

## **TOP 3a: Fortschreibung des Regionalplans Ostwürttemberg – Thema Raumstruktur**

### **Beschlussvorschlag**

Der Planungsausschuss beschließt das hier dargestellte und vorgetragene Planungskonzept und die dazugehörigen Planungskriterien für das Kapitel Raumstruktur des zukünftigen Regionalplans 2035. Er beauftragt die Verbandsverwaltung das Planungskonzept und die Planungskriterien anzuwenden und einen Planentwurf für die weitere Beratung im Planungsausschuss zu erarbeiten.

### **Sachverhalt**

#### **Anlass und Begründung**

Im Rahmen der Gesamtplanfortschreibung des Regionalplans Ostwürttemberg 2010 sind die Festlegungen zur Regionalen Siedlungsstruktur zu prüfen und ggf. zu überarbeiten. Inhalt der vorliegenden Drucksache sind das Planungskonzept und die Planungskriterien für das Zentral-örtliche System und regionale Entwicklungsachsen. Beiden Themen kommt eine hohe raumordnerische Bedeutung zu, da sie zum einen die Grundlage für viele weitere Themen darstellen (bspw. Siedlungsentwicklung, Einzelhandelssteuerung), zum anderen handelt es sich um ein Entwicklungskonzept, welches nicht bereits erreichtes honoriert, sondern Perspektiven der regionalen Versorgungs-, Siedlungs- und Verkehrsstrukturen aufzeigt. Basis einer Überprüfung der bisherigen raumstrukturellen Festsetzungen im Regionalplan Ostwürttemberg 2010 stellt die Definition von Ausstattungsmerkmalen ( $\hat{=}$ Planungskriterien) und ein Planungskonzept dar, da das System der Zentralen Orte nicht ein reines Erfüllen von Kriterien bedeutet, sondern diesem System ein planerisches Konzept zugrunde liegen muss.

#### **Das Zentrale-Orte-Konzept**

##### **Grundlagen**

„Das Zentrale-Orte-System geht auf die Arbeiten von Walter Christaller (1933) zurück und prägt seit den 1960er Jahren die raumordnerischen Konzepte zur Entwicklung der Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Die zentralörtliche Gliederung ist wichtiges Instrument der Landes- und Regionalplanung und wird in den Raumordnungsplänen festgesetzt. Zentrale Orte übernehmen neben der Versorgung ihrer Einwohner festgeschriebene Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für die Bevölkerung ihres Einzugsbereichs (auch Verflechtungsbereich genannt). Das zentralörtliche System ist hierarchisch gegliedert in Grund-, Unter- bzw. Kleinzentren, Mittelzentren und Oberzentren, welche auf verschiedenen Planebenen der Bundesländer festgelegt werden. Die Verflechtungsbereiche werden entsprechend ihrer Zuordnung zu einem Zentralen Ort Nah-, Mittel oder Oberbereich genannt. Auf der untersten Hierarchiestufe befinden sich die Grundzentren (Unter-, Kleinzentren), mit einem zugehörigen Nahbereich. Sie werden in Regionalplänen ausgewiesen und haben unter anderem die Aufgabe, den Grundbedarf (täglicher Bedarf) der Bevölkerung zu decken und ein Mindestmaß an öffentlicher

und privater Infrastruktur anzubieten (Hauptschule, Arzt, Apotheke, Handwerksbetriebe, etc.). Mittelzentren sind zentrale Orte zur Deckung des gehobenen periodischen Bedarfs der Bevölkerung im Mittelbereich (zum Abitur führende Schulen, Krankenhäuser, vielseitige Einkaufsmöglichkeiten, etc.) und werden durch die Landesplanung ausgewiesen. Sie sind zugleich Arbeitsmarktzentrum für ihren Verflechtungsbereich. Oberzentren werden ebenfalls durch die Landesplanung ausgewiesen und decken den höheren spezialisierten Bedarf der Bevölkerung im Oberbereich (Fachhochschulen/ Universitäten, Spezialkliniken, Großkaufhäuser, etc.). Zugleich verfügen Oberzentren in größerem Umfang über qualifizierte Arbeitskräfte.“<sup>1</sup>

