielt die Analyse auf die Aufdeckung des innergemeindlichen Zentrensystems: denn genauso wie sich ein Grundzentrum i. d. R. nicht auf alle Ortsteile einer Gemeinde erstreckt, umfasst ein oberzentrales Standortcluster meist nur die City oder bestimmte Stadtquartiere wie Bankenviertel oder Universitäts- und Klinikgebiete. Daraus folgt, dass oberhalb der zASB der Grundversorgung auch höherwertige Standortcluster der mittel- und ggf. der oberzentralen Ebene zu ermitteln sind.

Zur Erfassung und Analyse dieser Standortcluster muss demzufolge eine Erhebungsschärfe unterhalb der Gemeindeebene gewählt werden. In den meisten empirischen Untersuchungen des landesweiten Zentrale-Orte-Systems bildet die Gemeindeebene jedoch bisher entsprechend dem landesplanerischen Territorialprinzip die Grundeinheit, wobei die betrachteten Merkmale (zentralörtliche Funktionen bzw. Güter und Einrichtungen) pro Gemeinde aufsummiert wurden. Die konkrete Ausprägung der Standortcluster spielte für die Einstufung der politischen Gemeinden in das ZOK bislang eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Teilweise wurden in Untersuchungen in anderen Bundesländern auch bereits bestehende Gebietsabgrenzungen unterhalb der Gemeindegrenze (z. B. statistische Bezirke, Ortsteile) zur weiteren Binnendifferenzierung herangezogen (siehe etwa Kühne 2008), ohne dass dadurch in jedem Fall die örtliche Ballung von Funktionen erfasst wurde, da die Grenzziehung der zur Verfügung stehenden Raumeinheiten unter anderen Aspekten vorgenommenen wurde.

Die Grundvoraussetzung zur Erfassung von zentralörtlichen Standortclustern bilden adressscharf georeferenzierte Merkmalsstandorte. Aus diesen Punktwolken diverser zentralörtlicher Funktionen lassen sich anschließend über verschiedene Methoden, die weiter unten noch eingehender beleuchtet werden, räumliche Standortcluster abgrenzen, statt die Merkmale unabhängig von ihrer tatsächlichen räumlichen Allokation a priori definierten Gebietseinheiten zuzuordnen. Im Ergebnis erhält man Standortcluster räumlich gebündelter Merkmale, die entsprechend dem hier verwendeten Begriffsverständnis als die „wahren" Zentralorte angesehen werden können.

Wendet man sich der Frage zu, welche zentralörtlichen Funktionen bzw. welche Ausstattung zur Bestimmung der Standortcluster heranzuziehen sind, gelangt man fast zwangsläufig zu den klassischen Ausstattungskatalogen, in denen als repräsentativ erachtete Einrichtungen und Güter den Hierarchiestufen des Zentrale-Orte-Systems zugeordnet sind. Bei den zentralörtlichen Ausstattungskatalogen ist zwischen empirischen und normativen Katalogen zu unterscheiden. Empirisch-analytische Kataloge stellen oft eine breite Palette von Waren, Dienstleistungen und Einrichtungen zusammen, die man als repräsentativ für die Zentralitätsstufen ansieht. Der Besatz einer Gemeinde mit entsprechenden Ausstattungsmerkmalen, die man demnach als (Zentralitäts-)Indikatoren ansehen kann, spricht dafür, dass der Ort entsprechende Versorgungsfunktionen momentan wahrnimmt (Ist-Zentralität). Normative Kataloge hingegen definieren bestimmte plane-

risch angestrebte Versorgungsfunktionen für Zentrale Orte einer bestimmten Stufe (Soll-Zentralität). Abweichungen von diesem planerisch-normativen Soll-Zustand sind als Versorgungsdefizite in dem zentralörtlichen Bereich anzusehen, die es abzubauen gilt.

Aus den Ausführungen wird deutlich, dass die Verwendung der Katalogmethode die Konsequenz mit sich bringt, den Zentralen Ort bzw. das Standortcluster einzig hinsichtlich seiner Versorgungsfunktion zu betrachten; seine Arbeitsmarkt- und Entwicklungsfunktionen werden ausgeblendet. Zwar kann man sich auch eine georeferenzierte Erfassung der Arbeitsplätze in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen vorstellen, jedoch ergeben sich diesbezüglich unterschiedliche Probleme. Zunächst finden sich keine (öffentlich zugänglichen) Datenquellen, die Adressangaben der Arbeitsorte der Beschäftigten enthalten. Die Pendlerdaten geben nur gemeindespezifische Angaben, das Unternehmensregister kapriziert Betriebe auf den Hauptsitz (Verwaltungssitz). Zu guter Letzt gehören die Arbeitsplätze des produzierenden Gewerbes nicht zu den zentralitätsbildenden Faktoren, da die Produktionsstandorte anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegen. So hatte Christaller die Industrie bei seinen deduktiven Überlegungen zur Basistheorie stets ausgeblendet.

Trotz der Ausklammerung der Arbeitsmarkt-/Entwicklungsfunktion sowie der Bevölkerungszentralität kann bei der hier beschriebenen Erfassung grundzentraler Standortcluster noch nicht die Rede von einem allgemeinen Zentrale-Orte-Begriff sein, den Blotevogel (2005: 1307) mit Christallers Theoriedefinition des Zentralen Ortes als räumliches Standortcluster von *haushaltsorientierten Waren und Dienstleistungen* für den Endverbraucher gleichsetzt. Denn unter der normativen Versorgungsfunktion des ZOK werden auch öffentliche und teilweise private Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Bibliotheken und Postfilialen subsummiert (Blotevogel 2002: 15).

Wendet man sich der Fragestellung zu, welche Güter und Einrichtungen als Elemente grundzentraler Standortcluster zu deren Analyse einzubeziehen sind, bieten sich im Wesentlichen zwei Quellen an:

1. Eine Analyse der offiziellen Zielaussagen politisch legitimierter Stellen
   a. Aussagen des Landesentwicklungsplans zum ZOK (letztmalige Aussagen zu Ausstattungskatalogen werden im LEP I/II 1979 getroffen)
   b. Aussagen des neuen LEP NRW bezüglich des Instruments der zASB (Verknüpfung der Siedlungsflächenentwicklung mit den bestehenden ZOK)
2. Einschlägige Literatur zu Ausstattungskatalogen: Raumordnungsbericht 2011, MKRO-Entscheidungen, Blotevogel 2002

2 Rahmenbedingungen: Vorgaben des neuen LEP NRW

Der LEP-Entwurf führt als neues Instrument zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche ein, die sich dadurch kennzeichnen, dass sie „über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen“ (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: 34). Auf diese zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche soll die weitere Siedlungsflächenentwicklung konzentriert werden. Einerseits werden durch diese überörtliche Koordination hinzukommende zentralörtliche Einrichtungen (zumindest solche, die öffentlich finanziert sind) auf diese Standortcluster gelenkt. Andererseits sollen neue Bedarfe an Siedlungsflächen für Wohnen und (nichtstörendes) Gewerbe vorrangig an diese zASB anschließen, sowie Flächenüberhänge abseits der zASB zurückgenommen werden.

In dieser Bündelung liegt jedoch kein Selbstzweck, sondern es wird ein raumordnerisches Ziel, nämlich die Erhöhung der Auslastung der Einrichtungen in diesen Standortclustern angestrebt, was zur nachhaltigen Tragfähigkeit dieser beiträgt und damit letztlich auch die langfristige Bezahlbarkeit der Versorgungsinfrastruktur gewährleistet. Zugleich erfolgt durch die Konzentration der Siedlungsflächenentwicklung auf wenige zukunftsfähige Standorte eine Reduzierung von Versorgungsfahrten und kommt generell der Erhöhung der fußläufigen Erreichbarkeit zugute, was im Sinne des Klimaschutzes und der Alterung der Gesellschaft dringen geboten ist. Insgesamt sollen die zentralörtlich relevanten ASB durch diese Zielvorgaben gestärkt und als die langfristig tragfähigen Siedlungsbereiche herausgestellt werden, wovon auch eine Signalwirkung auf die privatwirtschaftlichen Versorgungeinrichtungen insb. im Bereich der Einzelhandelsversorgung ausgehen könnte. Über die Regelungen des zASB erfolgt in NRW eine Verknüpfung der Siedlungsflächenentwicklung mit dem ZOK. Denn entsprechend der nordrhein-westfälischen Prämisse, dass jede Gemeinde mindestens ein Grundzentrum darstellt, wird jeder Gemeinde mindestens ein (grundzentraler) zASB zugestanden. Diesen zu ermitteln ist in methodischer Hinsicht Aufgabe der Träger der Regionalplanung. Die konkrete Festlegung soll in enger Abstimmung mit den Kommunen erfolgen, insb. um deren kommunale Planungshoheit zu beachten und nicht mit den Entwicklungsabsichten der Bauleitplanung in Konflikt zu geraten.

Aus den Ausführungen lässt sich für die Erhebungsmethodik der zentralörtlichen Standortcluster logisch schlussfolgern, dass entsprechend der Prämisse „Jede politische Gemeinde muss einen zASB aufweisen“ der „stärkste“ Standortcluster der „schwächsten“ Gemeinde gewissermaßen den Mindeststandard bildet. Mithin wird dem Ansatz der Soll-Zentralität gefolgt.

Diesbezüglich fordert der neue LEP „ein vielfältiges und leistungsfähiges Angebot mit privaten und öffentlichen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen“ und nennt beispielhaft die folgenden Bereiche:

- Bildung
- Kultur
- Verwaltung
- Soziale und medizinische Betreuung
- Einzelhandel
- (Ergänzend) SPNV-Haltepunkt

Der zASB bezieht sich demnach auf die Ebene der Grundversorgung und der räumlichen-funktionalen Sicherung der Daseinsvorsorge, weil eben nicht länger die Gemeinde pauschal mit allen ihren Ortsteilen als Funktionsträger angesehen wird. Hierin wird auch die überörtliche Dimension des Versorgungsauftrages deutlich, die den Eingriff in die kommunale Planungshoheit in diesem Zusammenhang rechtfertigt. Es wird eben kein rein kommunaler, sondern ein raumbedeutsamer bzw. überörtlicher Aufgabenbereich angesprochen. Gerade im Bereich „Einzelhandel“ und zunehmend auch im Bereich „Bildung“ (Sekundarstufe I und II) lassen sich deutliche Vergrößerungen der Einzugsbereiche feststellen, die über die Grenzen der normativen Nahbereiche hinausgehen. Vor allem in peripheren Ortsteilen nehmen die Bewohner häufiger die Versorgungseinrichtungen der Nachbargemeinden wahr, wenn diese einen höheren Nutzengewinn aufweisen, also beispielsweise die Schulen dort ein breiteres Angebot (an Schulformen) aufweisen oder einen besseren Ruf genießen.

Aus der expliziten Beispielhaftigkeit der oben genannten Aufzählung ergibt sich, dass diese nicht abschließend ist und daher weitere Bereiche der Daseinsvorsorge bzw. der grundzentralen Ebene in die Erhebung der zASB einbezogen werden können.

Die Recherche der offiziellen Dokumente zu Aussagen zur grundzentralen Ausstattung bringt zunächst das Ergebnis, dass der LEP-Entwurf im Abschnitt zum ZOK generell keine Aussagen über Ausstattungen der Hierarchiestufen enthält. Um einen normativen nordrhein-westfälischen Ausstattungskatalog zu erhalten, muss man bis auf den LEP I/II aus dem Jahre 1979 zurückgehen. Im Sinne einer Mindestausstattung für Grundzentren finden sich dort die folgenden Aussagen (LEP NRW 1979: 1113):

- Schulen der Primar- und Sekundarstufe I
- Sportplatz (kleine Kampfbahn)
- Sporthalle
- Freibad, zusätzlich ggfs. Lehrschwimmbecken
- Altenheim
- Kindergarten
- Postamt
- Bücherei
- Versammlungsräume
- Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung (z. B. Tankstellen, Reparaturwerkstätten, Handwerksbetriebe, Kreditinstitute, Gaststätten, Apotheken und Ärzte)

Aus der Verknüpfung des zASB mit dem ZOK, wonach jedem Grundzentrum und damit jeder Gemeinde ein zASB zugestanden wird, ist der Ausstattungskatalog der grundzentralen Ebene der relevante. Gegenüber den Aussagen des neuen LEP, in denen vorrangig Funktionsbereiche ohne Angaben zu Versorgungsqualitäten benannt werden, trifft der Ausstattungskatalog relativ präzise Festlegungen, etwa im Bereich der Bildung. Aber auch dem historischen Ausstattungskatalog ist nur die Festlegung zu entnehmen, dass (entsprechend dem in NRW herrschenden Territorialprinzip) die Gemeinde mindestens über Grundschulen für den Primarbereich und über mindestens eine weitere Schulform der Sekundarstufe I verfügen sollte. Qualitative Aussagen darüber, in welcher Schulform (Haupt-, Real-, Sekundar-, Gemeinschaftsschule oder Gymnasium) der Besuch dieser Schulstufe zu erfolgen hat, sind ebenso nicht vorgegeben wie ein vorgeschriebenes Schüler-Lehrer-Verhältnis.

3 Verhältnis zu anderen planerischen Instrumenten

Die Ausführung im neuen LEP NRW lassen darauf schließen, dass der zASB nicht mit dem zentralen Versorgungsbereich (ZVB) nach §1 Abs. 6 Nr. 4 i.V.m. §34 Abs. 3 BauGB zu verwechseln ist. Letzterer bezieht sich primär auf die Einzelhandelsversorgung und daran anschließende Dienstleistungen sowie begleitende Branchen wie Gesundheit und Kultur. Der ZVB wird auf der städtebaulichen Maßstabsebene abgegrenzt und bezieht dementsprechend Kriterien wie Bau- und Verkehrsinfrastruktur sowie den öffentlichen Raum ein (Wolf in Konze/Wolf 2012: 120). Davon abgekoppelte Versorgungseinrichtungen wie Schulen, Kindergärten oder auch Seniorenheime sowie Freizeiteinrichtungen, die primär der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, werden dabei ausgeblendet, sofern sie nicht in

einem funktionalen Zusammenhang zu den räumlich enggefassten Einzelhandelsschwerpunkten stehen. Insofern kann man das Verhältnis von zASB und ZVB untereinander – idealtypisch – folgendermaßen darstellen: Eine Gemeinde verfügt über mehrere Ortsteile, die teilweise als ASB im Regionalplan festgelegt sind. Einer oder mehrere dieser ASB weisen ein hinreichendes, räumlich gebündeltes Standortcluster von zentralörtlichen Funktionen auf. Innerhalb dieser zASB bilden die bauleitplanerisch (parzellenscharf) abgegrenzten ZVS die eigentlichen Kerne. Der empirisch ermittelbare zASB geht dabei räumlich mitunter weit über die parzellenscharf abgegrenzten ZVB hinaus. Gleichwohl ist auch ein zASB denkbar, der über keinen ZVB verfügt, weil der Schwerpunkt des zASB etwa im Bereich der Bildung und Kultur (ergänzt im Freizeitbereich) liegt und der Ortsteil ansonsten über keine nennenswerten Versorgungseinrichtungen im Bereich des Einzelhandels verfügt.

Diesen Ausführungen folgend kann der zASB als der eigentliche Zentralort bzw. Standortcluster der Grundversorgung, also als Grundzentrum innerhalb der als Grundzentrum eingestuften Standortgemeinde aufgefasst werden. Demzufolge ist der nordrhein-westfälische zASB vielmehr mit „zentralen Siedlungsbereichen" zu vergleichen, wie sie unter unterschiedlichen Termini in den Raumordnungsplänen und -programmen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt oder etwa Schleswig-Holstein bekannt sind. In diesen Bundesländern werden die zentralörtlichen Funktionen mitunter schon seit mehreren Dekaden nicht mehr an die gesamte Gemeinde vergeben, zugunsten einer innergemeindlichen Bestimmung des Zentralen Ortes (siehe auch Beitrag van Gemmeren/Vallée in diesem Band). Jedoch weichen die Legaldefinitionen des Zentralen Ortes und somit die Bestimmungs- und Abgrenzungsmethoden der zentralen Siedlungsbereiche voneinander ab.

