

## Zentrale Orte im Zielsystem des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen

Terfrüchte, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Terfrüchte, T. (2016). Zentrale Orte im Zielsystem des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. In F. Flex, & S. Greiving (Hrsg.), *Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen* (S. 70-83). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49812-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

*Thomas Terfrüchte*

# **Zentrale Orte im Zielsystem des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen**

URN: urn:nbn:de:0156-4035068



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 70 bis 83

Aus:

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

## **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsberichte der ARL 17

Hannover 2016

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 sollte (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 (Ausstattungs-katalog), 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 bestimmbareren 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 (zASBs, 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, Entschlüssen 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 metropolitane 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. bestimmbareren 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 bestimmbareren 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 I 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.