### **EntschlieÙung „Zentrale Orte“ der MKRO 2016<sup>2</sup>**

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) spricht sich in ihrer EntschlieÙung „Zentrale Orte“ klar für das Zentralörtliche System aus. Bspw. spielen gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die zentralen Orte eine maßgebliche Rolle, indem sie dazu beitragen, dass „eine Zersiedelung und damit einhergehender Verkehr und Flächeninanspruchnahme vermindert und die Infrastruktur effektiv genutzt wird“ (S.1). Gleichwohl weist die EntschlieÙung darauf hin, dass „bei der Festlegung von Zentralen Orten [...] zwischen einer empirischen und einer normativen Ebene zu unterscheiden [ist]“ (S. 3). Das heißt, dass einerseits anhand definierter Kriterien und wissenschaftlicher Analysemethoden Zentrale Orte definiert werden, diesem System gleichzeitig ein normatives Planungskonzept zu Grunde gelegt werden muss. Auf dieser Basis empfiehlt die MKRO Zentrale Orte einander in der Weise zuzuordnen, dass der Bevölkerung Angebote zentraler Einrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung stehen, bei gleichzeitig unterschiedlichen Hierarchiestufen, um die Tragfähigkeit der Einrichtungen gewährleisten zu können.

### **Ausgestaltung in Baden-Württemberg**

In Baden-Württemberg ist ein vierstufiges System Zentraler Orte vorgegeben. Gemäß §7 Abs. 2 Nr.2 LplG werden die Ober- und Mittelzentren sowie Mittelbereiche durch die oberste Landesplanungsbehörde im Landesentwicklungsplan (LEP) festgelegt. Sie sind in den Regionalplan zu übernehmen. Gemäß §11 Abs. 6 Nr. 2 LplG werden die Unter- und Kleinzentren unmittelbar durch die Träger der Regionalplanung festgelegt.

## **Entwicklungachsen**

### **Grundlagen**

Bei Entwicklungachsen in einem raumordnerischen Kontext handelt es sich um ein „Planungsinstrument, mit dessen Hilfe räumliche Entwicklung entlang bestimmter Achsen (z.B. Bahnlinien, Autobahnen) vorangetrieben werden soll. In der Regionalplanung und der Landesplanung wurden sog. *Entwicklungachsen* verschiedener Ordnungen ausgewiesen, die in der Regel zentrale Orte (Zentrale-Orte-Konzept) miteinander verbinden und den Raum entlang der Achse als vorrangige Entwicklungsgebiete ausweisen.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Quelle: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zentrale-orte-system> (zuletzt aufgerufen am 28.01.2019)

<sup>2</sup> Abrufbar unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entschliessung-zentrale-orte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entschliessung-zentrale-orte.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>3</sup> Quelle: <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/achsenkonzept/87> (zuletzt aufgerufen am 28.01.2019)

## Ausgestaltung in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wird zwischen Landes- und regionalen Entwicklungsachsen unterschieden. Die Landesentwicklungsachsen werden nach §7 Abs. 2 Nr.3 LplG durch die oberste Landesplanungsbehörde im Landesentwicklungsplan (LEP) festgelegt. Im Regionalplan erfolgt die Nennung der Gemeinden entlang der Landesentwicklungsachse. Zusätzlich können auf Ebene der Regionalplanung je nach Erforderlichkeit regionale Entwicklungsachsen festgelegt werden.

## Ausgangslage für die Fortschreibung des Kapitels Raumstruktur

### Zentrale Orte

Im Regionalplan Ostwürttemberg 2010 sind derzeit folgende Festlegungen getroffen:

Stadt / Gemeinde	Zentralörtliche Funktion
Aalen	Mittelzentrum
Abtsgmünd	Kleinzentrum
Bopfingen	Unterzentrum
Dischingen	Kleinzentrum
Ellwangen (Jagst)	Mittelzentrum
Gerstetten	Unterzentrum
Giengen a.d. Brenz	Unterzentrum
Gschwend	Kleinzentrum
Heidenheim a.d. Brenz	Mittelzentrum
Herbrechtingen	Unterzentrum
Heubach	Unterzentrum
Königsbronn	Kleinzentrum
Lauchheim	Doppelzentrum (St. KIZ)
Leinzell	Kleinzentrum
Lorch	Unterzentrum
Mutlangen	Kleinzentrum
Neresheim	Unterzentrum
Niederstotzingen	Doppelzentrum (St. KIZ)
Oberkochen	Kleinzentrum
Schwäbisch Gmünd	Mittelzentrum
Sontheim a.d. Brenz	Doppelzentrum (St. KIZ)
Steinheim am Albuch	Kleinzentrum
Unterschneidheim	Kleinzentrum
Westhausen	Doppelzentrum (St. KIZ)