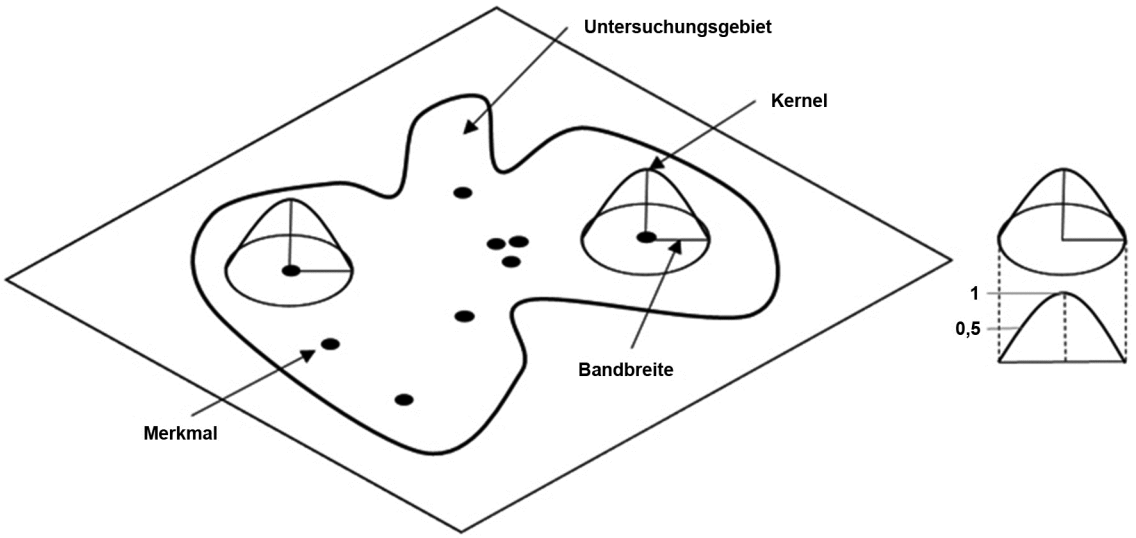
In Schleswig-Holstein wird darunter beispielsweise das „baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet der zentralörtlich eingestuften Gemeinde" (LEP S-H 2010, Punkt 2.2 Z 2) verstanden, was aber wiederum nicht gleichzusetzen ist mit den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nach §34 BauGB. Erstere werden von der Regionalplanung festgelegt und dienen (äquivalent zur Zielsetzung des zASB) primär der Zuordnung zentraler Funktionen und Einzelhandelseinrichtungen auf diese Ortsteile, wobei auch weitere für die Gemeindeentwicklung vorgesehene Bereiche einbezogen werden können, sofern sie in einem Zusammenhang zum Siedlungsgebiet stehen. Eine Darstellung im Flächennutzungsplan ist dafür nicht zwingend erforderlich. Die zentralen Siedlungsflächen können sich auch über Gemeindegrenzen hinweg erstrecken, womit die Ausweisung transkommunaler Zentralorte in Schleswig-Holstein möglich ist (LEP S-H 2010, Begründung zu Punkt 2.2 Z 2). Eine transkommunale Ausprägung der zASB ist in den nordrhein-westfälischen Verdichtungsräumen insbesondere dort anzunehmen, wo die Siedlungsbänder schon seit Langem zusammengewachsen sind und die Gemeindegrenzen in der Baustruktur nicht wiederzuerkennen sind (wie beispielsweise im Ruhrgebiet). Jedoch handelt es sich eher um interkommunale Zentralorte (bzw. interkommunale zASB), da beide Standortgemeinden in NRW mindestens Grundzentrum sind. Der Begriff der transkommunalen Siedlungsbereiche bezieht sich auf Siedlungsbereiche mit zentralörtlichen Funktionen, die außerhalb der Standortgemeinde in nicht-zentralen Gemeinden liegen, jedoch funktional dem Grundzentrum zugeordnet sind.

4 Methodisches Vorgehen

4.1 Aufbereitung georeferenzierter Punktdaten unter Verwendung des Kerndichteansatzes

Zur Erfassung der grundzentralen Standortcluster werden als Ausgangsdatensatz georeferenzierte Punktdaten der betrachteten Merkmale benötigt (Knapp 2010). Sofern diese nicht vorliegen, müssen die Adressdaten der Merkmale ermittelt werden, die in einem nachgelagerten Schritt der Datenverarbeitung zu einem georeferenzierten Punktdatensatz umgewandelt werden. Fügt man die Datensätze zusammen, erhält man eine Punktwolke mit der räumlichen Verteilung aller in die Untersuchung eingestellten (grundzentralen) Merkmale. Zur Analyse der räumlichen Verteilung von Merkmalen, die in dem Ziel der Abgrenzung von zentralörtlichen Standortclustern und deren Überführung in normative zASB münden soll, finden sich in der Literatur unterschiedliche Ansätze. Weit verbreitet ist das Vorgehen, über das Untersuchungsgebiet ein Rasterfeld mit einer bestimmten Zellgröße zu legen und sodann für jede Rasterzelle die Anzahl der Merkmale auszuzählen. Die Ergebnisse hängen allerdings stark von der Zellgröße bzw. der zwangsläufigen Zufälligkeit der Zerschneidung der Punktwolken durch die Rasterzellen ab. Manche Zellen weisen viele Merkmale auf, während benachbarte mitunter überhaupt keine Merkmale haben. Eine geringfügige Verschiebung des Rasternetzes (unter Beibehaltung der Rastergröße) würde die Ergebnisse stark verändern.

Abb. 1: Schematische Darstellung der Platzierung von Kernel auf den Untersuchungsmerkmalen

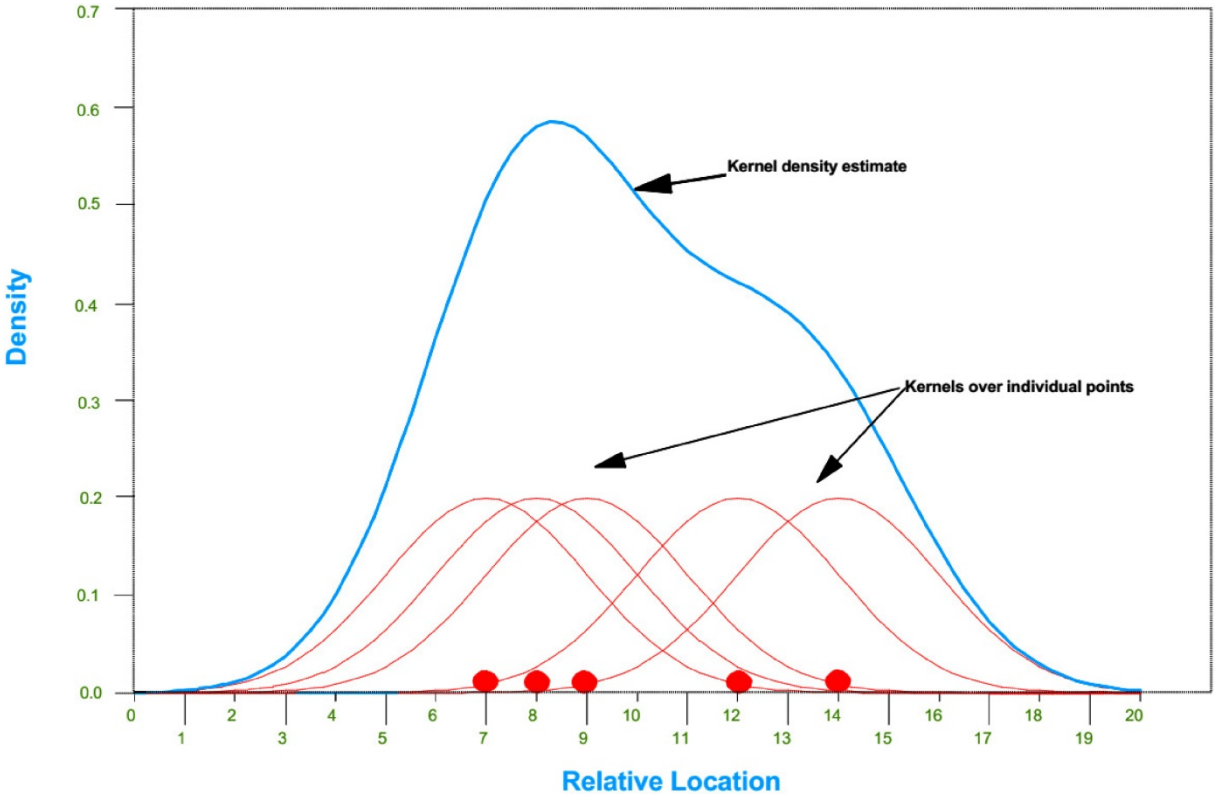


Quelle: Eigene Darstellung nach Gatrell 1996: 260

Um dieses Problem wissend, hat sich vereinzelt bereits seit den 1960er Jahren der Einsatz von Kerndichteverfahren zur Auswertung und Darstellung von Punktverteilungen (Point-Pattern-Analysis) in der Geographie etabliert und wurde ab den 1980er Jahren insb. in den Bereichen der Epidemiologie oder der Kriminalitätsforschung angewendet. Erst mit den Fortschritten der elektronischen Datenverarbeitung und der GIS-basierten Bearbeitung von Geodaten verbreitete sich die Anwendung in Wissenschaft und Praxis. Beim Kerndichteansatz wird zunächst auch ein, je nach Anwendungsfall, grobes oder feines Rasternetz über das Untersuchungsgebiet gelegt sowie über jedes zu untersu-

chende Merkmal ein „Kernel“ (Dichtefunktion) gestülpt. Die Kernelfunktion wird überwiegend so gewählt, dass Rasterzellen nahe am Merkmal höher gewichtet werden und mit zunehmender Entfernung die Gewichtung bis zur äußeren Bandbriete abnimmt (Abb. 1); ggfs. bis hin zum Nullpunkt (Wand und Jones in Leslie 2010: 211). Die überlagernden Dichtefunktionen werden zu einer Kern-Dichte-Schätzung aufsummiert (Abb. 2). Anschließend wird für jede Rasterzelle der Kerndichtewert der in Reichweite liegenden Kernel ermittelt, wobei sich geringere Distanzen in erhöhten Werten niederschlagen. Anders als bei der Auszählung der Merkmale je Rasterzelle können somit auch Rasterzellen mit wenigen Merkmalen innerhalb der Zelle, aber mit hohen Kerndichten in den angrenzenden Rasterzellen aufgrund der Berücksichtigung der Lage im Einzugsbereich ebenfalls hohe Werte erzielen.

Abb. 2: Beispiel für eine Kerndichteschätzung über fünf Punkte



Quelle: Levine 2007

Die Kerndichtewerte liegen umso höher, je mehr Punkte bzw. Merkmale auf möglichst engem Raum vorhanden sind. Die höchsten Kerndichten erzielen dementsprechend zwei Merkmale auf der exakt gleichen Stelle, was aufgrund der Georeferenzierung über die Adressdaten tatsächlich immer dann vorkommen wird, wenn zwei Merkmale auf die gleiche Adresse bzw. Hausnummer fallen. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn in einem Ärztehaus ein Augenarzt und ein Zahnarzt unter der gleichen Adresse praktizieren. Die Bandbreite kann auch als der Einzugsbereich eines Merkmals interpretiert werden, wodurch die Parallele zu den Zentralen Orten, die ebenfalls einen stufenspezifischen Einzugsbereich aufweisen, deutlich wird. Diese hinsichtlich ihrer Reichweite beschränkten Einzugsbereiche bzw. Marktgebiete des Zentralen Orts einer bestimmten Stufe sind nach der Zentrale-Orte-Theorie der Grund für deren Häufung an zentralen Absatzorten.

Dieser ist mit den hier zu ermittelnden Standortclustern insofern gleichzusetzen und die höchsten Kerndichten dürften sich entsprechend der o. g. Prämissen in den historisch gewachsenen Einkaufsstraßen und Markplätzen abzeichnen.

Die ermittelten Kerndichten werden wesentlich stärker durch die angesetzte Bandbreite beeinflusst als durch die Form des Kernels (Kernfunktion). Zu eng angesetzte Bandbreiten bergen die Gefahr, dass Effekte überspitzt dargestellt werden, während große Bandbreiten zur Glättung der Kerndichte beitragen, wodurch Informationsverluste drohen (Schräpler 2009: 4). Die Bestimmung der optimalen Bandbreite kann man einerseits durch statistische Verfahren vornehmen oder durch die visuelle Überprüfung der Ergebnisse und anschließende Auswahl des visuell für den betrachteten Sachverhalt zutreffendsten (Verteilungs-)Ergebnisses, was auch als „smoothing by eye" bezeichnet wird (Silverman in Jansenberger/Staufer-Steinnocher 2004: 274). Als geordnetes Verfahren zur visuellen Auswahl einer für die Fragestellung bestmöglich geeigneten Bandbreite wird von Leslie (2010) vorgeschlagen, die Bandbreite mit einem festen Intervall zu modifizieren und aus der Übersicht der Ergebnisse das passende auszuwählen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass über den Kerndichteansatz nur Standortcluster von Merkmalen mit hoher räumlicher Nähe (hoher Dichte) ermittelt werden, die es ermöglichen, daraus Untersuchungseinheiten abzuleiten. Nachfolgende Analyseschritte sind notwendig, um zu untersuchen, aus welchen Einrichtungen sich die Standortcluster tatsächlich zusammensetzen. Grundsätzlich wird von der Prämisse ausgegangen, dass in den höchsten Kerndichten bzw. in deren Reichweiten auch alle relevanten Daseinsvorsorgeeinrichtungen vorkommen. Abweichungen davon sind nur in Einzelfällen zu erwarten, wenn bestimmte Einrichtungen abseits dieser Standortcluster allokiert sind, weil sie dort eventuell besser an den überörtlichen Verkehr eingebunden werden konnten (z. B. Schulzentren, Freizeitzentren mit Schwimmbad).

4.2 Auswahl/Bestimmung der (grund-)zentralen Funktionen

Neben der Eichung der internen Parameter des Kerndichteansatzes (Bandbreite, Kernelfunktion), wobei von der Wahl der Bandbreite die größten Effekte auf das Resultat ausgehen, entfaltet die Auswahl der einzubeziehenden Merkmale an sich die entscheidendere Wirkung auf das Abgrenzungsergebnis. Bei der Frage, welche Merkmale bzw. Indikatoren für die Ermittlung der Standortcluster auszuwählen sind, die ja zusammen eine ausreichende Grundversorgung „anzeigen" sollen, gilt es, ein besonderes Augenmerk auf die Definition und Skalierung der Merkmale sowie deren Gewichtung untereinander zu haben.

Als Beispiel sei auf das geforderte Vorhandensein von Bildungseinrichtungen in den zASB verwiesen. Fokussiert man sich auf den Teilbereich der Schulbildung und zieht den Ausstattungskatalog von 1979 hinzu, findet sich dort die Aussage, auf dieser Zentralitätsstufe sei der Zugang zur Primar- und Sekundarstufe I (SEK I) zu gewährleisten. Während die Primarstufe eindeutig dem Merkmal der Grundschule zugeordnet werden kann, ist die SEK I i. d. R. in den folgenden Schulformen enthalten: Haupt-, Real-, Gesamt-, Sekundarschule, Gymnasium sowie an Abendschulen. Ist dieses Merkmal nun als wohnortnaher Zugang zu einer Schulform der Sekundarstufe I auszulegen, oder ist eine optimale Versorgung erst dadurch angezeigt, dass der zASB alle genannten Schulformen (SEK I) bietet? Würde man den wohnortnahen Zugang zu einer Schulform der SEK I als ausreichend ansehen, würde demnach ein zASB mit einer Realschule in einer Bewertung gleichrangig gegenüber einem zASB abschneiden, der neben der Realschule auch alle weiteren Schulformen bietet. Die Diversität der Bildungsmöglichkeiten, die man auch als

Qualität auffassen könnte, würde somit nicht in die Bewertung des zASB einfließen. Bezüglich der Skalierung ist weiterhin zu hinterfragen, ob eine Nominalskalierung (Vorhandensein des Merkmals bzw. der Merkmale) ausreicht oder die Anzahl der Schulen oder gar ihre Zügigkeit hinsichtlich des betrachteten Merkmals (Anzahl der Schulen mit SEK I) im Sinne einer kardinalen Skalierung erfasst werden sollen. Misst man der Anzahl der Schulen eine Bedeutung zu, drängt sich zwangsläufig die Frage auf, ob die Einheiten überhaupt untereinander vergleichbar sind, oder ob man nicht vielmehr das Schüler-Lehrer-Verhältnis heranziehen müsste, um die Versorgungsqualität auszudrücken. Es kann festgehalten werden, dass bereits die Merkmalsdefinition eine implizite Wirkung auf die Gewichtung entfaltet. Würde man beispielsweise ein Set von insgesamt 20 Indikatoren aufstellen, von denen fünf Indikatoren auf die Schulformen der Sekundarstufe I entfielen (Haupt-, Real-, Sekundar-, Gesamtschule und Gymnasium), würden diese zusammengenommen bereits zu einem Viertel das Gesamtergebnis ausmachen. Zugleich würde eine starke Ausprägung des Indikators „Sekundarstufe I" geeignet sein, Defizite in anderen Versorgungsfunktionen zumindest hinsichtlich der Gesamtpunktbewertung zu kompensieren bzw. zu „überdecken". In diesem Bereich gilt es, die Gewichtung mit Bedacht zu wählen und zu berücksichtigen, welchen Stellenwert die jeweilige Versorgungsfunktion bei den Nachfragern hat. Im Idealfall lassen sich derartige Gewichtungsvorhaben jedoch bereits aus politischen Normsetzungen ableiten (was – wie unten weiter ausgeführt wird – im Fall des neuen LEP aber nur im Bereich des Gesundheitswesens der Fall ist). Die Wohnstandortentscheidung einer jungen Familie wird dabei sicherlich wesentlich von der Qualität der Bildungsmöglichkeiten der Kinder abhängig sein und Defizite im Bereich der wohnortnahen Versorgung mit Lebensmitteln werden vermutlich eher hingenommen. Generell gilt es jedoch zu hinterfragen, welcher Mindestausstattungsstandard an einen zASB im Sinne einer Lebenszeit umspannenden Versorgung anzulegen ist.

Ein weiterer wichtiger Komplex betrifft die Art der Einrichtung bzw. deren Trägerschaft und der daraus resultierenden Steuerungsmöglichkeit der räumlichen Verteilung. Denn nicht alle der genannten Versorgungsbereiche liegen im direkten Einflussbereich der Gemeinde. Bobek und Fesl (1978) unterscheiden die „Dienste" sehr plausibel in solche gesetzlicher, offiziöser und privater Natur. Hinter den gesetzten oder offiziellen Diensten steht der Staat. Die Standorte der Einrichtungen und deren Einzugsbereich unterliegen direkt seinem Einfluss. Der Bürger ist bekanntlich nicht wahlfrei in der Entscheidung, an welchen Amtsgerichtssitz er sich mit einer Klage wendet oder wo er sein Auto anmeldet. Demgegenüber unterliegen die privaten Dienste dem Standortwettbewerb des Marktes. Nicht nur die Entscheidungen eines Anbieters, sondern auch seiner Konkurrenten beeinflussen die Standortverteilung im Einzelhandel sowie die Größe der Einzugsbereiche als Ausdruck von Kundenpräferenzen. Dazwischen liegen die offiziösen Dienste, bei deren Aufsuchen der Konsument zwar frei in seiner Standortwahl ist, allerdings ist der Markteinstieg für die Anbieter reglementiert. Dadurch schützt der Staat in diesen Diensten, wie Apotheken, Ärzten (kassenärztlicher Bereich), Notaren etc. die Anbieter vor Konkurrenz, um eine gesicherte, flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Problematisch in dem hier betrachteten Zusammenhang räumlich-funktionaler Standortcluster ist der Umstand, dass die konkrete Standortwahl des Dienstleisters innerhalb der reglementierten Raumeinheiten vielfach nicht gesteuert wird, sodass innerhalb der Versorgungsbereiche Teilräume mit unzureichender Erreichbarkeit von Versorgungsfunktionen bestehen können. Beispielsweise wäre es wünschenswert, wenn sich mehrere Hausärzte als

Träger der ambulanten medizinischen Versorgung auf mehrere zASB verteilen – sofern dadurch die Erreichbarkeit insgesamt verbessert wird – statt sich im bevölkerungsreichsten ASB eines Nahbereichs zu tummeln.

