



SITZUNGSVORLAGE

Sitzung Nr.	StA	VA	PA 44	RR
TOP			7	
Datum			07.12.2011	
Ansprechpartner/in: Herr van Gemmeren		Telefon: 0211-475-2358		
Bearbeiter/in: Herr van Gemmeren		Telefon: 0211-475-2358		
Das Zentrale-Orte-Konzept in der Raumordnung hier: Informationsvorlage				
<u>Beschlussvorschlag für die Sitzung des Planungsausschusses:</u> Der Planungsausschuss nimmt die Sitzungsvorlage zur Kenntnis.				

gez. Anne Lütkes

Düsseldorf, den 23.11.2011

Inhaltsverzeichnis / kurze Sachverhaltsschilderung:

Die Vorlage dient der Information des Regionalrates im Zusammenhang mit der Leitlinie „Starke Zentren, starke Region“ (vgl. Vorlage 2/45 PA 08.12.2011). Hier ist von einer Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte die Rede. Um zu erläutern, was zentrale Orte und die dahinter stehenden Ideen und Rechtsgrundlagen sind, ist diese Informationsvorlage erstellt worden.

Hierzu wird kurz auf die Entstehung des Konzeptes eingegangen, dann dargestellt, wie aktuell mit dem Thema im bestehenden Landesentwicklungsplan umgegangen wird und drittens, wie das Konzept in die Regionalplanfortschreibung eingebunden werden soll.

Anlagen: Informationsvorlage Das Zentrale-Orte-Konzept in der Raumordnung

Das Zentrale-Orte-Konzept in der Raumordnung

Die Vorlage dient der Information des Regionalrates im Zusammenhang mit der Leitlinie „Starke Zentren, starke Region“ (vgl. Vorlage 2/45 PA 08.12.2011). Hier ist von einer Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte die Rede. Um zu erläutern, was zentrale Orte und die dahinter stehenden Ideen und Rechtsgrundlagen sind, ist diese Informationsvorlage erstellt worden.

1. Grundidee Zentrale Orte – von der Analyse zu einem räumlichen Konzept

Das Modell der Zentralen Orte, beruht auf der Arbeit Walter Christallers aus Süddeutschland. Er hat Anfang des letzten Jahrhunderts Gesetzmäßigkeiten erarbeitet, die die Lage, Verteilung, Größe und Bedeutung von Städten in Süddeutschland erklären.