Somit sind 24 der 53 Städte und Gemeinden in der Region als Zentraler Ort festgelegt. Laut Landesentwicklungsbericht 2005 ist bei „Gemeindeanteilen von mehr als 50% [...] eine kritische Prüfung der zentralörtlichen Funktionszuweisungen angezeigt“ (LEB 2005, S. 99). Die Region Ostwürttemberg liegt mit einem Anteil von 45% knapp darunter. Auch wird im Landesentwicklungsbericht 2005 darauf hingewiesen, dass aufgrund weiterer Konzentrationsprozesse und stagnierender Bevölkerungszahlen „eine Festlegung weiterer Zentraler Orte auf allen Funktionsstufen im Regelfall nicht begründbar“ (LEB 2005, S. 233) sein wird. Laut Regionalverband Südlicher Oberrhein sind seit 2005 in Baden-Württemberg keine Aufstufungen von Gemeinden zum Klein- oder Unterzentrum genehmigt worden. Ob eine

Änderung im zentralörtlichen System für die Region Ostwürttemberg angebracht ist, wird der weitere Verlauf der Gesamtplanfortschreibung zeigen.

### **Verflechtungsbereiche**

Die im Regionalplan Ostwürttemberg 2010 festgelegten Nahbereiche der Unter- und Kleinzentren sind von Genehmigung ausgenommen, d.h. es gibt aktuell de facto keine Nahbereiche. Dies ist im Rahmen der Gesamtplanfortschreibung ebenfalls zu überprüfen und ggf. nachzuholen.

Im LEP 2002 heißt es hierzu in der Begründung zu Kapitel 2.5.6: „Die Abgrenzung der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche basiert grundsätzlich auf einer Bestandsaufnahme der Ausstattung der Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen und deren Einzugsbereichen unter Zugrundelegung der Erreichbarkeit in zumutbaren Entfernungen und der Tragfähigkeit in Form einer für die Auslastung erforderlichen Mindesteinwohnerzahl. Die Zuordnung einer Gemeinde zu einem Verflechtungsbereich beruht in erster Linie auf ihrer vorherrschenden Orientierung“ (LEP 2002, S. B23).

### **Regionale Entwicklungsachsen**

Im aktuellen Regionalplan sind keine regionalen Entwicklungsachsen festgelegt.

### **Kriterien für Zentrale Orte**

Zur Überprüfung des Zentralen-Orte-Systems in der Region Ostwürttemberg sind Prüf- bzw. Planungskriterien heranzuziehen. Diese Kriterien ergeben sich zum einen aus dem LEP 2002, zum anderen aus weiterer Fachliteratur.

