

Magistrate der Mitgliedstädte
u.a. Bereiche Bauen, Planung

Mitglieder des Ausschusses für Bau und Planung

Vertreter in der AG Mittelzentrum:
Städte Karben, Kriftel, Riedstadt und Neu-Anspach

AG der Planungsamtsleiter

Unser Zeichen: TA 612.3; 970.0 Pf/Zi/Ve
Durchwahl: 0611/1702-32
E-Mail: pflug@hess-staedtetag.de

Datum: 22.05.2019
Rundschreiben: 312-2019

Ergebnisbericht der Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur (ZORa)

Die Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur hat ihre Arbeit abgeschlossen und einen Ergebnisbericht mit insgesamt 13 Empfehlungen vorgelegt, den Sie anbei erhalten.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf unser Rundschreiben 539-2018 vom 17.09.2018, in dem wir über das Inkrafttreten der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 berichtet haben. Weiter nehmen wir Bezug auf unser Rundschreiben 388-2018 vom 28.06.2018, mit dem wir über die Expertenkommission Zentrale Orte- Raumstruktur (ZORa) informiert haben.

Die Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 wurde am 10.9.2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 19 verkündet und ist am 11.9.2018 in Kraft getreten.

Ein Hauptkritikpunkt im Anhörungsverfahren unsererseits war, dass die Regelungen zum Zentrale-Orte-Konzept vollständig ausgeklammert wurden, obwohl gerade diese Regelungen dringend einer Überarbeitung bedurft hätten. Zu diesem Thema wurde dann durch das HMWEVW eine Expertenkommission „Zentrale-Orte-Raumstruktur (ZORa)“ eingesetzt, die angesichts des demografischen, sozialen und ökonomischen Wandels eine Überprüfung der bisherigen Zentralitätsstrukturen für sinnvoll erachtet und die sich vor diesem Hintergrund mit der Neuordnung des hessischen Zentrale-Orte-Systems, insbesondere mit den Mittelzentren, beschäftigt hat. Die Expertenkommission hatte die Aufgabe, unter Berücksichtigung der Verknüpfung zwischen Landesentwicklungsplan und Kommu-

nalem Finanzausgleich und auf Grundlage des Hessischen Landesplanungsgesetzes, umsetzungsorientierte Empfehlungen und Lösungsansätze zur Festlegung von Ober- und Mittelzentren sowie zur Festlegung von Raumkategorien zu erarbeiten. Inzwischen hat die Expertenkommission ihre Arbeit abgeschlossen und einen Ergebnisbericht vorgelegt (**Anlagen**).

Herr Staatsminister Al-Wazir teilt uns hierzu Folgendes mit:

„Das System der Zentralen Orte dient dazu, die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und landesweit eine überörtliche Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sowie öffentlichen Einrichtungen in zumutbarer Entfernung sicherzustellen. Der bestehende Landesentwicklungsplan Hessen 2000 weist 10 Oberzentren aus, die der überregionalen Versorgung dienen, sowie 95 Mittelzentren für die regionale Versorgung. Weitere 318 Städte und Gemeinden sind als Grundzentren für die Grundversorgung zuständig. Darüber hinaus ist die Siedlungsstruktur des Landes unter anderem anhand der Einwohnerdichte dreifach unterteilt in Ländlichen Raum, Ordnungsraum und Verdichtungsraum. Beide Faktoren – die Einstufung in der Zentren-Hierarchie wie auch die Zuordnung zu einem Raumtyp – haben wichtige landesplanerische Funktionen.

Zur Vorbereitung der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans habe ich im März des vergangenen Jahres die Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur (ZORa) eingesetzt. Inzwischen hat die Expertenkommission ihre Arbeit abgeschlossen. Der Ergebnisbericht wird in Kürze auf dem Landesplanungportal Hessen veröffentlicht und ist vorab zu Ihrer Information beigelegt. (...)“

Kurze Zusammenfassung und Einschätzung

Die Expertenkommission hat sich in erster Linie mit der Zukunft der 95 Mittelzentren befasst. Oberzentren und Grundzentren standen nicht im Fokus.

Es wird vorgeschlagen, die Mittelzentren künftig in sechs Kategorien einzustufen. Die Mittelzentren werden prinzipiell in solche des ländlichen und des verdichteten Raumes eingeteilt (je drei). Sie sollen nach dieser Empfehlung der Expertenkommission alle für die nächsten fünf Jahre "Mittelzentren" bleiben; ihre unterschiedliche Kategorie bleibt für diesen Zeitraum ohne Folgen. Insbesondere für den KFA geht man davon aus, dass dieser nicht nach den sechs Kategorien/Typen von Mittelzentren differenzieren wird (s. Empfehlung Nr. 3).