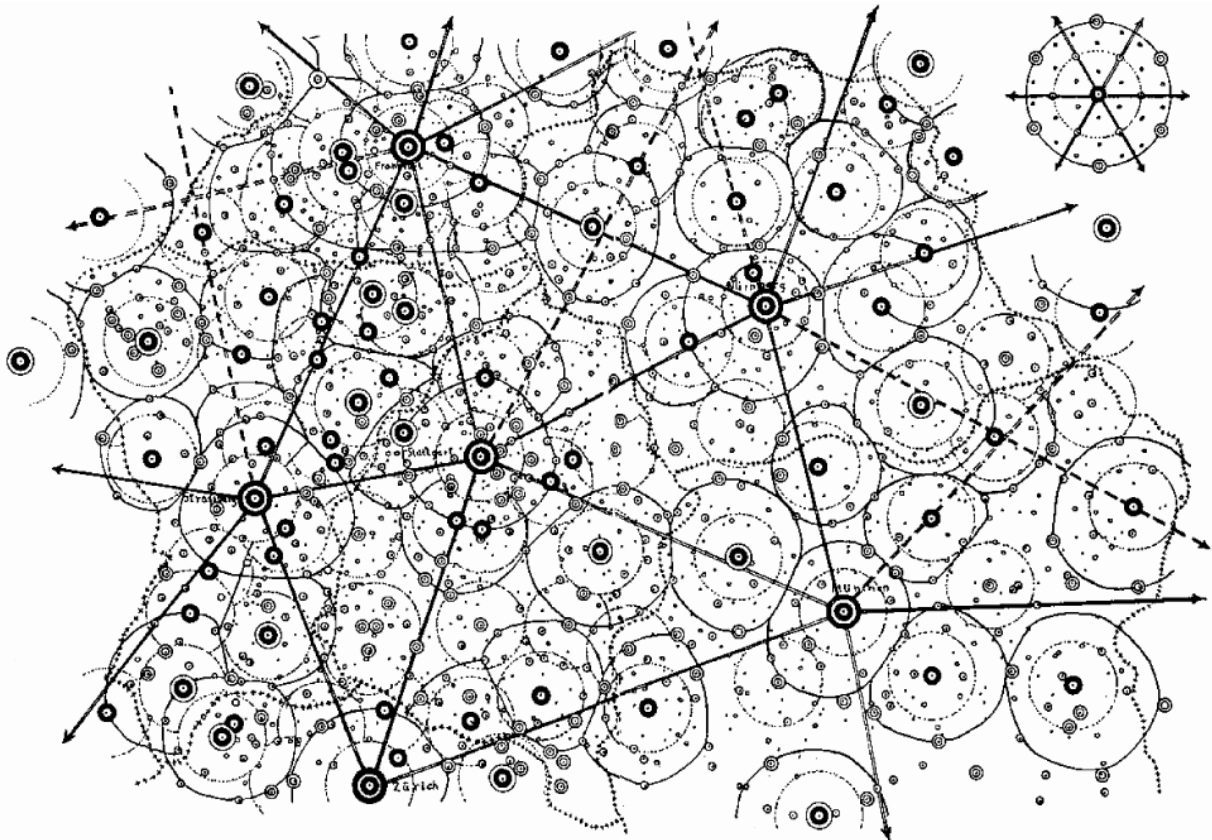


Abbildung 1. Zentralörtliche Gliederung (Quelle Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe)

Christaller ging davon, dass sich Anbieter bestimmter Güter im Raum so anordnen, dass sie bestimmte Reichweiten zu ihren Nachfragern abbilden. Je größer die Nachfrage nach einem Gut ist, umso größer ist die untere Grenze der Reichweite dieses Gutes und damit die Zentralität dieses Gutes. So hat ein Ort mit einer Hochschule eine höhere Zentralität als ein Ort mit der Dienstleistung einer Berufsschule oder ein Ort mit der Dienstleistung einer Poststelle. Orte, die eine Konzentration zentraler Ausstattungen und Dienstleistungen bündeln, haben somit einen Bedeutungsüberschuss gegenüber dem umgebenden Gebiet. Deshalb wird in der Planung unter einem Zentralen Ort im allgemeinen Sinn eine Standortkonzentration (Cluster) von Einrichtungen verstanden, die Güter und Dienste für räumlich begrenzte Bereiche anbieten.

Die Entstehung dieser Cluster hat Christaller in seinem Untersuchungsraum dargestellt. Aus dieser Analyse ist der konzeptionelle raumordnerische Gedanke entstanden, dass eine zentralörtliche Gliederung des Raumes und eine Bündelung von Einrichtungen Vorzüge im Vergleich zu einer dispersen Entwicklung aufzeigen. Das Zentrale Orte Konzept (ZOK) leistet

räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Einrichtungen für die Bevölkerung in angemessener Zeit erreichbar sein sollen. Welche Einrichtungen in NRW dieses gebündelte Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen in Grund-, Mittel- und Oberzentren ausmachen, ist nicht festgelegt. Die bereits 1979 mit dem damaligen Landesentwicklungsplan I/II festgelegte und 1995 in den LEP NRW übernommene zentralörtliche Gliederung des Landes soll aller Voraussicht nach im neuen LEP unverändert fort gelten. Seit der kommunalen Neugliederung Nordrhein-Westfalens in den 1970er Jahren sind alle 396 Gemeinden Zentrale Orte. Die zentralörtlichen Funktionen der Kommunen sind dabei nicht auf jedem m² der Kommune gleichermaßen anzutreffen, sondern kumulieren dabei in so genannten Siedlungsschwerpunkten oder zentralen Versorgungskernen. Für diese Kerne oder Siedlungsschwerpunkte gibt es viele verschiedene verwandt klingende Begriffe und oft wird auch sehr ähnliches gemeint. Die meisten Definitionsansätze setzen einen räumlich zu identifizierenden Bereich voraus, der ein Bündel von (grund-)zentralen Versorgungseinrichtungen beinhaltet. Meistens sind es die historischen Ortskerne oder auch die Innenstädte, in denen solche Einrichtungsgebündel vorhanden sind. Die vorrangige Siedlungsentwicklung soll räumlich in der Nähe dieser Bereiche geschehen, damit die Infrastruktureinrichtungen gut und auf kurzem Wege ausgenutzt werden können.

3. Zukünftige Anwendung in NRW und Konkretisierung im neuen Regionalplan

Im letzten Jahrzehnt taucht das Zentrale-Orte-Konzept in Deutschland wieder verstärkt in der raumordnerischen Fachdebatte auf. Hintergrund ist der demographische Wandel und die Sicherung der Daseinsvorsorge. Das Konzept ermöglicht Daseinsfunktionen auf die Fläche bezogen günstig anzubieten, da mit nur wenigen raumstrukturell und von der verkehrlichen Erschließung her passend gewählten zentralen Orten ein großer Raum abgedeckt werden kann. Unnötige Konkurrenz verschiedener benachbarter Städte kann dadurch vermieden werden. Unabhängig von der Fachdebatte hat sich die Siedlungsentwicklung in der Vergangenheit nicht immer idealtypisch zentralörtlich vollzogen. Die Entwicklung von Wohnen und Gewerbe zum Teil in Bereichen ohne Anschluss an zentralen Infrastrukturen hat teilweise netzartige Strukturen, wenn nicht sogar auch disperse Siedlungs- und Ausstattungsstrukturen hervorgebracht. Dazu kommt, dass viele Teilräume vielen Zentren zugeordnet sind, so dass nicht von einem zentralen Stadt-Umland-Gedanken ausgegangen werden kann, sondern dass es sich vielmehr um Netze zentraler Versorgungsstrukturen handelt.