5 Vorgehen aus wissenschaftlicher Perspektive

5.1 Merkmalsdefinition

Entsprechend des aus dem neuen LEP ableitbaren Zielsystems (vgl. Kapitel Terfrüchte I) ist für den zASB eine dichotome Skalierung der Merkmale als „Zugang" zu den wesentlichen grundzentralen Versorgungsfunktionen zu definieren. Dichotomisierung beschreibt die Unterscheidung in Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein einer Einrichtung, was als legitime Skalierung zur Ermittlung zentralörtlicher Strukturen angesehen wird (Deiters 1978: 70, 74), was letztlich Christallers ursprünglichem Gedanken folgt, „die Zahl der gehandelten Güterarten" (Christaller in Deiters 1978: 70) als Zentralitätsmaß zu verwenden. Für die zahnärztliche Versorgung ist demnach die räumliche Verteilung der (kassenärztlichen) Zahnarztpraxen zu untersuchen (Zugang zu einem Zahnarzt), zumindest solange die Dienstleistung nicht auch durch mobile Praxen erbracht wird. Es wird nicht weiter hinterfragt, wie viele Ärzte bzw. Vollzeitäquivalente dort für den Patienten vorhanden sind. In einigen Fällen wird der Zugang zu einer Funktion durch mehrere Erhebungsmerkmale gewährleistet. Die Versorgung mit Lebensmitteln wird in diesem Modell durch die erfassten Merkmale Discounter, Supermarkt und SB-Warenhäuser abgebildet, die die Versorgungsfunktion jedoch mit einer unterschiedlichen Auswahl und Qualität wahrnehmen. Diesem Umstand wird wie bei der SEK I dadurch Rechnung getragen, dass neben der in einem ersten Schritt vorgenommenen Feststellung des wohnortnahen Zugangs zu der Grundfunktion in einem zweiten Schritt zusätzlich die Diversifizierung der Leistungserbringung sowie die Anzahl der Einrichtungen je Standortcluster erhoben wird. Demnach wird grundsätzlich eine dichotome Skalierung und zusätzlich eine kardinale Aufbereitung des Merkmals vorgenommen.

Zudem werden die Merkmale in obligatorische Kernfunktionen, die jeder zASB grundsätzlich aufweisen sollte, und optionale Funktionen, die die Versorgungsqualität anzeigen und über eine Mindestversorgung hinausgehen, differenziert (vgl. Tab. 1). Bei den Kernfunktionen handelt es sich überwiegend um gesetzte und offiziöse Dienste, während die optionalen Funktionen beinahe ausschließlich privat(-wirtschaftlich) bereitgestellt werden. Der neue LEP trifft nur für den Bereich „Gesundheit" konkrete Aussagen zu Ausstattungen der Daseinsvorsorge. Für den Gesundheitsbereich ist eine wohnortnahe Grundversorgung zu sichern, die hier als Zugang zu Haus- und Zahnarztversorgung sowie die Erreichbarkeit von Apotheken (Medikamenten) definiert wird. Entsprechend dieser Zielsetzung sind die genannten Einrichtungen als Kernindikatoren für zASB im Gesundheitsbereich anzusehen, während die höherwertigere, spezialisierte medizinische Versorgung (Fachärzte, stationäre Krankenhausversorgung) erst auf der Ebene der Mittelzentren bzw. in mittelzentralen Standortclustern vorzuhalten ist. Im Bereich der schulischen Bildung bleiben die Aussagen wesentlich unspezifischer: Während die vorschulische Betreuung noch auf das Merkmal „Kita"[1] bezogen werden kann, muss im Bereich der schulischen Bildung auf zentralörtliche Ausstattungskataloge zurückgegriffen werden, um zu ermitteln, welche Schulstufen der grundzentralen Ebene zugeordnet werden.

[1] Die vorschulische Betreuung könnte man weiter differenzieren in „normale" Kindertagesstätten und in solche mit U3-Betreuung.

Tab. 1: Untersuchungsmerkmale der zASB unterteilt in Kernfunktionen und optionale Funktionen

Kernfunktionen		Optionale Funktionen	
Apotheke		Anwalt	
Bürgerbüro (Bürgerdienste)		Kfz-Werkstatt	
Bücherei		Bäckerei	
Jugendeinrichtung		Optiker	
Primarstufe		Reisebüro	
Sekundarstufe I*	Grundschule	Sanitär-installationen	
	- Hauptschule	Schuhgeschäft	
	- Realschule	Steuerberater	
	- Gymnasium	Drogeriemarkt	
	- Gesamtschule	Fitnesscenter	
	- Sekundarschule	SPNV-Haltepunkt	- Bahnhof Fernverkehr
	- Volksschule		- Bahnhof Regional-express
Hausarzt			- Bahnhof Regionalbahn
Kita			- Bahnhof S-Bahn
Postdienstleistung (Brief u. Paket)	- Postfiliale (Deutsche Post)		
	- Postfiliale im Einzelhandel		
Sportplatz			
Seniorenheim			
Supermarkt	- Discounter		
	- Lebensmittel/ Supermarkt		
	- SB-Warenhaus		
Zahnarzt			
Bank (Kreditberatung)			
Geldautomat			

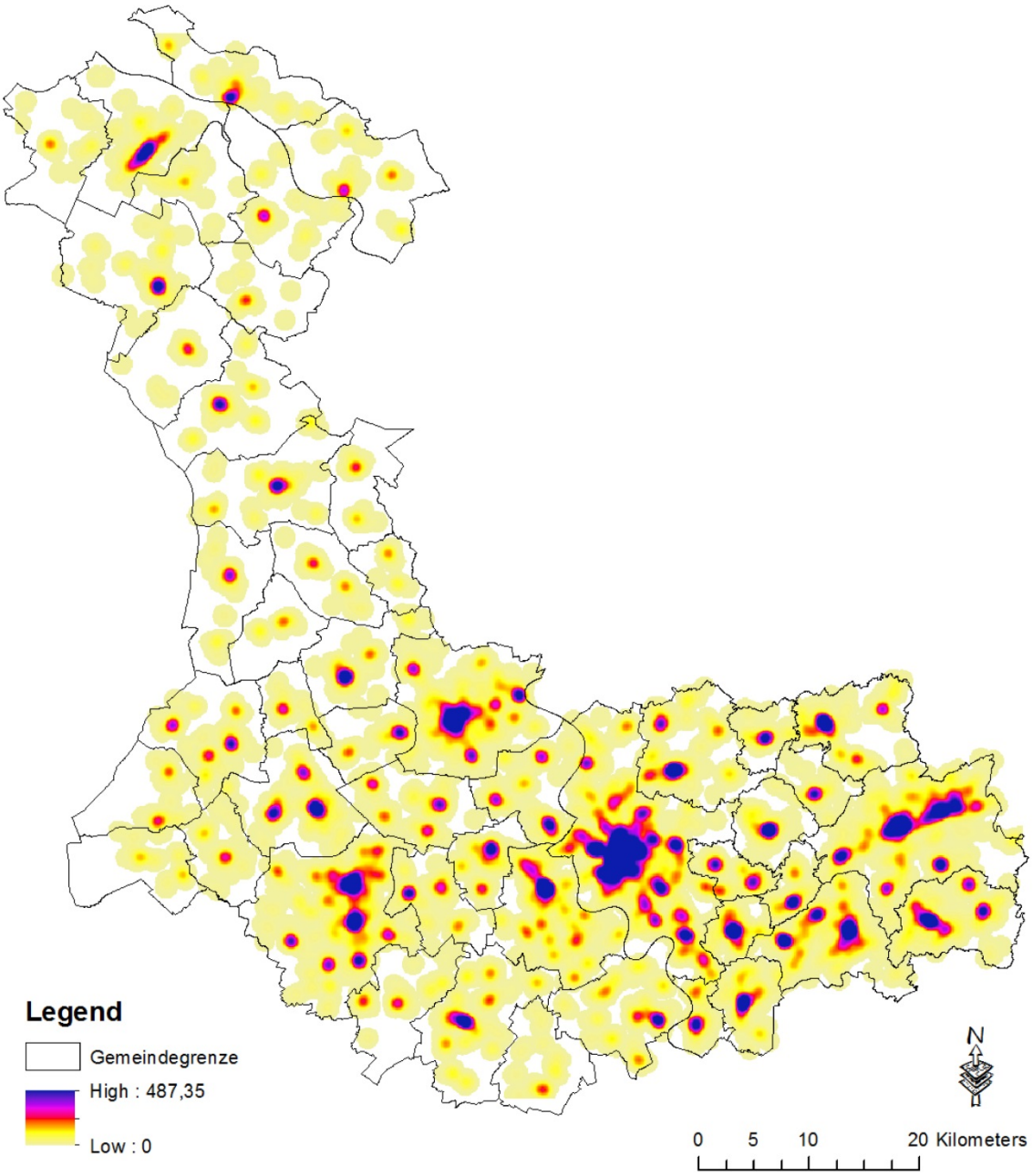
* Nicht erfasst wurden Weiterbildungs- und Berufskollegs sowie Waldorfschulen und Förderschulen, die zwar auch den Besuch der Sekundarstufe I ermöglichen, jedoch wesentlich spezialisierter in ihrem Bildungsangebot sind und daher nicht zur Stufe der Grundversorgung gezählt werden können.

Quelle: Eigene Darstellung

5.2 Bestimmung der Kernel-Bandbreite

Nachdem die oben genannten Merkmale adressscharf erhoben und georeferenziert in ein geographisches Informationssystem (GIS) eingespielt wurden, kann als erstes Ergebnis festgehalten werden, dass es sich um insgesamt rund 23.000 Einzelmerkmale bzw. Punkte handelt. Im nächsten Schritt wird nun über jeden dieser Punkte ein Kernel gestülpt, für den es die optimale Bandbreite zu ermitteln gilt. Dazu wurden Kernel-Bandbreiten von 2.500 bis hinunter zu 500 Metern mit Intervallschritten von 500 Metern berechnet und die Ergebnisse visuell verglichen. Insgesamt ergibt die in Abbildung 3 dargestellte Berechnung mit einer Bandbreite von 1.000 m das plausibelste Ergebnis.

Abb. 3: Kerndichte mit einer Bandbreite von 1.000 Metern

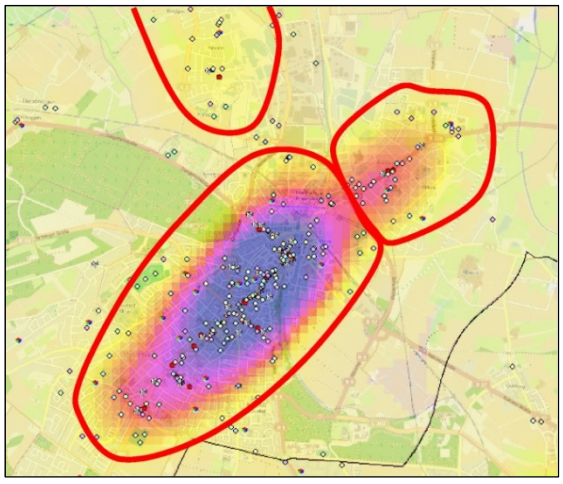


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Im Ergebnis lassen sich deutlich die Siedlungsstrukturen mit unterschiedlichen Kerndichten erkennen mit einem starken Nord-Süd-Gefälle in den Dichtewerten. Die bevölkerungsreichen Städte und Gemeinden in den Verdichtungsräumen weisen dabei teilweise in mehreren Stadtteilen auch außerhalb des Hauptortes die vergleichsweise höchsten Kerndichten (blaue Einfärbung) auf. Ebenso wird deutlich, dass einige Gemeinden nur einen funktionsreichen Hauptort besitzen, der als zASB infrage kommt, während andere Gebietskörperschaften in mehreren Ortslagen hohe Kerndichten nachweisen können.

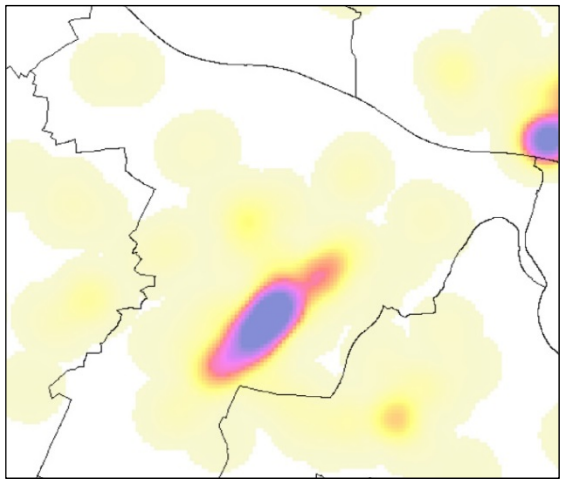
Hierzu sei jedoch einschränkend anzumerken, dass der hier beschriebene Kerndichteansatz davon ausgeht, dass jedes Merkmal gleichgewichtet ist, weshalb hohe Kerndichten auch durch die Ballung gleicher Merkmale hervorgerufen werden können und somit eine funktionale Vielfalt noch nicht nachgewiesen ist. Jedoch wird davon ausgegangen, dass es sich bei den erfassten Dichten um historisch gewachsene Strukturen (Einkaufsstraßen, Marktplätze, Siedlungsansätze) handelt, die zumindest in einem gewissen Umfang eine funktionale Diversität aufweisen. Der Kerndichteansatz hat aber lediglich die Funktion, räumliche Ballungen von für die Untersuchung als relevant erachteten Merkmalen zu operationalisieren und Standortcluster anzuzeigen. Demzufolge kann aus den angezeigten Kerndichten noch kein zASB abgeleitet werden. Um zu einer auswertbaren Untersuchungseinheit zu gelangen, ist ein weiterer Schritt notwendig, in welchem die erzeugten Kerndichtewolken, die sich gerade in den Verdichtungsräumen über mehrere Ortsteile und auch über Gemeindegrenzen hinweg erstrecken, in Standortcluster zu zerteilen sind.

Abb. 4: Abgrenzung von drei potenziellen Standortclustern zur weiteren Analyse



Quelle: Eigene Darstellung; Kartengrundlage: OpenStreetMap

Abb. 5: Kerndichteverteilung innerhalb der Gemarkungsfläche der Stadt Kleve



Quelle: Eigene Darstellung

Am nachfolgenden Beispiel der Stadt Kleve kann dies verdeutlicht werden: Innerhalb der Gemarkungsflächen zeichnet sich eindeutig ein dominierender Hauptort ab. Daneben befindet sich noch nördlich mit dem Ortsteil „Rindern“ eine weitere, relativ schwache Merkmalshäufung und an der nordöstlichen Spitze des Hauptortes ist eine Ausbuchtung zu erkennen, die sich aus der Kernhäufung im Ortsteil „Kellen“ zusammensetzt. Die-

se drei Standortcluster werden anschließend auf ihren funktionalen Besatz hin untersucht. Als Plausibilitätstest wurden auch weitere Ortsteile mit den nächstgeringeren Kerndichten auf ihre funktionale Zusammensetzung hin untersucht. Jedoch wiesen diese in beiden Fällen weniger als 50 % der geforderten Kernfunktionen auf.

5.3 Vom Standortcluster zum zASB

Die nunmehr vorliegenden Standortcluster werden anschließend auf ihre funktionale Ausstattung hin überprüft. Erfasst werden sowohl die Vollständigkeit der eingeforderten Kernfunktionen und der ergänzenden optimalen Funktionen als auch deren absolute Anzahl je Standortcluster.

Betrachtet man zunächst die Gemeindeebene, finden sich in fast allen Städten und Gemeinden alle 15 Kernfunktionen. Drei Kommunen (Weeze, Tönisvorst, Niederkrüchten) erreichten 14 Kernfunktionen, drei weitere Kommunen (Wachtendonk, Rommerskirchen und Rheurdt) lediglich 13 Kernfunktionen. Die schwächeren Kommunen erreichten auch jeweils (bis auf Rommerskirchen) nur unterdurchschnittliche Quoten bei den optionalen Funktionen.

Die Analyse der Standortcluster bot hier ein unterschiedliches Bild, wie am Beispiel der drei Standortcluster mit ausreichenden Kerndichten in der Stadt Kleve erläutert werden soll. Während der Klever Hauptort und der Ortsteil „Kellen“ mindestens 80 % der geforderten Merkmale erfüllen, „fehlen“ dem Ortsteil „Rindern“ bereits 5 Kernfunktionen, während im optionalen Bereich nur eine Deckung von 50 % erzielt wird.