Aus Sicht der Geschäftsstelle erscheint eine solche Kategorisierung nicht ganz unproblematisch. Es scheint auch so, dass die Einstufung "Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums" nach der Empfehlung im Ergebnisbericht wegfallen soll, was wir natürlich kritisch sehen.

Weiter wird in dem Ergebnisbericht vorgeschlagen, dass die Mittelzentren in den kommenden fünf Jahren belegen müssen, dass sie sich als Zentrum des ihnen zugeordneten "Versorgungsgebiets" sozusagen "bewähren". Haben sie kein oder kein bedeutendes Versorgungsgebiet, weil sie als Mittelzentrum von Mittelzentren umgeben sind, müssen sie andere Wege gehen, vor allem eng mit ihren Nachbar-Mittelzentren kooperieren (s. Empfehlungen 4. und 6).

Den Aufstieg von Grundzentren in die Kategorie "Mittelzentrum" schließt man in dem Ergebnisbericht zwar nicht prinzipiell aus, empfiehlt aber, dies tendenziell zu vermeiden und sieht wenig Spielraum für Aufstufungen von Grundzentren ohne gleichzeitige Abstufung von Mittelzentren. Die Zahl von 98 Mittelzentren sei im Ländervergleich ohnehin sehr hoch.

Im Verdichtungsraum könne eine Aufstufung von Grundzentren nur in Betracht gezogen werden, wenn es vergleichbare mittelzentrale Funktionen erfülle und im Verbund mit bestehenden Mittelzentren seines Teilraumes durch entsprechende formalisierte Kooperationsvereinbarungen mittelzentrale Versorgungsfunktionen für den gesamten Teilraum wahrnehme (s. Empfehlung 6.).

Insbesondere diese Empfehlung 6. ist natürlich sehr problematisch.

Weiter schlägt die Expertenkommission ein vierstufiges System zur Unterscheidung der hessischen Raumstrukturen vor (s. Empfehlung 11.) und empfiehlt, die Zuordnung zum ländlichen Raum zu verändern. Hiernach soll insbesondere die Achse entlang der A 66 nicht mehr dem ländlichen Raum, sondern dem Verdichtungsraum zugeordnet werden (s. hierzu Empfehlung 12.).

Wie sich aus dem letzten Absatz des Ergebnisberichts ergibt, empfiehlt die Expertenkommission der Landesregierung zur zielgerichteten Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes sowie der Kategorien zur Raumstruktur, zusätzlich die Ergebnisse der empirischen Überprüfung und die Empfehlungen der Kommission über den gesetzlichen Beteiligungsauftrag hinaus mit den betroffenen Akteuren (Kommunen und kommunale Spitzenverbände) zu erörtern.

Nachdem wir aus unserer Sicht bei den Arbeiten der Expertenkommission nicht ausreichend eingebunden waren, begrüßen wir es natürlich, wenn die erarbeiteten Vorschläge nun bald mit uns erörtert werden sollen. Zumindest in einigen Punkten stimmen wir den Empfehlungen der Expertenkommission nämlich nicht zu bzw. sehen jedenfalls Anpassungsbedarf, insbesondere was das Thema „Aufstufung zum Mittelzentrum“ angeht.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Tanja Pflug
Referatsleiterin

Anlagen

HESSEN



Hessisches Ministerium
für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Wohnen



**EXPERTENKOMMISSION
ZENTRALE ORTE UND
RAUMSTRUKTUR (ZORa)**

Ergebnisbericht — Mai 2019

Mitglieder der Expertenkommission

Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep (Vorsitzender)
Wolfram Dette
Bertram Hilgen
Jens Scheller
Dr. Lars Witteck

Fachliche Betreuung

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Energie, Verkehr und Wohnen** (Federführung)
Florian Ismaier, Karin Krökel
Referat für Raumordnung und Regionalplanung

Hessisches Ministerium der Finanzen
Patrik Kraulich, Thorsten Groth
Referat für Kommunalfinanzen I

Bearbeiter

Manuel Gardt
Justus-Liebig-Universität Gießen
Bereich Raumplanung und Stadtgeographie



INHALTSVERZEICHNIS

1	Vorbemerkungen	3
2	Warum wurde diese Kommission eingesetzt?	4
2.1	Veränderungen im Raum	4
2.2	Dritte Änderung Landesentwicklungsplan Hessen 2000	4
2.3	Erwartungshaltungen zur Weiterentwicklung der Zentralen Orte in Hessen	5
3	Empfehlungen	6
3.1	Präambel	6
3.2	Empfehlungen der Kommission	7
4	Ausblick	14

1 VORBEMERKUNGEN

Abgeleitet vom **Anspruch der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** sind in **Hessen** eine ausgewogene räumliche Entwicklung zu befördern, die Daseinsvorsorge in Kooperation und Koordination öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Angebote zu sichern, sowie Entwicklungspotenziale auszubauen. Der **Landesentwicklungsplan Hessen 2000** flankiert diese Bestrebungen in den wichtigsten landespolitischen Planungsbereichen.