### **Auswertung der infrastrukturellen Ausstattung**

- Bildung
- Soziales / Gesundheit
- Einzelhandel
- Kultur

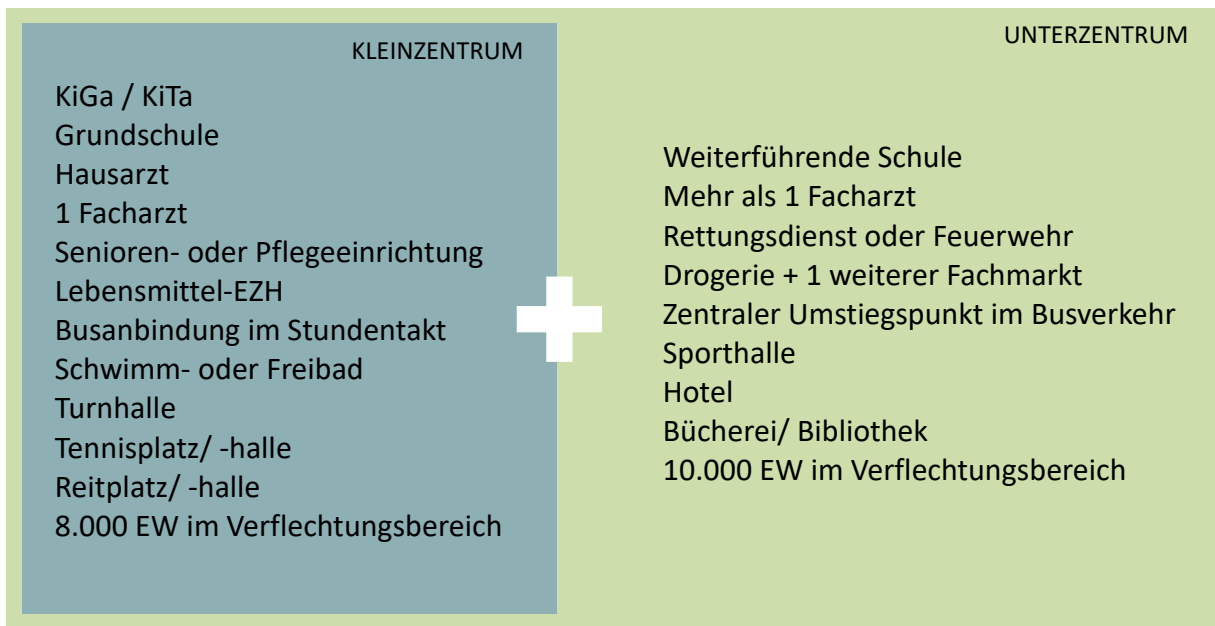
### **Bevölkerung und Raumstruktur**

- Bevölkerung im Verflechtungsbereich
- Bisherige Bevölkerungsentwicklung
- Prognose der Bevölkerungsentwicklung
- (Siedlungsdichte)

### **Wirtschaft & Verkehr**

- Beschäftigte am Arbeitsort
- Pendlersaldo
- Anbindung ÖPNV / Straße (Erreichbarkeit)

## Ausstattungsmerkmale



Zudem müssen die unterschiedlichen Entwicklungsziele von Klein- und Unterzentren berücksichtigt werden:

Kleinzentren (LEP 2.5.11)	Unterzentren (LEP 2.5.10)
Kleinzentren sollen als Standorte von zentralörtlichen Einrichtungen der Grundversorgung so entwickelt werden, dass sie den häufig wiederkehrenden überörtlichen Bedarf ihres Verflechtungsbereichs decken können.	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.

## Kriterien für Regionale Entwicklungsachsen

Um ergänzende Regionale Entwicklungsachsen auszuweisen, sollen laut LEP folgende Kriterien zu Grunde gelegt werden:

- Siedlungsbereiche mit hoher Verdichtung
- Fortgeschrittener Ausbau der Verkehrsinfrastruktur
- Fortgeschrittener Ausbau der Versorgungsinfrastruktur
- Pendlerverflechtungen
- Sonstige Verflechtungen

Regionale Entwicklungsachsen sind dort festzulegen, wo „ein leistungsfähiger Ausbau angestrebt wird“ (s. LEP 2002).

## Planungskonzept

### Vorgehen für die Fortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts

Ein mögliches Vorgehen, um das bestehende Zentrale-Orte-System zu überprüfen, ist ein 3-Stufiges Vorgehen:

1. Erfüllen von Mindestkriterien (s. Ausstattungsmerkmale)

2. Punktvergabe für einzelne Infrastruktureinrichtungen → „Ranking“ der einzustufenden Gemeinden

ABER: Der Neustrukturierung der Zentralen Orte muss ein planerisches Konzept zu Grunde liegen und ist nicht nur Erfüllen von Ausstattungskriterien!

3. Berücksichtigung planerischer Aspekte
  - Wo leistet eine Aufstufung einen Beitrag zur Sicherung und Entwicklung nachhaltiger Siedlungs- und Versorgungsstrukturen?
  - Wo trägt eine Aufstufung zur Tragfähigkeit der Infrastrukturen und zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens bei?
  - Wo sichert eine Aufstufung die Daseinsvorsorge, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten?

#### **Vorgehen für die regionale Entwicklungsachsen**

Die oben genannten Kriterien werden gemeindescharf ausgewertet. Anschließend wird überprüft, ob und in welchen Bereichen sich regionale Entwicklungsachsen abzeichnen bzw. anzustreben sind.