Tab. 2: Auswertung des funktionalen Besatzes der abgegrenzten Standortcluster am Beispiel der Stadt Kleve

	Merkmale insg.	Kernindikatoren… von 15	In %	Optionale Indikatoren… von 10	In %
Kleve-Hauptort	339	15	100	10	100%
Kleve-Kellen	65	13	87	8	80%
Kleve-Rindern	26	10	67	5	50%

Quelle: Eigene Darstellung

Für den Klever Hauptort sowie den Ortsteil „Kellen“ kann eine ausreichend funktionale Ausstattung und Dichte angenommen werden, um diese als zASB festzulegen, während „Rindern“ die erforderliche Mindestausstattung eher nicht erreichen dürfte. Aus analytischer Perspektive weist Kleve somit zwei funktional ausgestattete Standortcluster auf. Aus normativer Perspektive bliebe zu hinterfragen, ob es zielführend ist, zwei zASB für Kleve auszuweisen bzw. den zusammenhängenden Standortcluster, der zum Zweck der Analyse getrennt wurde, in zwei zASB zu unterteilen. Die Festlegung des Ortsteils „Rindern“ als zASB wäre nur dann vertretbar, wenn der Klever Hauptort ebenfalls schwach abschneiden würde und „Rindern“ eine zum Einrichtungsportfolio des Hauptorts komplementäre Ausstattung aufweisen würde. In diesem Fall läge eine intrakommunale funktionsteilige Wahrnehmung der Grundversorgung vor.

Literatur

Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.

Blotevogel, H.H. (2005): Zentrale Orte. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1307-1315.

Bobek, H.; Fesl, M. (1978): Das System der zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung. Wien, Köln. = Schriften der Kommission für Raumforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 3.

Deiters, J. (1978): Zur empirischen Überprüfbarkeit der Theorie zentraler Orte: Fallstudie Westerwald. Bonn.

Gatrell, Anthony 1996: Spatial point pattern analysis and its apllication in geographical epidemiology. In: Transactions of the Institute of British Geographers, Jg. 21, H. 1: 256–274

Jansenberger E.M.; Staufer-Steinnocher, P. (2004): Dual Kernel Density Estimation as a Method for Describing Spatio-Temporal Changes in the Upper Austrian Food Retailing Market. Heraklion, Greece.

Knapp, Wolfgang (2010): Neue ökonomische Kerne in Nordrhein-Westfalen. Projektbericht. Unter Mitarbeit von Frank Osterhage und Kati Schulze. Hg. v. unveröffentlicht. ILS. Dortmund. nicht im Text

Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.) (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 2.

Kühne, O. (2008): Aktuelle zentralörtliche Entwicklungen im Saarland – Erste Ergebnisse einer empirischen Studie. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (5), 450-459.

LEP NRW (1979): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen I/II. In: Nordrhein-Westfl.MBl. Nr. 50 v. 22.6.1979, 1079.

LEP S-H (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. In: Amtsblatt Schleswig-Holstein, Jahrgang 2010, S. 719. Kiel.

Leslie, T.F. (2010): Identification and Differentiation of Urban Centers in Phoenix Through a Multi-Criteria Kernel-Density Approach. In: International Regional Science Review 33 (2), 205-235.

Levine, Ned (Hg.) 2007: CrimeStat: A Spatial Statistics Program for the Analysis of Crime Incident Locations (v 3.1). Houston (TX), Washington (DC)

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Autor

Dr.-Ing. **Florian Flex** (*1981) von 2007-2009 Angestellter im Ingenieurbüro plan + risk consult, Dortmund. Seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. Zudem war er an mehreren Gutachten zu Zentrale-Orte-Konzepten verschiedener Landesplanungen beteiligt.

Bernd Droste, Christoph van Gemmeren

Praktische Erfahrungen mit zASB in der Planungsregion Düsseldorf

Gliederung

1 Einleitung
2 Datenerhebung
3 Visualisierung von Einrichtungsclustern
4 Auswahl der Analysecluster
5 Identifizierung grundzentraler Cluster
6 Darstellung der zASB im Regionalplan
7 Umgang mit den zASB bei der ASB-Planung
8 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Bei der Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf werden erstmalig die mit dem neuen Landesentwicklungsplan NRW geforderten „Zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB)“ ausgewiesen. Hierbei handelt es sich um Siedlungsbereiche, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen. Um innerhalb der Planungsregion diese hinreichend gut ausgestatteten Agglomerationen von Infrastruktureinrichtungen zu identifizieren, wird eine Kern-Dichte-Analyse durchgeführt und die so vorerhobenen Einrichtungscluster mit Hilfe eines eigenen Kriterienkatalogs bewertet. Auf der Grundlage der Analyseergebnisse werden anschließend die zASB in Abstimmung mit den Kommunen planerisch festgelegt. Im weiteren Regionalplanverfahren werden die zASB bei der weiteren Siedlungsbereichsplanung berücksichtigt.

Schlüsselwörter

Regionalplanung – Zentrale Orte – Siedlungsentwicklung – Infrastruktur – Daseinsvorsorge – Grundversorgung

Experiences with zASB in the Düsseldorf Planning Region

Abstract

With the new state development plan for North-Rhine Westphalia, regional planning boards are instructed to designate general residential areas with significant central-place functions so called *zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche (zASB)*. These zASB are defined as settlement areas which include a spatial concentration of public and private facilities to supply the basic daily needs of the population. During the plan prepa-

ration procedure of the Düsseldorf Regional Plan the new category zASB has been implemented for the first time. To identify necessary clusters with an adequate amount of infrastructural facilities in the Düsseldorf Region, a kernel-density-analysis was carried out. Based on these results, the ZASB were designated in cooperation with municipalities. For the further planning of regional settlement areas the zASB were considered in the weighting of interests.

Keywords

Central places – basic services – infrastructure – public services – regional planning – settlement structure

1 Einleitung

Während der Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf wird durch den parallel erstellten LEP-Entwurf die planerische Auseinandersetzung mit der neuen Gebietskategorie zASB erforderlich. Dies umfasst erstens den Auftrag, die zASB in geeigneter Weise festzulegen, mit den Kommunen abzustimmen und in den Regionalplan zu integrieren. Während dieses Arbeitsprozesses fand eine enge Kooperation mit Mitwirkenden der ARL-LAG-AG „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen“ statt, sodass ein fachlicher Austausch zum Umgang mit den zASB ermöglicht wurde. Die zweite Aufgabe besteht darin, die im LEP-Entwurf geforderte „Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die zASB“ bei der umfassenden Überarbeitung der Allgemeinen Siedlungsbereiche umzusetzen.

Bei den ASB handelt es sich um Vorranggebiete, die primär der Unterbringung von Flächen für Wohnen, aber auch von wohnverträglichem Gewerbe, Wohnfolgeeinrichtungen, öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie siedlungszugehörigen Grün-, Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen dienen. Die im Kartenteil des Regionalplans zeichnerisch dargestellten ASB umfassen den Siedlungsbestand sowie die Siedlungspotenziale, d. h. bisher noch nicht durch die Bauleitplanung zu Siedlungszwecken in Anspruch genommene Bereiche. In der Regel werden hierbei sämtliche Ortsteile mit einer Tragfähigkeit von über 2.000 Einwohnern als ASB dargestellt. Kleinere Ortslagen sind dem Freiraum zugeordnet und unterliegen der Eigenentwicklung (sogenannte Eigenbedarfsortslagen). Neben den zeichnerischen Darstellungen enthält der Regionalplan textliche Ziele und Grundsätze zur Ausgestaltung der ASB durch die Bauleitplanung und die sonstige städtische Flächenentwicklung.

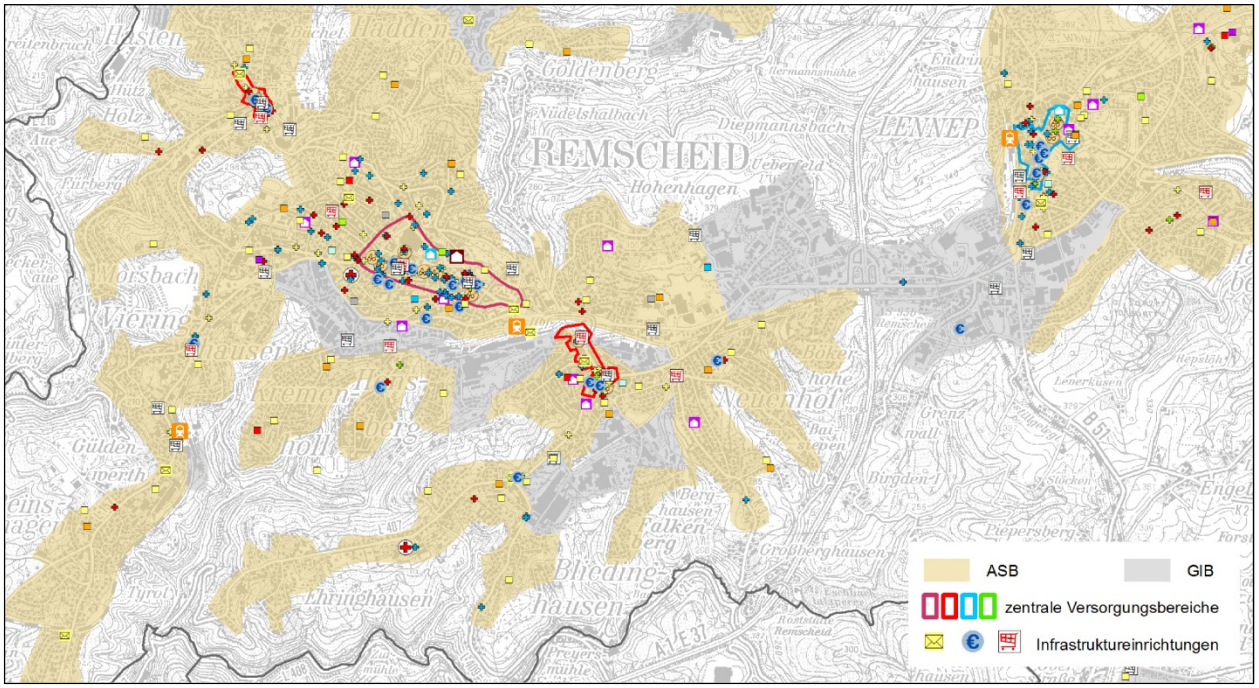
In den folgenden Abschnitten werden die Arbeitsschritte von der Datenerhebung bis hin zum letztendlichen Umgang mit den zASB bei der ASB-Planung dargestellt. Abschließend erfolgt ein kurzes Fazit.

2 Datenerhebung

In einem ersten Arbeitsschritt werden regionsweit die Einrichtungsstandorte unterschiedlicher Infrastrukturtypen zusammengetragen, die der Grundversorgung zuzuordnen sind (s. Beitrag Flex et al. in Teil C). Bei der Auswahl der zu erfassenden Einrichtungstypen dienen vor allem die Aussagen im LEP-Entwurf sowie die Auflistungen im LEP I/II „Siedlungsstruktur“ aus dem Jahr 1979 (vgl. auch Beitrag Flex et al. in Teil C) als Orientierungshilfe. Daneben werden zentralörtliche Ausstattungskataloge aus anderen Bundesländern sowie Angaben in der sonstigen Fachliteratur ausgewertet. Im Laufe der Erhe-

bungsphase wurde festgestellt, dass etliche Datengrundlagen bereits mit relativ geringem Arbeits- und Zeitaufwand zu beschaffen sind. Häufig verfügen Ministerien oder Berufsverbände über aktuelle Geodaten oder Adresslisten, die nach einfacher Aufbereitung im GIS verwendet werden können. Daneben lassen sich zusätzliche Standortdatensätze auf der Grundlage von eigenen Internetrecherchen generieren. Selbst bei dieser Vorgehensweise liegt der Arbeitsaufwand in einem überschaubaren Rahmen.

Abb. 1: Kartenausschnitt mit Siedlungsbereichen und erhobenen Infrastrukturen



Quelle: Eigene Darstellung; Kartengrundlage TK 50

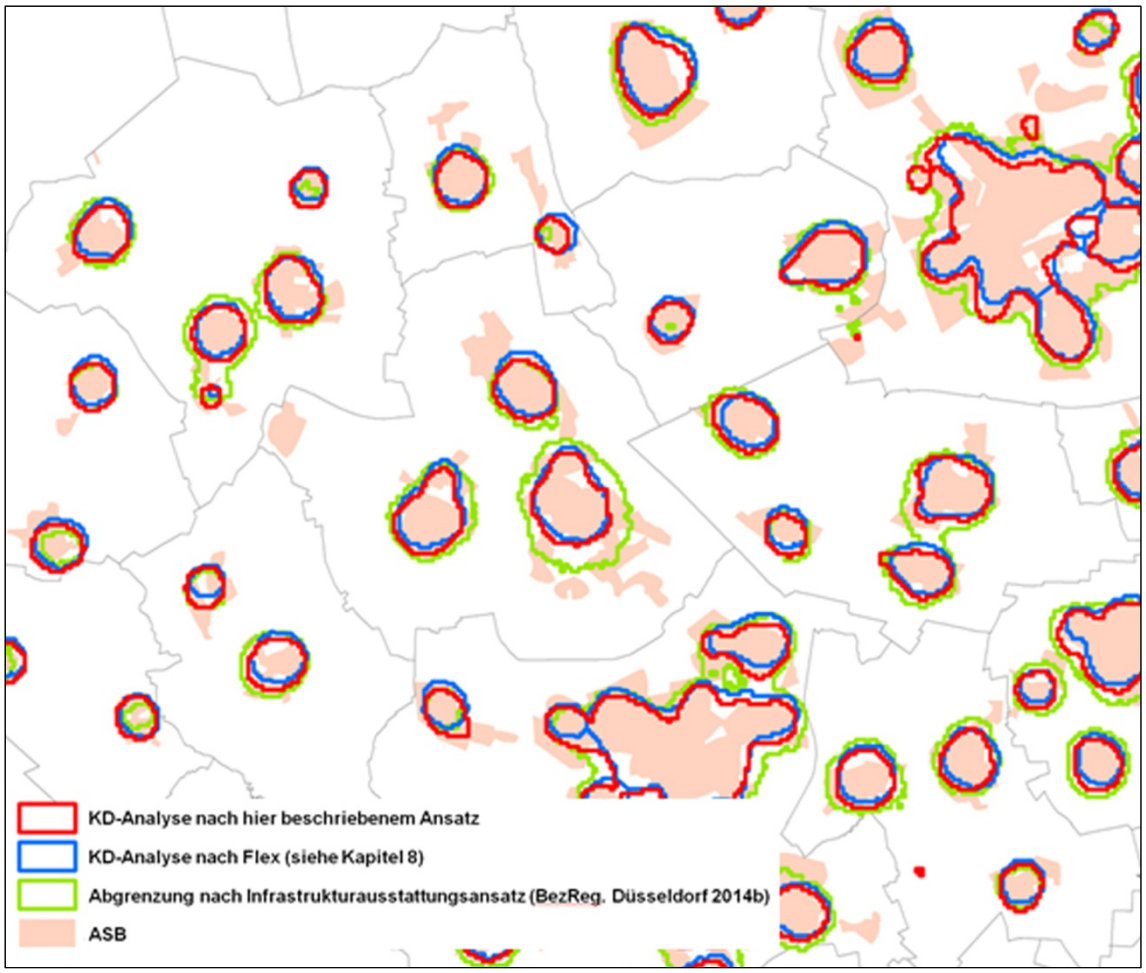
Nach Abschluss der Datensammlung werden die erfassten Einrichtungsstandorte in Bestandkarten dargestellt und mit der Bitte um Plausibilitätsprüfung an die jeweiligen Kommunen übergeben (Abb. 1). Die in der Folgezeit eingegangenen Rückmeldungen zeigen, dass die Fehlerquote im Verhältnis zur erhobenen Datenmenge relativ niedrig ausfällt. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass die erfassten Daten eine solide Basis für die regionsweite Analyse der Infrastrukturausstattung bieten.

3 Visualisierung von Einrichtungsclustern

Für die erhobenen Infrastruktureinrichtungen werden im darauffolgenden Schritt die im Raum verteilten Standortcluster mit der von Flex (s. Beitrag Flex in Teil C) entwickelten, auf dem Kerndichteansatz beruhenden Analysemethode sichtbar gemacht. Hierzu wird die Region in quadratische Rasterfelder zerlegt und anschließend rasterzellenweise mithilfe der über jede Einzeleinrichtung zu legenden „Kernels“ (= Dichtefunktionen) ein aggregierter Kerndichtewert errechnet (zur ausführlichen Beschreibung der Kerndichte-Analyse s. Beitrag Flex in diesem Band). Bei der hier durchgeführten Analyse wird ein Rasternetz generiert, das die Planungsregion in ca. 360.000 quadratische Zellen mit einer Seitenlänge von 100 m unterteilt. Diese Rasterzellengröße erlaubt mit Blick auf den Regionalplanmaßstab von 1:50.000 eine hinreichend kleinräumige Darstellung der Untersuchungsergebnisse. Die jeden Einrichtungsstandort überspannenden „Kernels“ wer-

den durch eine einfache lineare Funktion gebildet, bei der direkt am Einrichtungsstandort der Wert 1 vergeben wird und bis zu einem Radius von 1.000 m die zu vergebenden Werte mit zunehmender Distanz proportional bis auf 0 absinken. So wird z. B. bei einer Entfernung von 500 m zwischen Einrichtung und Rasterzellenmitte der Wert 0,5 und bei 750 m der Wert 0,25 vergeben. Die gewählte Kernel-Bandbreite von 1.000 m erscheint hier sinnvoll, da zum einen das sog. „smoothing by eye", d. h. der visuelle Abgleich von Ergebniskarten mit variierenden Bandbreiten, besonders prägnante Resultate liefert (s. Beitrag Flex in Teil C). Zum anderen wird die Ausdehnung von augenscheinlich klar erkennbaren monozentralen Einrichtungsclustern stichpunktartig ausgemessen. Die daraus resultierenden Ergebnisse zeigen, dass sich 1.000-m-Radien um die Einrichtungen innerhalb eines Clusters in der Regel in ausreichendem Maße überschneiden und sich somit aussagekräftige Kerndichtewerte für die Gesamtagglomeration erzeugen lassen.