In Übereinstimmung mit den aktuellen **Leitlinien der Ministerkonferenz für Raumordnung** (MKRO, Beschluss vom 9. März 2016) nehmen in der Landesentwicklungsplanung die „Zentralen Orte“ unterschiedlicher Zentralitätsstufen eine wichtige Rolle ein. Dort werden die relevanten zentralörtlichen Leistungen gebündelt, Synergien entfaltet, ökonomisch notwendige Auslastungen sichergestellt, Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkte ausgebildet und Voraussetzungen geschaffen, als „Sozialer Ort“ den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

In Anbetracht des hohen Stellenwertes zentralörtlicher Festlegungen sowie den korrespondierenden Effekten im Kommunalen Finanzausgleich besteht eine Verpflichtung, technologischen und sozio-ökonomischen Veränderungen durch **Verbesserung und Anpassung zentralörtlicher Strukturen in angemessenen Zeiträumen** Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund wurde vom **Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen** eine parteiübergreifende **Expertenkommission** mit der Aufgabe betraut, nach fast 20 Jahren die bestehenden Ansätze des **Zentrale-Orte-Konzeptes** und der landesweiten Raumstrukturen zu überprüfen. Ziel der Kommission ist es, auf Grundlage des Hessischen Landesplanungsgesetzes **Empfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung** des Zentrale-Orte-Konzeptes und der Raumstrukturen auszusprechen.

Dabei versucht die Expertenkommission, dem Anspruch gerecht zu werden, diese **Empfehlungen** sowohl **auf der Basis fachlich fundierter Grundlagen** zu formulieren, als auch immer deren **politische Umsetzbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz im Blick** zu behalten. Eine besondere Herausforderung besteht in diesem Zusammenhang in den engen Verknüpfungen zwischen zentralörtlichen und raumstrukturellen Festlegungen und dem **Kommunalen Finanzausgleich** (KFA) in Hessen.

Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep (Kommissionsvorsitzender)



2 WARUM WURDE DIESE KOMMISSION EINGESETZT?

2.1 Veränderungen im Raum

Das hessische **Zentrale-Orte-Konzept** umfasst 10 Oberzentren, 95 Mittelzentren und 318 Grundzentren. Somit sind alle Städte und Gemeinden im Zentrale-Orte-Konzept erfasst. Seit dieser Festlegung Ende der 1990er Jahre sind die **demographischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen in den Landesteilen Hessens** unterschiedlich verlaufen. Mit neuen Verkehrsangeboten und Mobilitätsformen verändern sich Mobilitätsmuster und räumliche Verflechtungen. Vor allem durch neue technologische Möglichkeiten – Stichwort Digitalisierung – stehen infrastrukturelle Einrichtungen auf dem Prüfstand.

Auch die Entwicklung des Einzelhandels führt zu raumstrukturellen Veränderungen. Hier sind in absehbarer Zeit weitere **Digitalisierungsprozesse (beispielsweise der zunehmende Online-Handel)** zu erwarten, die sich direkt auf die Bedeutung zentralörtlicher Strukturen und deren Versorgungsinfrastrukturen auswirken werden. Schließlich sind neue politische Schwerpunktsetzungen hinzugekommen (siehe Koalitionsvereinbarung der Landesregierung Hessen für die 20. Legislaturperiode). Unter Berücksichtigung all dieser Prozesse ist eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes anzustreben, um auch in Zukunft die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in vertretbarer Erreichbarkeit sicherzustellen und **Entwicklungspotenziale vor Ort** auszubauen.

www.hessen.de

2.2 Dritte Änderung Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Mit der **3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000**, die am 11. September 2018 in Kraft getreten ist, verfolgt die Hessische Landesregierung das Ziel den geänderten Rahmenbedingungen und den damit verbundenen Herausforderungen für das Bundesland Rechnung zu tragen.