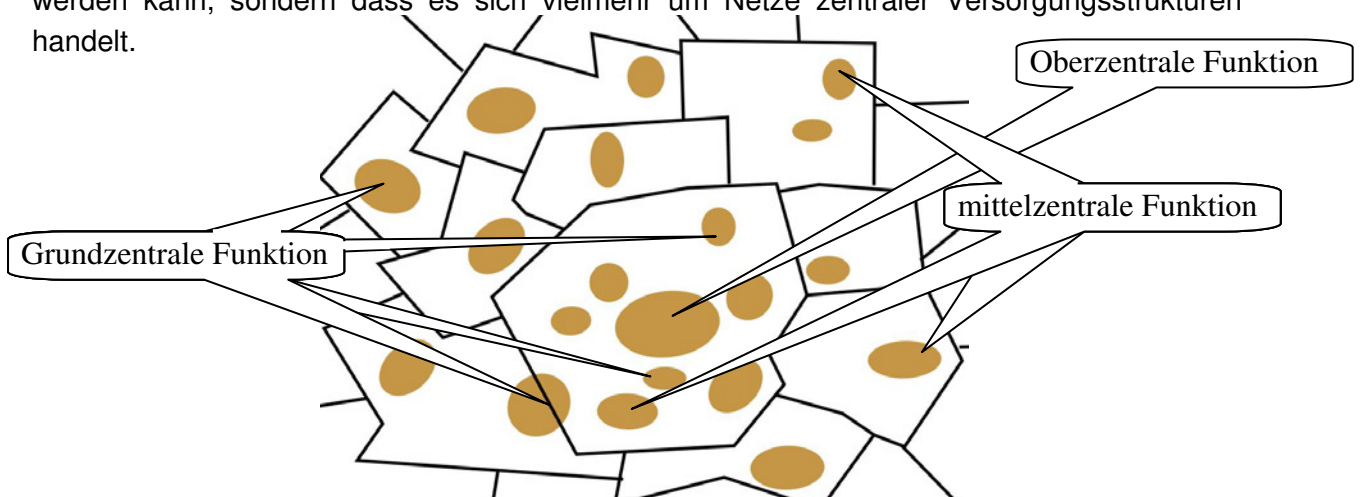


Abbildung 3. modellhafte zentralörtliche Funktionen in Siedlungsbereichen (eigene Darstellung)

Zentrale Orte liegen in der Planungsregion Düsseldorf in manchen Teilräumen so nah aneinander, dass eher von zentralen Räumen gesprochen werden kann. In Verbindung mit der Funktionszuweisung an Kommunen in ihrer gesamten räumlichen Ausdehnung ohne innergemeindliche Differenzierung wird das Konzentrationsprinzip weitgehend aufgehoben. Die räumliche Festlegung von zentralen Einrichtungen innerhalb der eigentlichen zentralörtlichen Kerne ist in flächengroßen Gemeinden in der Planungsregion Düsseldorf kaum durch Regionalplanung in der bisherigen Weise beeinflussbar. Auch in Großstädten findet eine innere Differenzierung von Stadtteilzentren unterschiedlicher Versorgungshierarchie häufig keine regionalplanerische Berücksichtigung.

Großstädtische Zentrensysteme sind aber nicht nur für die kommunale Planungsebene bedeutsam. Für die Regionalplanung sind sie vor allem dann bedeutsam, wenn die Verflechtungsbereiche der Stadtteilzentren über das Stadtgebiet hinausreichen oder wenn am Rand der Stadt neue Zentrentypen entstanden sind (Beispiele: nichtintegrierte Shopping Center und Fachmarktzentren, Airports). Obwohl gerade diese Zentrentypen einer besonderen Beachtung in Zentrenkonzepten und Regionalplänen bedürfen, fallen sie durch das Raster der zentralörtlichen Gliederung, wenn man an der heutigen Auffassung der Deckungsgleichheit von Zentralort und Gemeinde festhält. Wenn der Zentrale-Orte-Begriff hingegen auf Standortcluster zentraler Einrichtungen bezogen wird, entstünde die Möglichkeit, eine einheitliche Typologie von Zentralen Orten sowohl für innergemeindliche als auch für regionale Zentrensysteme zu entwickeln. Das ZOK erhielte unabhängig von den Planungsebenen eine konsistentere Fassung. In einem Forschungsbericht der Akademie der Raumforschung und Landesplanung zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts kommen die Autoren vor diesem Hintergrund zur folgenden grundsätzlichen Empfehlung:

„Die Darstellung der Zentralen Orte in den Plänen und Programmen sollte nicht als landesplanerische Funktionszuweisung an ganze Gemeinden erfolgen. Es wird vielmehr empfohlen, Zentrale Orte als Standortcluster zentraler Einrichtungen, prinzipiell unabhängig von den Gemeindegrenzen, aufzufassen. Dieses Verständnis von Zentralen Orten würde nicht nur eine viel realitätsnähere Darstellung in den Plänen und Programmen ermöglichen, sondern auch eine engere Verzahnung von Stadt- und Regionalplanung erleichtern und die Chance eröffnen, dass ZOK wirksamer zur raumplanerischen Steuerung der Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung einzusetzen. Besonders bedeutsam ist das veränderte Verständnis von Zentralen Orten für zwei Typen von Zentren. Zum Ersten handelt es sich um Stadt- bzw. Ortsteilzentren, die in großen Städten eine erhebliche, teilweise über die Stadtgrenzen hinausreichende Bedeutung entfalten. Neben solchen großstädtischen Stadtteilzentren oder Stadtrandkernen sind in diesem Zusammenhang auch großflächige Städte und Gemeinden mit großen Freiraumanteilen zu nennen, bei denen eine zentralörtliche Funktionszuweisung an die gesamte Gemeinde zu irreführenden Resultaten führen würde. Hier ist es wichtig, neben dem Hauptzentrum der betreffenden Gemeinde auch Neben- bzw. Ortsteilzentren zu spezifizieren. Zum Zweiten ist die Ablösung des Zentrale-Orte-Verständnisses von ganzen Gemeinden für Oberzentren und Metropolregionen bedeutsam, da deren oberzentrale und metropolitane Einrichtungen häufig nicht nur auf dem Territorium der Kernstadt, sondern auch in Nachbargemeinden lokalisiert sind, so dass transkommunale oberzentrale bzw. metropolitane Standorträume entstehen. Die landes- und regionalplanerische Berücksichtigung solcher Strukturen erlaubt es, hochrangige Entwicklungspotenziale zu fördern, ohne ständig die kommunalen Grenzen anpassen zu müssen. Transkommunale Zentralorte sind stets als interkommunale Kooperationsräume aufzufassen.“

Darüber hinaus empfiehlt die ARL, dass die Bestimmung der Zentralen Orte künftig subsidiär gestuft in den Planungsebenen erfolgen sollte. „Die Bundesebene (MKRO) sollte sich auf die Metropolregionen beschränken. Auf der Ebene der Länder sind die Ober- und Mittelzentren sowie die allgemeinen Kriterien für die Grundzentren und die zentralörtlichen Sonderformen zu bestimmen. Die Regionalplanung sollte für die Festlegung der Grundzentren sowie der zentralörtlichen Sonderformen, in den größeren Bundesländern auch für die Ausweisung der Mittelzentren verantwortlich sein. Auf dieser Ebene kommt kooperativen Planungsformen zur Erarbeitung regionaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte eine besondere Bedeutung zu.“

Die Fortschreibung des Regionalplanes muss die Ziele der Landesplanung konkretisieren und sich mit der Frage, wo liegen eigentlich die zentralörtlichen Funktionen in unserer Region, auseinandersetzen. Aufgrund der Komplexität (hohe Dichte, zum Teil netzartige Strukturen) der Planungsregion sollen mit den Gemeinden gemeinsam die Orte oder die Siedlungsbereiche herausgefunden werden, die über eine Bündelung von zentralörtliche Einrichtungen verfügen, um somit im Sinne der Leitlinie Starke Zentren, starke Region die Siedlungsentwicklung an diesen Zentren zu stärken. Das bedeutet, dass zum einen untersucht wird, in welchen Siedlungsbereichen eigentlich das gebündelte Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung vorhanden ist und zum anderen ob in einer räumlichen Nähe ausreichende Siedlungsentwicklungsoptionen bestehen. Dies entspräche dann der Vorgabe einer siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung. Ein solches Vorgehen würde mit den bestehenden Zielen der Landesplanung übereinstimmen. Darüber hinaus ist erwartbar, dass ein solches Vorgehen auch mit den Zielen des neuen LEP übereinstimmen könnte.

Quellen:

Blotevogel, Hans H. (Hrsg.) - ARL 2002: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts / . - Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung (Forschungs- und Sitzungsberichte / ARL; Bd. 217) <http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fus217.pdf>

Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe ohne Jahr online: ISL Lehrmodul: Theorie der Zentralen Orte von Walter Christaller unter: <http://slws1.bauverm.unikarlsruhe.de/module/christaller/christaller.html>