Abb. 2: Ergebnisvergleich des hier verwendeten Ansatzes mit der von Flex (s. Beitrag in Teil C) durchgeführten Kerndichte-Analyse (KD-Analyse) sowie der Bewertung von Infrastrukturerreichbarkeiten



Quelle: Eigene Darstellung

Bei der rasterzellenweisen Aufsummierung der mithilfe der Dichtefunktionen („Kernels") errechneten Einzelwerte zu Kerndichtewerten wird von dem im Beitrag von Flex beschriebenen Vorgehen abgewichen. Statt alle Einzelwerte unabhängig von der Einrichtungsart zusammenzurechnen, werden pro Rasterzelle nur diejenigen Werte ad-

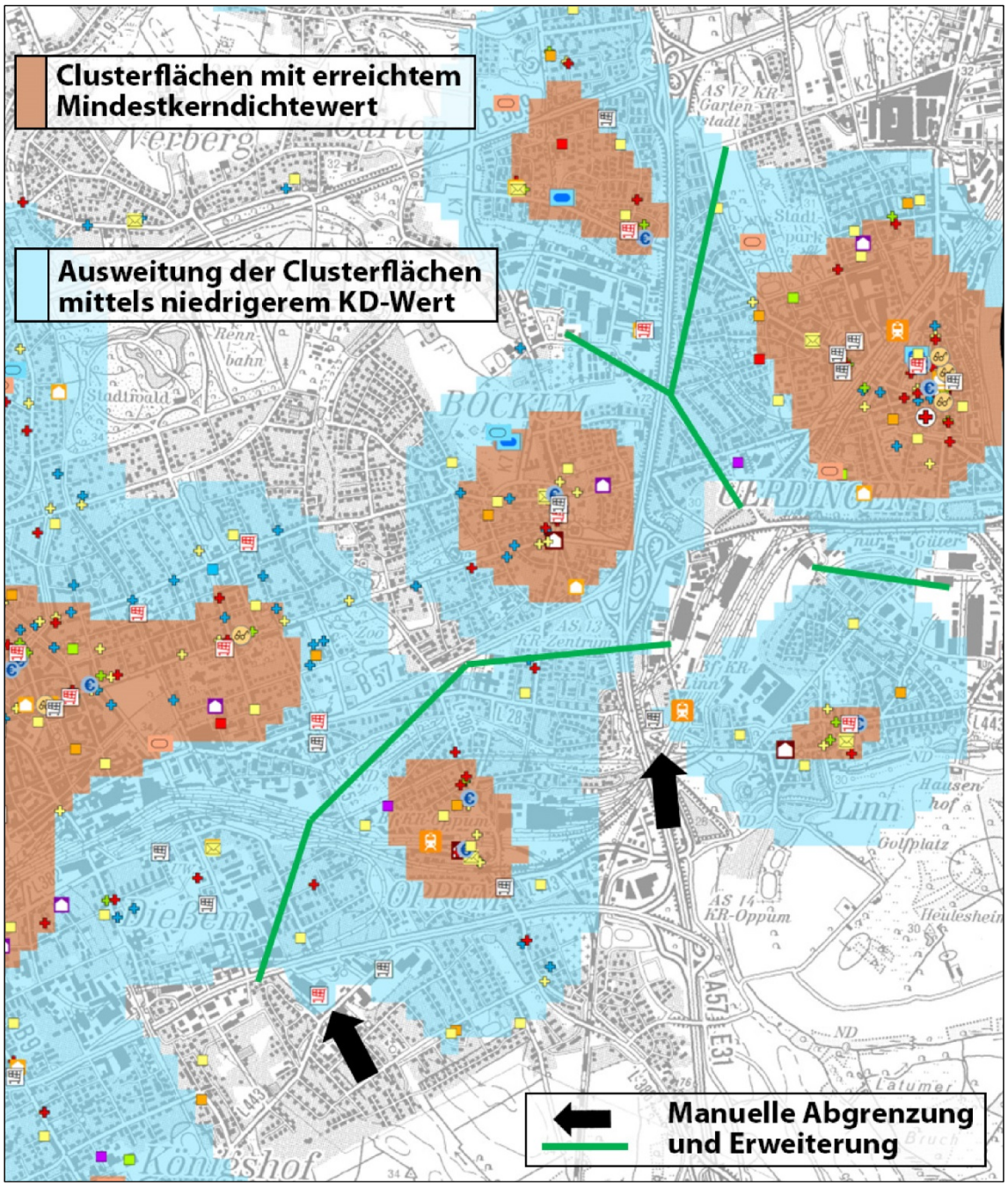
diert, die durch Dichtefunktionen um die Standorte *unterschiedlicher* Einrichtungstypen erzielt wurden. So wird bspw. für eine Rasterzelle, die sich in unmittelbarer Nähe zu einer Schule, einem Arzt, einem Discounter und einem Schwimmbad befindet, ein deutlich höherer Kerndichtewert erzeugt als für ein Rasterfeld, in dessen Nähe sich lediglich vier Arztpraxen befinden. Ziel dieses Ansatzes ist es, die häufig in kleineren Ortschaften anzutreffenden Infrastrukturcluster stärker hervorzuheben, die eine sehr hohe Einrichtungsvielfalt bei einer geringen Einrichtungsmenge aufweisen. Eine Gegenüberstellung mit den Ergebnissen der von Flex (s. Beitrag in Teil C) beschriebenen Kerndichte-Analyse zeigt allerdings, dass der hier verwendete Ansatz lediglich einzelne kleinere Cluster geringfügig stärker hervortreten lässt (Abb. 2). Ansonsten ergibt der Vergleich der beiden Kerndichteansätze, dass – auch bei unterschiedlichen Durchläufen mit leicht variierenden Datengrundlagen – in der Regel die gleichen Cluster identifiziert werden. Möglicherweise sind die hohen Übereinstimmungen u. a. darauf zurückzuführen, dass die verglichenen Analysemodelle über Gemeinsamkeiten wie gleiche Rasterzellengrößen und identische Kernel-Bandbreiten verfügen. Zur weiteren Prüfung des Ansatzes wurde daher zusätzlich das von der Regionalplanungsbehörde verwendete Analysemodell zur Bewertung der Erreichbarkeiten von Infrastruktureinrichtungen gegenübergestellt (Abb. 2). Diese Bewertungsmethode ist in der Grundfunktionsweise mit der Kerndichte-Analyse vergleichbar, basiert aber ansonsten auf deutlich abweichenden Datensätzen und Berechnungsmodellen. Wie Abbildung 2 zeigt, wird anhand der beiden Vergleichsmöglichkeiten insgesamt deutlich, dass auch der hier entwickelte Kerndichte-Ansatz einen guten Eindruck der vorhandenen Infrastrukturagglomerationen vermittelt.

4 Auswahl der Analysecluster

Auf der Basis des durchgeführten Kerndichteansatzes werden anschließend Cluster ausgewählt, für die eine Prüfung der grundzentralen Infrastrukturausstattung lohnenswert erscheint. Für diese Vorauswahl werden Cluster in den Blick genommen, in denen ein bestimmter Mindestkerndichtewert erreicht ist. Der maßgebliche Schwellenwert wird hierbei bewusst niedrig angesetzt, um sicherzustellen, dass lediglich Einrichtungsagglomerationen ausgeschlossen werden, die definitiv nicht den Ansprüchen an ein potenziell zASB-relevantes Cluster genügen. Erwartungsgemäß wird der festgelegte Kerndichtewert in jeder Kommune in mindestens einem Cluster deutlich überschritten.

Zur detaillierteren Untersuchung der Ausstattung in den ausgewählten Clustern (Abb. 3: dunkelbraune Flächen) müssen nach Flex (s. Beitrag inTeil C) Art und Anzahl der enthaltenen Einrichtungen ausgezählt werden. Die für die automatisierte Auszählung benötigten Clusterflächen werden über einen niedrigeren Wert der ermittelten Kerndichten erzeugt (Abb. 3: hellblaue Flächen). Dieser Wert wird hierbei so gewählt, dass augenscheinlich nahezu sämtliche Einrichtungen der regionsweit zu analysierenden Cluster abgedeckt werden. Diese sehr schnell und unkompliziert erzeugbaren Flächen müssen anschließend manuell überprüft und bei Bedarf nachbearbeitet werden. Zum einen sind durch kleinräumige Flächenerweiterungen Einrichtungen miteinbezogen worden, die offensichtlich dem Cluster angehören (Abb. 3: schwarze Pfeile). Zum anderen zeigt Abbildung 3, dass die erzeugten Clusterflächen häufig mehrere Einrichtungsagglomerationen enthalten und vom Bearbeiter einzelfallbezogen in möglichst plausible Teilflächen gegliedert werden müssen (grüne Linien).

Abb. 3: Beispiel für die manuelle Nachbearbeitung der Clusterflächen zur Erzeugung der Auszählflächen



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage TK 50

5 Identifizierung grundzentraler Cluster

Nach der Auszählung im GIS erfolgt eine Beurteilung der einzelnen Cluster hinsichtlich der Infrastrukturausstattung. Hierzu wird ein eigener Ausstattungskatalog erarbeitet. Er enthält Einrichtungsarten, die für alle Kommunen der Region als typisch grundzentrale Infrastrukturen eingestuft werden können. Um diesen regionsspezifischen Einrichtungs-

kanon zu erzeugen, werden aus den erhobenen Datensätzen diejenigen Einrichtungstypen identifiziert, die bis auf vernachlässigbare Ausnahmen in allen Kommunen anzutreffen sind (Tab. 1).

Tab. 1: Auszählergebnisse für gesamte Gemeindegebiete

Gemeinde	Ausstattung																	
	Kita	Grundschule	Bürgerbüro	Sportplatz (+ Kampfbahn)	Arzt	Zahnarzt	Apotheke	Lebensmittler	Discounter	Bankfiliale	Post	Altenheim	Reisebüro	Bad	Schule Sek I	Optiker	SPNV-Halt
Bedburg-Hau	✓ 6	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 5	✓ 3	✓ 1	✓ 2	✓ 2	✓ 3	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 1
Brüggen	✓ 9	✓ 3	✓ 2	✓ 1	✓ 10	✓ 8	✓ 6	✓ 3	✓ 3	✓ 5	✓ 4	✓ 1	✓ 2	✗ 0	✓ 1	✓ 2	✗ 0
Dormagen	✓ 33	✓ 12	✓ 1	✓ 8	✓ 46	✓ 37	✓ 16	✓ 8	✓ 6	✓ 19	✓ 10	✓ 2	✓ 12	✓ 4	✓ 7	✓ 7	✓ 2
Düsseldorf	✓ 345	✓ 88	✓ 12	✓ 22	✓ 418	✓ 492	✓ 186	✓ 82	✓ 83	✓ 133	✓ 62	✓ 45	✓ 236	✓ 16	✓ 52	✓ 85	✓ 26
Emmerich am Rhein	✓ 15	✓ 6	✓ 1	✓ 2	✓ 19	✓ 15	✓ 9	✓ 3	✓ 7	✓ 15	✓ 5	✓ 2	✓ 8	✓ 1	✓ 3	✓ 4	✓ 2
Erkrath	✓ 21	✓ 7	✓ 2	✓ 3	✓ 25	✓ 26	✓ 10	✓ 6	✓ 7	✓ 13	✓ 6	✓ 4	✓ 13	✓ 1	✓ 6	✓ 6	✓ 4
Geldern	✓ 18	✓ 7	✓ 1	✓ 2	✓ 18	✓ 16	✓ 9	✓ 4	✓ 5	✓ 10	✓ 4	✓ 6	✓ 5	✓ 2	✓ 7	✓ 5	✓ 1
Goch	✓ 15	✓ 6	✓ 1	✓ 2	✓ 17	✓ 15	✓ 8	✓ 4	✓ 5	✓ 9	✓ 4	✓ 6	✓ 2	✓ 1	✓ 6	✓ 6	✓ 1
Grefrath	✓ 9	✓ 2	✓ 2	✓ 1	✓ 14	✓ 6	✓ 4	✓ 1	✓ 4	✓ 4	✓ 2	✓ 1	✓ 4	✓ 2	✓ 2	✓ 3	✗ 0
Grevenbroich	✓ 33	✓ 12	✓ 1	✓ 6	✓ 36	✓ 38	✓ 20	✓ 10	✓ 12	✓ 23	✓ 12	✓ 4	✓ 13	✓ 2	✓ 7	✓ 10	✓ 4
Weeze	✓ 5	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 5	✓ 4	✓ 2	✓ 1	✓ 3	✓ 2	✓ 1	✓ 2	✓ 4	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 1
Willich	✓ 25	✓ 9	✓ 4	✓ 4	✓ 24	✓ 31	✓ 13	✓ 6	✓ 9	✓ 9	✓ 4	✓ 5	✓ 7	✓ 1	✓ 6	✓ 7	✓ 1
Wülfrath	✓ 11	✓ 4	✓ 1	✓ 1	✓ 12	✓ 11	✓ 6	✓ 4	✓ 4	✓ 6	✓ 3	✓ 1	✓ 3	✓ 1	✓ 4	✓ 3	✓ 1
Wuppertal	✓ 177	✓ 57	✓ 6	✓ 10	✓ 224	✓ 200	✓ 85	✓ 21	✓ 57	✓ 63	✓ 46	✓ 39	✓ 69	✓ 11	✓ 33	✓ 45	✓ 10
Gesamtsumme	1638	523	109	178	2099	2003	865	384	522	759	385	310	755	115	343	446	124
vorhanden (Anz.)	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	48	48	46	45	45	35
vorhanden (in %)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**98**	**98**	**94**	**92**	**92**	**71**

Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 2: Auszählergebnisse für die potenziell grundzentralen Cluster

Kommune	Cluster	Kita	Grundschule	Schule Sek I	Bürgerbüro	Sportplatz mit Kampfbahn	Bad	Altenheim	Arzt	Zahnarzt	Apotheke	Lebensmittler	Discounter	Bankfiliale	Post	Optiker	Reisebüro	SPNV-Halt	**Gesamtanzahl** (o. SPNV)	**Anz. untersch. Einr.**	**Untersch. Einr. (in %)**
Bedburg-Hau	Bedburg-Hau	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 5	✓ 3	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✓ 3	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✗ 1	22	13	81
Brüggen	Brüggen	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✓ 6	✓ 5	✓ 4	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✓ 2	✗ 0	29	12	75
Brüggen	Brüggen-Bracht	✓ 3	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 4	✓ 3	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	21	12	75
Dormagen	Dormagen	✓ 11	✓ 4	✓ 3	✓ 1	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 21	✓ 20	✓ 9	✓ 3	✓ 3	✓ 9	✓ 3	✓ 6	✓ 8	✓ 1	107	16	100
Dormagen	Dormagen-Nievenheim	✓ 7	✓ 3	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 7	✓ 7	✓ 2	✓ 2	✓ 1	✓ 3	✓ 1	✓ 1	✓ 2	✓ 1	39	14	88
Düsseldorf	Düsseldorf	✓ 121	✓ 30	✓ 22	✓ 3	✓ 6	✓ 4	✓ 18	✓ 215	✓ 282	✓ 96	✓ 35	✓ 39	✓ 69	✓ 30	✓ 53	✓ 153	✓ 11	1176	16	100
Düsseldorf	Düsseldorf-Benrath	✓ 14	✓ 5	✓ 4	✓ 1	✓ 2	✓ 2	✓ 3	✓ 22	✓ 23	✓ 9	✓ 4	✓ 3	✓ 8	✓ 3	✓ 4	✓ 2	✓ 1	109	16	100
Düsseldorf	Düsseldorf-Eller	✓ 21	✓ 7	✓ 2	✓ 1	✓ 2	✓ 1	✓ 2	✓ 28	✓ 18	✓ 11	✓ 5	✓ 4	✓ 3	✓ 1	✓ 3	✓ 5	✓ 2	114	16	100
Düsseldorf	Düsseldorf-Oberkassel	✓ 10	✓ 3	✓ 3	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✓ 21	✓ 34	✓ 8	✓ 5	✓ 2	✓ 5	✓ 3	✓ 4	✗ 8	✗ 0	110	16	100
Düsseldorf	Düsseldorf Rath	✓ 16	✓ 4	✓ 2	✓ 1	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✓ 14	✓ 9	✓ 7	✓ 2	✓ 4	✓ 5	✓ 1	✓ 3	✓ 5	✓ 2	77	15	94
Düsseldorf	Düsseldorf-Gerresheim	✓ 17	✓ 4	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 3	✓ 17	✓ 17	✓ 8	✓ 5	✓ 3	✓ 5	✓ 3	✓ 4	✓ 5	✓ 1	95	15	94
Düsseldorf	Düsseldorf-Garath	✓ 11	✓ 5	✓ 4	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 9	✓ 10	✓ 5	✓ 1	✓ 4	✓ 1	✓ 1	✓ 2	✓ 1	✓ 1	57	15	94
Düsseldorf	Düsseldorf-Hassels	✓ 14	✓ 4	✓ 2	✗ 0	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 8	✓ 8	✓ 4	✓ 3	✓ 6	✓ 4	✓ 3	✓ 2	✓ 4	✓ 1	66	15	94
Düsseldorf	Düsseldorf-Wersten	✓ 17	✓ 4	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 12	✓ 13	✓ 5	✓ 4	✓ 4	✓ 1	✓ 2	✓ 1	✓ 2	✗ 0	70	15	94
Düsseldorf	Düsseldorf-Kaiserswerth	✓ 7	✓ 1	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 2	✓ 10	✓ 10	✓ 3	✓ 2	✗ 0	✓ 4	✓ 1	✓ 2	✗ 3	✗ 0	49	14	88
Düsseldorf	Düsseldorf-Unterrath	✓ 13	✓ 5	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✓ 12	✓ 14	✓ 7	✓ 4	✓ 5	✓ 6	✓ 2	✓ 3	✓ 12	✓ 2	86	14	88
Düsseldorf	Düsseldorf-Lörick	✓ 15	✓ 2	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 3	✓ 9	✓ 9	✓ 5	✓ 2	✓ 3	✓ 6	✓ 2	✓ 1	✓ 8	✗ 0	66	13	81
Düsseldorf	Düsseldorf-Holthausen	✓ 10	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✓ 2	✓ 13	✓ 11	✓ 6	✓ 1	✓ 2	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✗ 0	53	13	81
Düsseldorf	Düsseldorf Stockum/Golzheim	✓ 7	✓ 2	✓ 3	✗ 0	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 6	✓ 11	✓ 3	✓ 1	✗ 0	✓ 4	✓ 1	✗ 0	✓ 2	✗ 0	42	12	75
Wuppertal	Wuppertal-Katernberg	✓ 7	✓ 3	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✓ 3	✓ 6	✓ 2	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✗ 0	28	12	75
Wuppertal	Wuppertal-Hahnerberg	✓ 6	✓ 1	✓ 2	✗ 0	✗ 0	✓ 2	✗ 0	✓ 6	✓ 7	✓ 1	✓ 1	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✗ 0	31	12	75
Wuppertal	Wuppertal-Sonnborn	✓ 9	✓ 4	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✗ 0	✓ 3	✓ 11	✓ 6	✓ 3	✓ 2	✓ 2	✓ 2	✓ 3	✗ 0	✗ 0	✓ 2	46	11	69
Wuppertal	Wuppertal-Beyenburg	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✓ 2	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✗ 0	11	9	56
Wuppertal	Wuppertal-Schraberg	✓ 4	✓ 2	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✗ 0	✓ 3	✓ 2	✓ 1	✗ 0	✓ 1	✓ 1	✓ 1	✗ 0	✗ 0	✗ 0	16	9	56

Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund verschiedenster Ursachen (räumliche Fehlentwicklungen, politische Entscheidungen, ggf. kleine Datenfehler) fehlen in einigen Hauptclustern der Kommunen einzelne der 16 Einrichtungstypen. Deshalb wird angenommen, dass Clustern mit mindestens 14 von 16 möglichen Infrastruktureinrichtungen in jedem Fall eine „zentralörtliche Bedeutsamkeit" im Sinne des LEP-Entwurfs zugeschrieben werden kann. Für diese Cluster wurde eine Eignung als zASB-Kern vermerkt (Tab. 2: grüne Felder). Die festgelegte Mindestausstattung von 14 Infrastrukturtypen hat gegenüber einer Checkliste mit obligatorischen Einrichtungen den Vorteil, dass sie den mannigfaltigen Entwicklungen und faktischen Gegebenheiten in den Kommunen Rechnung trägt, die das vereinzelte Fehlen gängiger grundzentraler Einrichtungen in ansonsten gut ausgestatteten Clustern bedingen.

Die kataloggestützte Auswertung der Auszählungsergebnisse ergibt, dass in der Regel jede Kommune über ein Cluster verfügt, das den hier gesetzten Anforderungen an einen zASB-Kern entspricht. Lediglich in einigen kleinen Gemeinden ist festzustellen, dass die notwendige Mindestausstattung nicht innerhalb eines einzigen Clusters existiert, sondern auf zwei oder mehr kleinere Standortagglomerationen verteilt ist. Da gemäß LEP-Entwurf in jeder Kommune mindestens ein zASB festzulegen ist, wird in diesen Fällen der geeignetste Cluster ebenfalls als zASB-Kern vorgemerkt. In diesem Bereich sollte dann „langfristig mindestens die Tragfähigkeit für Einrichtungen der Grundversorgung gewährleistet sein" (LEP-Entwurf: Erl. zu 6.2-1). Der Abgleich der insgesamt identifizierten zASB-Kerne mit den von den Kommunen ermittelten zentralen Versorgungsbereichen (s. auch Beitrag Flex in diesem Band) ergibt, dass sich ZVB mit dem Status eines Haupt- oder Nebenzentrums in der Regel innerhalb eines zASB-relevanten Clusters befinden. Hiermit wird die Plausibilität des Ansatzes unterstrichen.

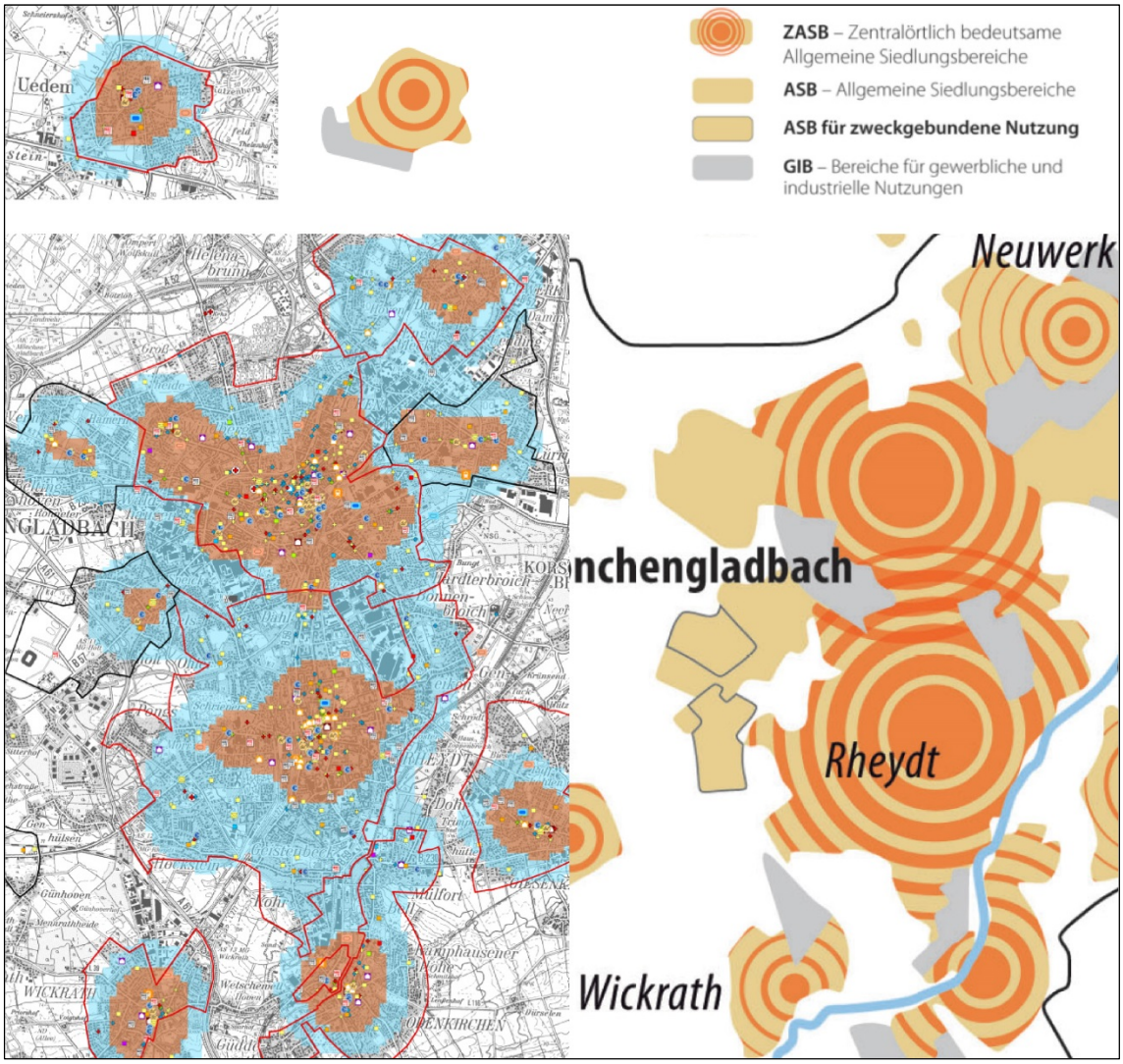
6 Darstellung der zASB im Regionalplan

Ausgehend von den zASB-Kernen wird anschließend ein erster Entwurf der zASB-Darstellungen ausgearbeitet. Sofern sich ein zASB-Kern in einem kleineren kompakten ASB befindet, wird der gesamte Siedlungsbereich als zASB deklariert (Abb. 4 oberes Beispiel). Diese einfachen Ableitungen der zASB sind häufig in den eher ländlich geprägten Gemeinden am Niederrhein möglich. Vor allem in den Oberzentren und den stärker verdichteten Teilräumen der Region erscheint dieses Vorgehen allerdings nicht sinnvoll. Es existieren häufig großflächigere, teilweise stark zerklüftete ASB, bei denen die Siedlungsbereiche in der Vergangenheit zusammengewachsen sind. Dies hat zur Folge, dass zahlreiche ASB-Teilflächen weit von den zASB-Kernen entfernt liegen.

Diese peripheren ASB-Flächen mit in die zASB-Darstellung einzuschließen, würde der Zielsetzung einer kompakten und auf ein räumlich gebündeltes Angebot von Infrastruktureinrichtungen ausgerichteten Siedlungsentwicklung zuwiderlaufen. Aus diesem Grund werden bei größeren ASB häufig nur diejenigen Teilflächen als zASB eingestuft, die den zASB-Kern nebst Umlandbereich umfassen (Abb. 4 unteres Beispiel). Hierzu werden die konkreten Abgrenzungen der zASB-Teilflächen stets unter Berücksichtigung der im Einzelfall gegebenen Situation vollzogen. Vorrangig erfolgt die Orientierung an vorhandenen Bebauungszusammenhängen, deren Ränder sich bspw. in Form von Engstellen bei der ASB-Darstellung und an topographischen Gegebenheiten, wie größeren Straßen, Bahntrassen oder Grünschneisen, ablesen lassen. Weiterhin fließen die Ergebnisse von separat durchgeführten Untersuchungen der kleinräumigen Infrastrukturausstattung und deren Erreichbarkeit mit ein. Neben den analytisch ermittelten zASB-Kernen sind bei der Festlegung und der Abgrenzung der zASB mit Blick auf die Vorgaben

des LEP-Entwurfs bestehende SPNV-Haltepunkte besonders berücksichtigt (LEP-Entwurf: 6.2-2). Des Weiteren werden bekannte Entwicklungsabsichten in den jeweiligen Kommunen sowie die von den Städten ausgewiesenen ZVB in die Abwägungsentscheidungen miteinbezogen. Insgesamt beruhen die ausgewiesenen zASB somit auf keinem rechnerischen Algorithmus, sondern werden in Einzelfallentscheidungen auf der Grundlage benennbarer Kriterien normativ festgelegt.

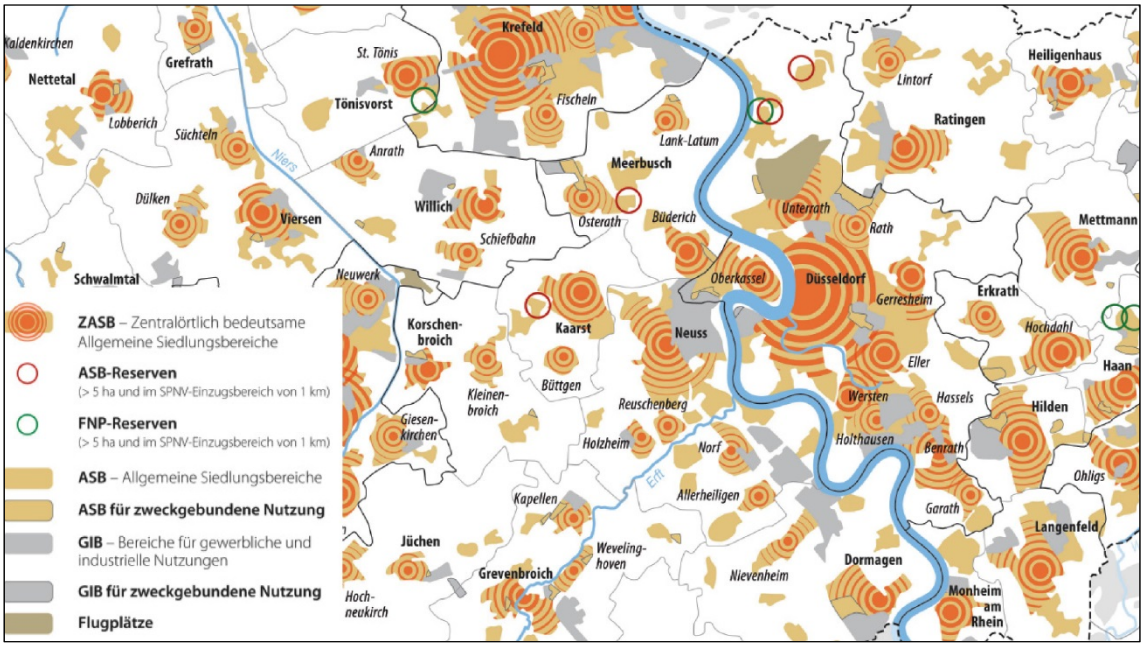
Abb. 4: Beispielhafte Gegenüberstellung von zwei Ausschnitten aus den Analysekarten und der zASB-Beikarte



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: TK 50

Die innerhalb der Regionalplanungsbehörde ausgearbeiteten Vorschläge zu den zASB-Darstellungen werden im Verlauf der Regionalplanfortschreibung mit den Städten und Gemeinden abgestimmt und erörtert. So können die von Kommunen geplanten Entwicklungsschwerpunkte bei der Darstellung der zASB zusätzlich berücksichtigt werden. Sofern einzelne ASB mit hinreichend guter Infrastrukturausstattung nur über unzureichende Erweiterungsmöglichkeiten verfügen, wird zudem bei der zASB-Ausweisung in Einzelfällen auf alternative Standorte ausgewichen.

Abb. 5: Ausschnitt Regionalplanbeikarte mit zASB-Darstellungen



Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf 2014a

Für die Darstellung der festgelegten zASB wird dem Vorschlag im LEP-Entwurf gefolgt (Erl. zu 6.2-1) und eine eigene Regionalplanbeikarte entworfen (Abb. 5). Mit dieser Karte wird ein generalisiertes Bild der in der Region vorhandenen Clusterstruktur vermittelt und gleichzeitig die flächenhafte Ausdehnung der festgelegten zASB aufgezeigt. Hierzu werden im Maßstab 1:200.000 die ermittelten oder die zu entwickelnden zASB-Kerne stark abstrahiert als „Pulsare" dargestellt, deren Wellen sich in die festgelegten zASB-Flächen ausbreiten. Zur besseren Bestimmbarkeit der zASB-Kernbereiche sind die Namen der jeweiligen Orts- oder Stadtteile vermerkt. Über die Größenstufen der „Pulsare" wird zudem die Quantität der vorhandenen oder geplanten Agglomerationen von Grundversorgungseinrichtungen stark vereinfacht wiedergegeben. Während kleine Pulsare Cluster mit teilweise weniger als 30 Einrichtungsstandorten abbilden, symbolisieren große Pulsare räumlich ausgedehnte Infrastrukturcluster, die bis zu mehrere hundert Einrichtungen umfassen. Die Grenzen der zASB-Flächen werden durch die auslaufenden Pulsar-Umringe bewusst aufgeweicht. Hierdurch soll für spätere Änderungen der gebietsscharfen ASB-Flächen eine Abwägungsgrundlage gegeben werden, die einen ausreichenden Interpretationsspielraum belässt.

7 Umgang mit den zASB bei der ASB-Planung

Während der Überarbeitung der ASB-Darstellungen für den neuen Regionalplan werden alle Siedlungspotenziale im noch gültigen „GEP 99" sowie die von den Kommunen und anderen Akteuren angeregten ASB-Neudarstellungen geprüft und angepasst. Um den Anforderungen an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gerecht zu werden, werden im Rahmen der Standortbeurteilung von ASB-Flächen fünf Aspekte beleuchtet und miteinander in Beziehung gesetzt:

- Bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung (Dimensionierung der Flächendarstellung)
- Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB)
- Kommunale Entwicklungsabsichten und kommunale Entwicklungspfade/Vertrauensschutz
- Kleinräumige Infrastrukturausstattung und Erreichbarkeit der Einrichtungen
- Vorhandensein von restriktionsfreien Bereichen

Wie erkennbar ist, werden die erstmalig festgelegten zASB bereits als Abwägungsdirektive im Sinne des LEP-Entwurfes verwendet. Konkret wird bei der Übernahme bestehender Siedlungspotenziale aus dem GEP 99 oder der Planung zusätzlicher Siedlungspotenziale geprüft, ob diese Flächen an den ausgewiesenen zASB liegen. Im Folgenden sind die drei Fallkonstellationen dargestellt, die im Umgang mit bestehenden und neu darzustellenden Siedlungspotenzialen (im Regionalplan dargestellte, aber bisher nicht durch den Flächennutzungsplan in Anspruch genommene Siedlungsbereiche) bei der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die zASB auftraten:

1. Alle im GEP 99 vorhandenen Siedlungspotenziale und alle neuen Siedlungserweiterungswünsche der Gemeinde liegen an einem zASB. Die Ausrichtung der künftigen Siedlungsentwicklung auf die zASB ist somit vollständig gewährleistet.
2. Teile der im GEP 99 verzeichneten Siedlungspotenziale liegen nicht an den zASB, sondern in den sonstigen ASB. In diesen Fällen wird geprüft, ob eine Streichung der in den ASB gelegenen Siedlungspotenzialen in Einklang mit dem gemeindlichen Vertrauensschutz im Zuge der Regionalplanfortschreibung steht. Wenn die Kommune auf den Erhalt dieser Siedlungspotenziale drängt, wird in der Regel dennoch darauf hingewirkt, dass innerhalb der Kommune der überwiegende Teil der Siedlungspotenziale an zASB angelagert sind. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die zASB die künftigen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung bilden. Flankiert wird dies durch einen neuen textlichen Grundsatz im Regionalplan (Kapitel 3.2.1: G1), in dem die Gemeinden aufgefordert werden, zunächst die Siedlungspotenziale in den zASB zu entwickeln. Hierdurch wird versucht, die Entwicklung der in den übrigen ASB vorhanden Siedlungspotenziale zugunsten der zASB zurückzustellen.
3. In seltenen Fällen sind an den Rändern der zASB sehr hohe naturschutzfachliche oder sonstige Restriktionen vorhanden, sodass eine zusätzliche Angliederung von Siedlungspotenzialen nicht realisierbar ist. Sofern topografische Gegebenheiten oder andere vorrangige Raumfunktionen entgegenstehen, werden Siedlungspotenziale auch an andere Bestands-ASB angefügt. In diesem Fall wird für alle ASB der Kommune überprüft, ob mit Blick auf die kleinräumige infrastrukturelle Ausstattung eine weitere Siedlungsentwicklung ermöglicht werden kann. Zur dezidierten Beurteilung der ASB werden vor allem die durchgeführten Analysen zur kleinräumigen Infrastrukturausstattung herangezogen. Sofern sich in ASB Anhaltspunkte für eine adäquate infrastrukturelle Ausstattung ergeben und keine anderen Belange entgegenstehen, werden dort die zusätzlichen Siedlungspotenziale dargestellt.