Die von der aktuellen, 3. Änderung des Landesentwicklungsplans ausgenommenen Planziffern umfassen sowohl die „Landesweite Raumstruktur und Raumordnungskonzeption“, als auch „Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche“. Sie sollen wegen der **komplexen Zusammenhänge zwischen Zentrale-Orte-System, Festlegungen von Raumstrukturen und direkten finanziellen Auswirkungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs** erst durch die **Kommissionsarbeit** weiter vorbereitet und anschließend reformiert werden.

2.3 Erwartungshaltungen zur Weiterentwicklung der Zentralen Orte in Hessen

Eine **nachvollziehbare und einheitliche Methodik** ist aus Sicht der Kommission eine grundlegende Anforderung an eine sachgerechte Weiterentwicklung des hessischen **Zentrale-Orte-Konzeptes**. Der von Seiten der **Expertenkommission** formulierte Anspruch an ein belastbares Zentrale-Orte-Konzept sollte trotz des dichten Netzes von Zentralen Orten darauf ausgelegt sein, dass **Auf- und Abstufungen von Kommunen in begrenztem Rahmen grundsätzlich möglich** sind. Zudem sollten etwaige Auswirkungen **zentralörtlicher Festlegungen auf den Ländlichen Raum und das hochverdichtete Rhein-Main-Gebiet** berücksichtigt werden. Für den Ländlichen Raum soll dafür Sorge getragen werden, dass auch die Raumordnung das landespolitische Ziel unterstützt, diesen zu stärken und **Entwicklungsperspektiven für die Zukunft** aufzuzeigen.

Auf Grundlage der eingebrachten Stellungnahmen aus der Offenlage des Entwurfes zur 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000, sowie einer Befragung der hessischen kommunalen Spitzenverbände wurden die **grundlegenden Erwartungshaltungen gegenüber der Landesregierung und der Expertenkommission** analysiert.

Neben der in den Stellungnahmen geforderten Aktualisierung des **Zentrale-Orte-Konzeptes** und der Festlegungen zur Raumstruktur, gibt es von Seiten zahlreicher Kommunen u. a. das **Interesse, zum Mittelzentrum aufgestuft zu werden**. In Anbetracht dessen wird von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände eine Überprüfung und Neubewertung der zentralörtlichen Einstufung grundsätzlich begrüßt, allerdings wird eine über das bisherige Maß deutlich weitergehende Verbandsbeteiligung gefordert. So weist in diesem Zusammenhang der **Hessische Städtetag** in einer Stellungnahme darauf hin, dass neben der Reaktion auf den demographischen Wandel nur bei einer vollständigen Einbindung der kommunalen Spitzenverbände von Anfang an auch neue kommunale Entwicklungen berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang wird angeregt, auch eine **Neuabgrenzung der im Landesentwicklungsplan 2000 dargestellten Mittelbereiche** zu prüfen.

Von Seiten des **Hessischen Städte- und Gemeindebundes** wird des Weiteren die Auffassung vertreten, dass das **Zentrale-Orte-Konzept**, insbesondere in der aktuellen Gestalt, grundsätzlich nicht mehr dazu in der Lage sei, eine dauerhafte, großräumige und ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in Hessen und seinen Teilräumen herzustellen. An Stelle des aktuellen Steuerungsansatzes wird ein „**landesweites Regionalkonzept**“ vorgeschlagen, das auf Basis weiterer, anzustrebender wissenschaftlicher Untersuchungen eine methodische **Weiterentwicklung des Status-Quo** darstellen könnte.

Der **Hessische Landkreistag** bekräftigt in seiner Stellungnahme den **grundsätzlichen Stellenwert der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes**. Hierbei wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Thematik zunächst auf der Ebene der Landkreise und deren verantwortlichen Gremien erörtert werden muss. Die kurzfristige Vorlage einer abgestimmten Position wird in Aussicht gestellt.

3 EMPFEHLUNGEN

3.1 Präambel

Im Vordergrund der Kommissionsarbeit stand die Überprüfung der zentralörtlichen Festlegungen mit dem Ziel, das **Zentrale-Orte-Konzept** unter Berücksichtigung der korrespondierenden Effekte im Kommunalen **Finanzausgleich den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen**. Die **Kommission beschränkt den Arbeitsauftrag auf die mittelzentrale Ebene**, da dort der größte Handlungsbedarf besteht. Zudem ist die Ausweisung von Grundzentren Aufgabe der Regionalplanung bei den hessischen Regierungspräsidien. Dabei ist es nicht der Anspruch der Kommission, konkrete indikatorengestützte Aussagen zu einzelnen Städten und Gemeinden zu machen.