Durch die Einbeziehung der neuen Kategorie zASB wird in einem frühen planerischen Stadium der Regionalplanfortschreibung ein Fokus auf die Auslastung bestehender Infrastruktureinrichtungen gelegt. Für die spätere bauleitplanerische Umsetzung werden zwei textliche Grundsätze im neuen Regionalplan ergänzt, da die faktische Siedlungsentwicklung maßgeblich durch die Art und Weise bestimmt wird, wie die ASB von den Kommu-

nen planerisch konkretisiert werden. Diese beiden Grundsätze betreffen zum einen die Schwerpunktsetzung der städtebaulichen Entwicklung innerhalb der zASB und zum anderen den Umgang mit Einzelhandel. Hiermit soll den Kommunen ein Abwägungsauftrag zur stärkeren Fokussierung auf die Entwicklung der zASB an die Hand gegeben werden.

8 Fazit

Insgesamt zeigen die Ausführungen, dass eine auf empirische Untersuchungen gestützte Ausweisung der zASB prinzipiell realisierbar ist. Für die Analyse erwies sich die Anwendung eines Kerndichte-Ansatzes als gutes Hilfsmittel, um regionsweit einheitlich und relativ zuverlässig Cluster zu identifizieren, die über ein grundzentral bedeutsames „räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungseinrichtungen verfügen" (Ziel 6.2-1 LEP-Entwurf).

Die Durchführung der Analyse (inklusive erforderlicher Probedurchläufe mit unterschiedlichen Parametern) ist mit den bei der Regionalplanungsbehörde vorhandenen interdisziplinären personellen und technischen Ressourcen umsetzbar. Bei der anschließenden normativen Festlegung der zASB sowie in den Abstimmungsgesprächen mit den Kommunen erweisen sich die Analyseergebnisse als robuste Diskussions- und Entscheidungsgrundlage.

Allerdings erscheint die Darstellung der zASB in Form von Pulsaren in der Vermittlung gegenüber anderen Akteuren als relativ abstrakt und sperrig. Wie bereits angedeutet, wird im Fortschreibungsprozess des Regionalplans ebenfalls ein weiteres Analysemodell zur kleinräumigen Bewertung der Erreichbarkeiten von Infrastruktureinrichtungen verwendet. Die in diesem Zusammenhang erzeugten sogenannten „Ampelkarten" (siehe Bezirksregierung Düsseldorf 2014b, Kap. 7.1) erweisen sich als intuitiv leichter verständlich und entfalten dementsprechend einen bedeutenderen Einfluss auf den Regionalplanentwurf. Eine Verbindung dieser beiden Ansätze ist erstrebenswert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befinden sich auch andere Regionalplanungsbehörden in NRW in der Fortschreibung bzw. Neuaufstellung des Regionalplanes. Es ist zu wünschen, dass in diesen Regionen andere Wege und Methoden im Umgang mit zASB gewählt werden, um diesen sinnvollen Planungsansatz methodisch fortzuentwickeln und vermittlungsfähiger zu gestalten.

Literatur

Bezirksregierung Düsseldorf (2014a): Regionalplan Düsseldorf (RPD). Entwurf zum Erarbeitungsverfahren. Sitzungsvorlage vom 01.08.2014. http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/rpd_e_082014.html (04.05.2016).

Bezirksregierung Düsseldorf (2014b): Begründung zum Regionalplan Düsseldorf (RPD). Entwurf zum Erarbeitungsverfahren. http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_e_082014/pdf_Gesamtbegruendung_rpd_e_082014111/Gesamtbegruendung_-komplett.pdf (04.05.2016).

Autoren

Bernd Droste (*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der TU Dortmund. Von 2012 bis 2013 war er bei der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf tätig und absolvierte anschließend das städtebauliche Referendariat bei der Stadt Düsseldorf. Seit 2015 arbeitet er bei der Landesplanungsbehörde in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen im Referat III B 2 „Regionalentwicklung, Regionalräte, Raumbeobachtung, demographischer Wandel".

Christoph van Gemmeren (*1974) ist seit 2006 Mitarbeiter der Regionalplanungsbehörde bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Tätigkeitsschwerpunkte sind Siedlungsentwicklung, regionale Kooperationen und Kulturlandschaften. Er studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Sein zweites Staatsexamen (Städtebau) absolvierte er in Niedersachsen bei der Stadt Wolfsburg, wo er anschließend als Stadtplaner gearbeitet hat.

Stellungnahmen zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts“ der LAG NRW

Stellungnahme aus Sicht der Landesplanung

Die zentralörtliche Gliederung Nordrhein-Westfalens wurde in den 1970er Jahren iterativ im Zusammenhang mit der damaligen kommunalen Neugliederung festgelegt. Dadurch konnte eine hohe Übereinstimmung zwischen Größe/Einwohnerzahl der Kommunen und der Einstufung als Zentraler Ort erreicht werden. Außerdem wurden derart große Kommunen gebildet, dass in allen Kommunen die Grundversorgung gewährleistet und insofern die Mindesteinstufung als Grundzentrum gerechtfertigt war.

Spätere Überprüfungen und Vergleiche mit anderen Bundesländern haben bestätigt, dass die Kommunen im insgesamt dichtbesiedelten Nordrhein-Westfalen nach ihrer Einwohnerzahl und ihren Versorgungseinrichtungen ihren „Status“ als Zentraler Ort mit der jeweiligen Einstufung beibehalten konnten. Dabei wurde die Betrachtung der jeweiligen Versorgungsbereiche weitgehend außer Acht gelassen, da die eindeutige Abgrenzung von Versorgungsbereichen vor allem in den großräumigen Verdichtungsgebieten an Rhein und Ruhr sehr problematisch war (und deshalb bei Übernahme der zentralörtlichen Gliederung in den Landesentwicklungsplan 1995 ganz aufgegeben wurde).

Bei der Erarbeitung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland wurde im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ dann jedoch herausgestellt, dass wegen der bis 2050 prognostizierten Abnahme der Bevölkerung auch in Teilen Nordrhein-Westfalens die Tragfähigkeit mehrerer Mittelzentren gefährdet sei. Damit wurde signalisiert, dass auch in Nordrhein-Westfalen eine Überprüfung der lange Zeit unveränderten zentralörtlichen Gliederung erforderlich ist. Die gleichzeitig auf Bundesebene begonnene grundsätzliche Diskussion zum Zentrale-Orte-Konzept und der in Nordrhein-Westfalen erst ab 2020 erwartete stärkere Bevölkerungsrückgang führten bei der Erarbeitung des neuen Landesentwicklungsplans (Entwurf von 2013) zu der Entscheidung, zunächst das Ergebnis der bundesweiten Diskussion abzuwarten, aber bereits eine Überprüfung der zentralörtlichen Gliederung während der Laufzeit des neuen LEP anzukündigen (s. Erläuterung zu LEP-Ziel 2-1).

Im Sinne der mit dem neuen LEP angestrebten kompakten, flächensparenden Siedlungsentwicklung wurde aber bereits eine Ausrichtung auf sogenannte „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ festgelegt (LEP-Entwurf 6.2-1).

Die Diskussion in der LAG-AG „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts“ zeigte, dass dieses Vorgehen sich in mehrfacher Hinsicht als sinnvoll erweist:

- Die Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche entspricht der allgemeinen Erkenntnis, dass zumindest die Grundversorgung in enger begrenzten Clustern/Siedlungsbereichen und nicht verteilt in größeren Gemeindegebieten erfolgen soll und dass die (Wohn-)Siedlungsentwicklung auf diese Zentren der Grundversorgung ausgerichtet werden soll.

- Am Beispiel des Regionalplans Düsseldorf konnte gezeigt werden, dass es in der Praxis der Regionalplanung möglich ist, die zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche plausibel zu ermitteln.
- Nach überschlägiger Betrachtung aller nordrhein-westfälischen Kommunen haben nur einzelne Kommunen (im Unterschied zu anderen Bundesländern) so wenig Einwohner, dass in ihnen eine eigenständige grundzentrale Versorgung zukünftig problematisch sein könnte; insofern werden Funktionsteilungen von Grundzentren in dünn besiedelten Gebieten oder andere Lösungen für solche Probleme in NRW nur von begrenzter Bedeutung sein.
- Bezüglich der Mittelzentren wurde herausgearbeitet, dass deren Funktion nicht nur nach ihrer Einwohnerzahl, sondern auch von ihrer Lage im größeren Raum bestimmt wird; Kommunen im polyzentrischen Verdichtungsgebiet sind bei gleicher Einwohnerzahl anders zu beurteilen als Mittelzentren in überwiegend ländlich strukturierten Gebieten.
- Die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von (mittelzentralen) Versorgungsbereichen im Verdichtungsraum sind ggf. irrelevant, wenn dieser sachgerecht als „Funktionsraum" erfasst und entwickelt wird.

Diese und andere in diesem Arbeitsbericht dargelegten Erkenntnisse sind eine gute Grundlage, um nun eine konkrete Überprüfung und Fortschreibung der zentralörtlichen Gliederung in Nordrhein-Westfalen zu beginnen. Abgesehen von einer notwendigen empirischen Erfassung des bestehenden Zentrale-Orte-Systems (die nicht Aufgabe der AG war!) werden dabei auch weitere systematische Fragen zu klären sein, die in der LAG-AG noch nicht hinreichend erörtert wurden; beispielsweise, ob auch mittel- und oberzentrale Einrichtungen in Clustern/zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereichen gebündelt sein sollen oder ob diese im Gemeindegebiet des jeweiligen Zentralen Ortes verteilt sein können.

Obwohl das im LEP-Entwurf festgelegte Zentrale-Orte-System derzeit lediglich die Funktion eines Orientierungsrahmens hat, zeigen zahlreiche Stellungnahmen zum LEP-Entwurf, dass die Kommunen hieran ein großes Interesse haben. Insofern ist schon für einen sachgerechten Orientierungsrahmen eine Überprüfung und Fortschreibung erforderlich – und nur auf dieser Basis wird es möglich sein, Fachplanungen und andere Politikbereiche für eine stärkere Berücksichtigung des (fortgeschriebenen) Zentrale-Orte-Konzepts zu gewinnen.

Stellungnahme aus Sicht der Regionalplanung[1]

Die Vertreter aus der Regionalplanung in der AG begrüßen die Idee einer Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts in NRW. Zentrale Orte stellen in Diskussionen mit den Städten und Gemeinden ein zunächst sehr abstraktes Konzept dar, das zwar in der Planungswelt verstanden wird, aber bei Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern fast unbekannt ist. Zudem bleibt das Instrument aufgrund seiner bisherigen Ausgestaltung für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in NRW weitestgehend folgenlos. So wurde bisher im Zusammenhang mit den Zentralen Orten des LEP stets von gesamten Gemeindegebieten gesprochen; Oberzentren sind bis in ihre kleinste Honschaft ein Oberzentrum, während das benachbarte Mittelzentrum auf jedem Quadratmeter der Stadtfläche

[1] Die Stellungnahme gibt die Meinung der Autoren Bernd Droste und Christoph van Gemmeren und nicht die der Bezirksregierung Düsseldorf wieder.

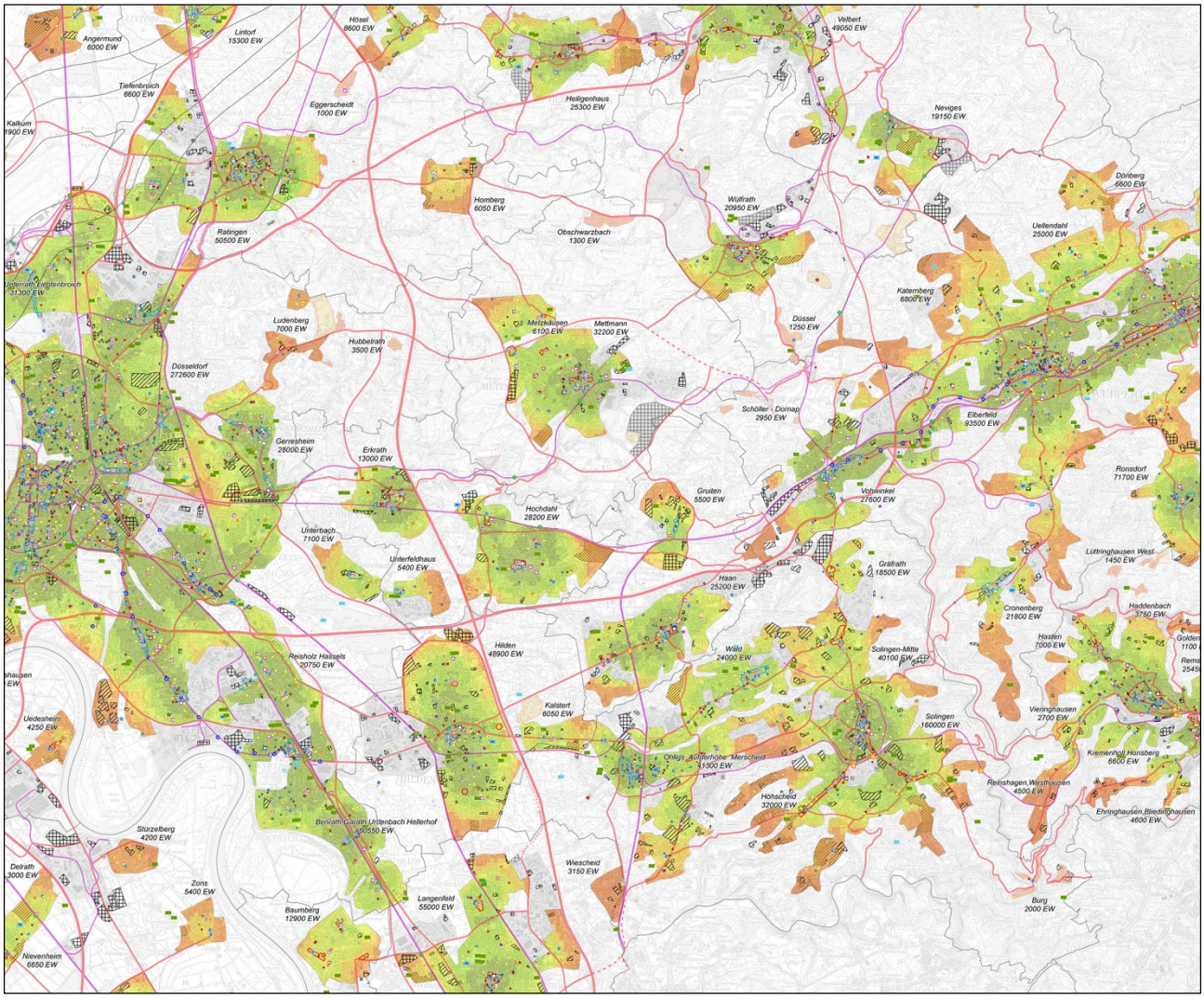
ein Mittelzentrum ist. Dass dies nicht die reale Siedlungsstruktur abbildet, wissen alle Planenden. Faktisch wurde daher von den meisten kommunalen Planungsträgern die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte oder Hauptortslagen vollzogen und so die Grundidee der Zentralen Orte weitergetragen. Seit der Abschaffung der Siedlungsschwerpunkte – als kommunales Zentrenkonzept – ist dies jedoch nicht mehr transparent nachvollziehbar. Auch die Regionalpläne lassen keine Hinweise auf die Zentralität von Orts- und Stadtteilen zu: Jeder Allgemeine Siedlungsbereich sieht aus wie der andere, während die zentralörtlichen Funktionen der verschiedenen ASB in der Gemeinde in Wirklichkeit sehr unterschiedlich sind. Die Einführung der zASB im LEP-Entwurf ist deshalb zu befürworten.

Während der Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf wurde das neue Instrument zASB entsprechend den Vorgaben des LEP-Entwurfs ausgestaltet (vgl. Beitrag Droste/van Gemmeren in diesem Band). Durch den engen Austausch mit dem Arbeitskreis der LAG NRW war es möglich, verschiedene Analyse- und Darstellungsvarianten auszuprobieren sowie mit Wissenschaftlern und Praktikern zu diskutieren. Die durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass sich auch mit variierenden methodischen Ansätzen die grundzentralen Cluster einer Region treffsicher nachweisen lassen (vgl. Beiträge Droste/ van Gemmeren; Flex in diesem Band). Aus technischer Sicht dürften daher auch in anderen Teilräumen des Landes detailliertere Analysen der grundzentralen Infrastrukturausstattung erfolgversprechend sein.

In der politischen Kommunikation hat sich der für die zASB-Ausweisungen in Düsseldorf verwendete Kerndichte-Ansatz weniger bewährt. Das Modell wurde häufig als zu abstrakt und als zu wenig nachvollziehbar beurteilt. Ergänzend wurde bei der Regionalplanungsbehörde eine weitere Methode zur Infrastrukturbewertung verwendet, deren Inhalte leichter zu kommunizieren sind. Dieser Ansatz wurde entwickelt, bevor bekannt war, dass der neue LEP das Instrument der zASB hervorbringen würde. Die an das Prinzip der Nutzwertanalyse angelehnte Methode wurde erarbeitet, um bei der Überarbeitung der Allgemeinen Siedlungsbereiche die kleinräumige Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Infrastrukturbestand zu unterstützen. Der Ansatz erlaubt es, die Nähe von vorhandenen oder neuen Siedlungsflächen zu unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen regionsweit einheitlich zu bewerten (Droste/Straub/van Gemmeren 2015: 68-73). Er zeichnet sich durch eine einfachere Nachvollziehbarkeit der Analyseschritte und „sprechende" Ergebniskarten aus (Abb. 1). Die Karten zeigen auf, an welchen Standorten von einer regionstypischen Nähe zu einem räumlich gebündelten Angebot öffentlicher und privater grundzentraler Einrichtungen der Daseinsvorsorge auszugehen ist. Als zweckmäßig hat sich vor allem die Darstellung der Ergebnisse über eine Ampelfarbskala (Farbskala von Grün nach Rot) erwiesen, mit der sich die Inhalte unterschiedlichen Zielgruppen wie Bürgern, Politik und Verwaltung leicht vermitteln lassen.

Somit zeigen die bisherigen Erfahrungen aus der Regionalplanung, dass neben fachlich-methodischen Erwägungen auch auf die Kommunizierbarkeit von Analyse und Plankonzept geachtet werden muss. Dies scheint bei der erfolgreichen Vermittlung eines neuen Themas wesentlich zu sein. Vor diesem Hintergrund wäre wünschenswert, dass für zASB-Festlegungen in anderen Regionen mit alternativen methodischen Herangehensweisen und Darstellungsoptionen experimentiert wird und so die „Evolution" von zASB-Konzepten vorangetrieben wird. Auch für die Fortentwicklung der Zentralen Orte in NRW ist es von entscheidender Bedeutung, die inhaltliche Logik auf ein vermittelbares Niveau zu bringen, um deren Evidenz zu verdeutlichen.

Abb. 1: Ausschnitt Analysekarte zur Gesamtversorgungssituation in ASB



Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt ist die Arbeit an dem Thema „Zentralität und Siedlungsentwicklung“ mit der Arbeitsgruppe und mit der Benennung der zASB im LEP einen guten Schritt vorangekommen. Aus Sicht der Regionalplanung erscheint nach der Etablierung der zASB im LEP die Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts dringend geboten. Erst ein überarbeitetes ZOK, das die seit 1979 erfolgte Raumentwicklung berücksichtigt und die aktuellen Planungsabsichten der Landesraumordnung widerspiegelt, kann den notwendigen Rahmen zur weiteren regionalen Umsetzung der zASB bilden.

Literatur

Droste, B.; Straub, H.; van Gemmeren, C. (2015): Daseinsvorsorgemonitoring – ein Baustein in der Regionalplanung in NRW. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. et al. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien. Halle (Saale). = IÖR Schriften 67.

Stellungnahme aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlass

Der derzeit (noch) gültige Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP) wurde 1995 aufgestellt. Das 1989 zuletzt geänderte Landesentwicklungsprogramm (LEPro) ist am 31.12.2011 ausgelaufen. Daher und aufgrund neuerer Rechtsgrundlagen und Rechtsprechungen sowie veränderter Rahmenbedingungen (insbesondere demografischer Wandel, veränderte Arbeits- und Lebensbedingungen, verändertes Mobilitätsverhalten, Klimawandel) ist die Erarbeitung eines neuen umfassenden Landesentwicklungsplans mit dem darin enthaltenen Plankonzept der „Zentralen Orte" für Nordrhein-Westfalen derzeit im Verfahren.

Schon bei der Neuaufstellung des derzeit noch gültigen LEP NRW 1995 erfolgte keine Überarbeitung des Mitte der 1970er Jahre erstellten Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK). Die eingangs erwähnten veränderten Rahmenbedingungen erfordern daher spätestens jetzt eine Überprüfung und Anpassung des ZOK, wenn es weiterhin die raumordnerischen Zielsetzungen unterstützen soll.

Der aktuelle Entwurf des neuen LEP NRW hat allerdings das bisherige ZOK für NRW zunächst erneut übernommen, wenngleich bereits um eine neue räumliche Konzentrationsvorschrift, den „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereich" – gewissermaßen den „Zentralen Ort im Zentralen Ort" –, erweitert. Gleichzeitig wird im Entwurf die Fortschreibung des ZOK für die Laufzeit des neuen LEP angekündigt, weil in Zukunft der Fortbestand einiger Mittelzentren aufgrund von Tragfähigkeitsproblemen fraglich erscheint.

Die ARL-Arbeitsgruppe hat sich daher zum Ziel gesetzt, präzise Kriterien für die empirische Erfassung von zentralörtlichen Clustern zu erarbeiten und ein methodisches Vorgehen für eine empirische Validierung des ZOK in NRW zu entwickeln. Wir halten es für wünschenswert, bei der Neuaufstellung des LEP NRW auch bereits die von der Arbeitsgruppe ermittelten Kernelemente eines neuen ZOK mit zu berücksichtigen, da sich bereits erkennbare räumliche und funktionale Veränderungen ergeben haben.

Anforderungen an ein neues Zentrale-Orte-Konzept

Die gemeindlichen Spitzenverbände begrüßen die Fortschreibung des ZOK. Mit Bezug auf die Planungspraxis ist aus kommunaler Sicht die Zentrale-Orte-Konzeption ein tragendes strategisches Instrument der Raumordnung zur räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit, zur flächendeckenden Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung sowie zur Bündelung der sozialen Infrastruktur. Darüber hinaus hat sie sich für das Vermitteln von Entwicklungsimpulsen bewährt. Zum Erhalt dieser Funktionen bedarf das ZOK einer stetigen Weiterentwicklung an die eingangs dargelegten veränderten Rahmenbedingungen.

Die Handlungsfelder eines neuen ZOK werden dabei von folgenden Grundlagen geprägt: Der demografische Wandel und seine mittel- und langfristigen Auswirkungen sind aktuelle Themen in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung – Bevölkerungsrückgang, Alterung, Zuwanderungen, Veränderungen der Haushaltsstrukturen und Wettbewerb der Regionen sind Stichwörter in diesem Kontext. Die Veränderungen werden sich zwar unterschiedlich auswirken, letztlich aber weitgehend alle Aufgabenfelder der kommunalen Daseinsvorsorge betreffen, insbesondere die Bereiche Bildung und

Ausbildung, Arbeiten und Wohnen, Jugend und Familie, Zuwanderung und Integration, soziale Sicherung, Gesundheitswesen, Städtebau und städtische Infrastruktur, Verkehr, Verwaltung, Personalwirtschaft und Kultur.

Ein wirksames Zentrale-Orte-Konzept muss auf diese Entwicklungen reagieren. Nur so kann es unterstützend wirken für

- eine Sicherung der Daseinsvorsorge im ganzen 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 und
- die Identifikation der Menschen mit ihren täglichen Lebensräumen.

Die Veränderungen der Arbeitswelt und der Lebensstile sowie ein verändertes Mobilitäts- und Informationsverhalten schlagen sich in der Struktur und Nutzung von Stadt und Land nieder. Dabei verschieben sich die täglichen Versorgungsmuster der Menschen. Keine Stadt und keine Region kann sich diesem grundlegenden Veränderungsprozess entziehen, dessen Ausgangsbasis in den vergangenen 30 bis 40 Jahren gelegt wurde und dessen Ausmaß nicht zuletzt ganz wesentlich von der wirtschaftlichen Prosperität der Region abhängt.

Die Bevölkerungsentwicklungen hinsichtlich Wanderung, Flüchtlingsbewegungen, Alterung und Geburten sowie die Entwicklungen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt verlaufen sehr viel stärker als bisher regional unterschiedlich. Städte und Gemeinden müssen sich deshalb nicht nur mit Wachstums-, sondern auch mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen und sich auf eine deutlich stärkere räumliche Differenzierung und Konkurrenz von Wachstums- und Schrumpfungsregionen einstellen. Zudem sind die Möglichkeiten für den Umgang mit den demografischen Veränderungen durch die wirtschaftliche Entwicklung, die Lage der öffentlichen Haushalte sowie bereits getätigte Infrastrukturinvestitionen und deren Unterhaltung eingeschränkt. Dennoch bleiben Spielräume, die in den Städten für Umbau- und Entwicklungsprozesse genutzt werden können. Dazu müssen die absehbaren Entwicklungstrends und notwendigen Strukturanpassungen realistisch eingeschätzt und die Bemühungen um eine Fach- und Gemeindegrenzen übergreifende Koordination der Maßnahmen verstärkt werden.

Der demografische Wandel, die Flüchtlingszuzüge und das Wanderungsverhalten der Bevölkerung wird die Bedeutung der gegenseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den Städten und Gemeinden der Stadtregionen eher verstärken als abschwächen und bedingt auch das Überdenken herkömmlicher Infrastrukturkonzepte. Wachsender Wettbewerb innerhalb der Regionen, zwischen den Städten und Regionen in Deutschland und insbesondere zwischen den Regionen innerhalb Europas kann nur mit einer Bündelung der regionalen Ressourcen und einem größeren Maß an Arbeitsteiligkeit zwischen den Kommunen, innerhalb und auch zwischen den Regionen beantwortet werden. Regionale und interkommunale Kooperation steht dabei eindeutig nicht im Gegensatz zur Eigenständigkeit kommunaler Selbstverwaltung und zu kommunaler Planungshoheit. Die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamer Verantwortung für die Entwicklung der Region, eines partnerschaftlichen Umgangs zwischen den Kommunen, in freiwillige Kooperationsformen und in demokratisch legitimierte Institutionen stärkt

die Effizienz regionaler Zusammenarbeit mehr als staatlich aufgegebener Zwang zur Kooperation, vor allem aber ist dies unablässig im Hinblick auf die (Weiter-)Entwicklung einer regionalen Identität.

Der demografische Wandel – jetzt aktuell geprägt von der Flüchtlingszuwanderung – wird über die nächsten Jahrzehnte die Entwicklung der Städte, Gemeinden und Regionen in NRW mitprägen. Als Teil eines umfassenden sozialen Wandels darf er aber nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist eine integrierte und strategische Vorgehensweise – sowohl auf kommunaler als auch auf regionalplanerischer Ebene – notwendig.

Die im Positionspapier aus der ARL 102 und dem Arbeitsbericht der ARL „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen" festgelegten Kernelemente eines neuen ZOK sind nach Auffassung der gemeindlichen Spitzenverbände geeignet, um die vorstehend genannten, regional sehr differenzierten Handlungsnotwendigkeiten strategisch umsetzen zu können.

Der Arbeitsbericht unterbreitet konkrete Vorschläge für die empirische Überprüfung der von den Kommunen tatsächlich wahrgenommenen zentralörtlichen Funktionen und benennt Kernelemente für die Weiterentwicklung des Systems und Handlungsfelder, in denen das ZOK konkrete Steuerungswirkung entfalten soll. Zu diesen Handlungsfeldern gehören die Siedlungsentwicklung, der Verkehr, die Daseinsvorsorge und die Versorgungsfunktion von Zentralen Orten. Von daher erfüllt der Arbeitsbericht eine wichtige Funktion für die zukünftige empirische Überprüfung und Neuausrichtung des ZOK.

Allerdings ist zu sehen, dass es in den Städten keine Einheitslösungen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und zur Gestaltung zukunftsfähiger Angebote geben kann. Vielmehr müssen in Bezug auf den demografischen Wandel und die damit verbundenen Auswirkungen individuelle Regelungen und Lösungen auf lokaler und regionaler Ebene gesucht werden können, denn dort können die Handlungserfordernisse am verlässlichsten erkannt und am besten gebündelt werden.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist der Erhalt der Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Insoweit soll an der in den 1970er Jahren getroffenen Entscheidung, im Zuge der kommunalen Neugliederung jeder Gemeinde mindestens die Funktion eines Grundzentrums zuzuweisen, ungeachtet einer möglichen Binnendifferenzierung, festgehalten werden. Dies berücksichtigt die Versorgungsfunktion, die die Gemeinden aufgrund ihrer großen Flächenausdehnung für die zahlreichen Orte in ihrem Gemeindegebiet übernehmen und trägt zur Akzeptanz einer Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts durch die Kommunen bei.

Bei der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes trägt auch das Land NRW Verantwortung hinsichtlich der regionalen Wirkungen und Funktionen seiner eigenen Infrastruktureinrichtungen. Sie erfüllen ihre raumordnerische Aufgabe nur, wenn sie so unterhalten und weiterentwickelt werden, dass sie regionale Strukturen und Funktionen weiterhin unterstützen.

Im Übrigen müssen die Städte und Gemeinden bei notwendig werdenden Änderungen und Neufestlegungen der Zentralen Orte beteiligt werden. Soweit Zentrale Orte ihre Funktion unvollkommen erfüllen, aber notwendig sind, um Erreichbarkeitsstandards und Versorgungsfunktionen einzuhalten, müssen diese – gegebenenfalls auch im Wege der gemeindegebietsübergreifenden Kooperation – mit Unterstützung des Landes zur vollen Funktionsfähigkeit entwickelt werden.

Um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen des Landes sicherzustellen, ist es Aufgabe des Landes, die Gemeinden so auszustatten, dass sie in der Lage sind, ihre spezifischen Aufgaben als Zentrale Orte zu bewältigen. Aufgabe der Städte und Gemeinden ist es, mittels einer integrierten Stadtentwicklungsplanung ihre Standortplanung für die Daseinsvorsorge entsprechend den im Rahmen des Gegenstromprinzips festgelegten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu konzentrieren.

Kurzfassung / Abstract

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

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.

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 1970er 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.

Der Arbeitsbericht widmet sich zentralen Themen für die Weiterentwicklung und Stärkung der Zentrale-Orte-Konzepte. Zunächst wird auf die nach Auffassung der Arbeitsgruppe gebotene raumstrukturelle Differenzierung hinsichtlich der Ausformung von Zentrale-Orte-Konzepten und der verwendeten Schwellenwerte eingegangen. Zudem wird auf die Rolle bzw. Bedeutung zentralörtlicher Versorgungsbereiche abgestellt, deren Festlegung zwingend erforderlich erscheint, um den Anforderungen an die Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung entsprechen zu können. Es wird empfohlen, nur die drei Grundstufen Grund-, Mittel- und Oberzentrum ohne weitere Zwischenstufen festzulegen. Die Festlegungs- bzw. Ausweisungskriterien wiederum sind für die Hierarchieebenen differenziert zu bestimmen. Schließlich wird empfohlen, transparent darzulegen, welche Analysemethode – etwa zur Abgrenzung zentralörtlicher Verflechtungsbereiche oder zentralörtlicher Standortcluster – warum von der Landes- oder Regionalplanung verwendet wurde, um der erforderlichen Normklarheit bzw. Verständlichkeit des Planwerks aus sich selbst heraus Genüge zu tun.

Schlüsselwörter

Zentrale Orte – Zentrale-Orte-Konzept – Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Allgemeine Siedlungsbereiche – raumordnerisches Zielsystem

Reorganization of the central places concept in North Rhine-Westphalia

North Rhine-Westphalia sees itself in the coming decades with the central challenge of coping with demographic change facing. At the same time the changes in the world of work and lifestyles as well as an altered mobility and information behavior in the struc-

ture and use of urban and rural beat down. In this case, move the daily supply pattern of the people. An effective central places concept (hereinafter abbreviated ZOK) must respond to these developments.

As one of the oldest concepts planning the central places are part of all plans and programs of the state and regional planning of the area countries. The adjustment made at the outset mentioned changing conditions can be seen in most provinces. The draft of the new LEP NRW, however, has for NRW initially taken again the mid-70s developed ZOK. At the same time the continuation of the ZOK is announced for the term of the new LEP, because in the future the continued existence of some medium-sized centers is questionable due to sustainability problems.

Recommendations for the improvement of central-place-concepts are given. Central-place-concepts as a whole, but in particular threshold levels have to be adjusted to the specific spatial structures they are used for. A central-place-concept should consist of only three levels of centrality (basic, medium and superior) without intermediate levels. The criteria for the definition of centrality have to be defined individually for each level. Finally, some recommendations are given for the empirical validation of central-place-concepts. This validation must be based on a consistent set of planning goals. Further, the used methodology has to be explained in detail.

Keywords

Central Places – Central Places Concept – State Development Plan North Rhine-Westphalia – general settlement areas – spatial planning target system

POSITIONSPAPIER
AUS DER ARL
102

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Hannover 2015

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 Schrumpfungsprozessen.

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 Zentrensystem verstanden, während das Zentrale-Orte-Konzept das normative Ordnungsmodell mit Funktionszuweisungen an zentralörtliche Standortgemeinden umfasst.

Aufgrund der vergleichsweise hohen Siedlungs- und Bevölkerungsdichte NRWs 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 Versorgungsbereiche 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 (Versorgungsbereiche) 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 „Städteverbünden" 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-Entschließungen 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 Funktionsspektrum verfügt, aber nicht umgekehrt vorausgesetzt werden kann, dass jeder Mittelbereich einer bestimmten Einwohnerzahl auch alle Funktionen vorhält. Entscheidend ist daher das vorhandene Funktionsspektrum, 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.

ISBN 978-3-88838-403-5
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-404-2
(Print-Version)

www.arl-net.de