Des Weiteren formuliert die Kommission Empfehlungen zur **Neuabgrenzung der hessischen Raumstrukturen**, die der hohen Bedeutung des Ländlichen Raumes im Rahmen der Landespolitik Rechnung tragen. Im Kern geht es dabei um eine differenzierte Definition der Kategorie, da der Ländliche Raum je nach Zielsetzung unterschiedlich abgegrenzt wird.

Die formulierten Empfehlungen in Kapitel 3.2 umfassen die beiden Themenbereiche „**Zentrale-Orte-Konzept**“, sowie „**Raumstruktur**“. Hierbei setzt die Expertenkommission **thematisch begrenzte Schwerpunkte**, um dem eigenen Anspruch an umsetzungsorientierte und zielführende Empfehlungen gerecht werden zu können. Die Empfehlungen zum Zentrale-Orte-Konzept fokussieren sich entsprechend auf die Kernaufgabe der Neuordnung im Bereich der **Mittelzentren**.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass die Fortschreibung der Zentralen Orte und der Raumstrukturen im Landesentwicklungsplan – insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Hessische Finanzausgleichsgesetz auf diese Regelungen im Landesentwicklungsplan bei seiner jährlichen Berechnung zurückgreift – **mit vielschichtigen Herausforderungen** verbunden ist. Die Kommission hat sich ausführlich mit den Vorschlägen der gutachterlichen Stellungnahme der Professoren Danielzyk/Priebs auseinandergesetzt, deren weitergehende Vorschläge zur Neuordnung der mittelzentralen Bereiche **insbesondere für das Verbandsgebiet FrankfurtRheinMain** eine Änderung des hessischen Kommunalen Finanzausgleichs voraussetzen. Dieser weitergehende Ansatz könnte im Rahmen der anstehenden Evaluierung des KFA diskutiert und ggf. politisch entschieden werden.

Die **Fortschreibung des Landesentwicklungsplans** bietet die Chance, das politische Gewicht der Raumordnung zu stärken und deren Stellenwert in den Raumordnungsklauseln der entsprechenden Fachgesetze zu bestätigen. Die Expertenkommission weist ausdrücklich darauf hin, dass in den aufgezeigten Handlungsfeldern ein **weiterer intensiver planerischer und politischer Abstimmungsbedarf** besteht, der durch die ausgesprochenen Empfehlungen nicht erfasst werden kann.

3.2 Empfehlungen der Kommission

Basierend auf den ermittelten Handlungserfordernissen werden von der Kommission folgende Empfehlungen ausgesprochen.



Empfehlungen zum Zentrale-Orte-Konzept

1. Vorliegende empirische Grundlage ist zur Überprüfung der Mittelzentren geeignet

Die Hessen Agentur hat auf Grundlage einer einheitlichen Erfassungsmethodik verschiedene Indikatoren aus den Bereichen Bevölkerung, Infrastruktur und Zentralität der Mittelzentren erfasst, bewertet und leitet hieraus sechs Stufen zentralörtlicher Ausprägung ab (Anlage 1).

Die Kommission empfiehlt:

Der Kommission erscheinen die Indikatoren als grundsätzlich geeignet und sind auf Grundlage einer aktualisierten Datenbasis entsprechend anzuwenden. Eine qualitative Weiterentwicklung des Indikatorensystems vorzunehmen war jedoch keine Kernaufgabe der Kommissionsarbeit.

2. Mittelbereichsabgrenzung auf Grundlage der Erreichbarkeit durch den motorisierten Individualverkehr ist plausibel

Das Erreichbarkeitsmodell der Hessen Agentur verwendet die Geokoordinaten der knapp 3.000 hessischen Ortsteile. Um Mittelbereiche auf Basis von Erreichbarkeiten abgrenzen zu können, wurde für jeden Ortsteil die Fahrzeit mit dem motorisierten Individualverkehr zu den umliegenden hessischen Mittel- bzw. Oberzentren bestimmt. Außerhessische Mittelzentren sind nicht berücksichtigt worden. In einem weiteren Schritt wurde eine Zuordnung der Gesamtgemeinde zu einem Mittel- bzw. Oberzentrum vorgenommen. Anhand dieser Vorgehensweise wurde für jede Gemeinde das nächstgelegene Mittel- bzw. Oberzentrum ermittelt. Über eine Aggregation erfolgte anschließend die Abgrenzung der gemeindescharfen Gebiete der Mittelbereiche.

Die Kommission empfiehlt:

Die Mittelbereichsabgrenzung auf Grundlage der Erreichbarkeit durch den motorisierten Individualverkehr ist plausibel. Die Kommission regt an, in einem weiteren Schritt auch die Erreichbarkeit mittels ÖPNV einzubeziehen.



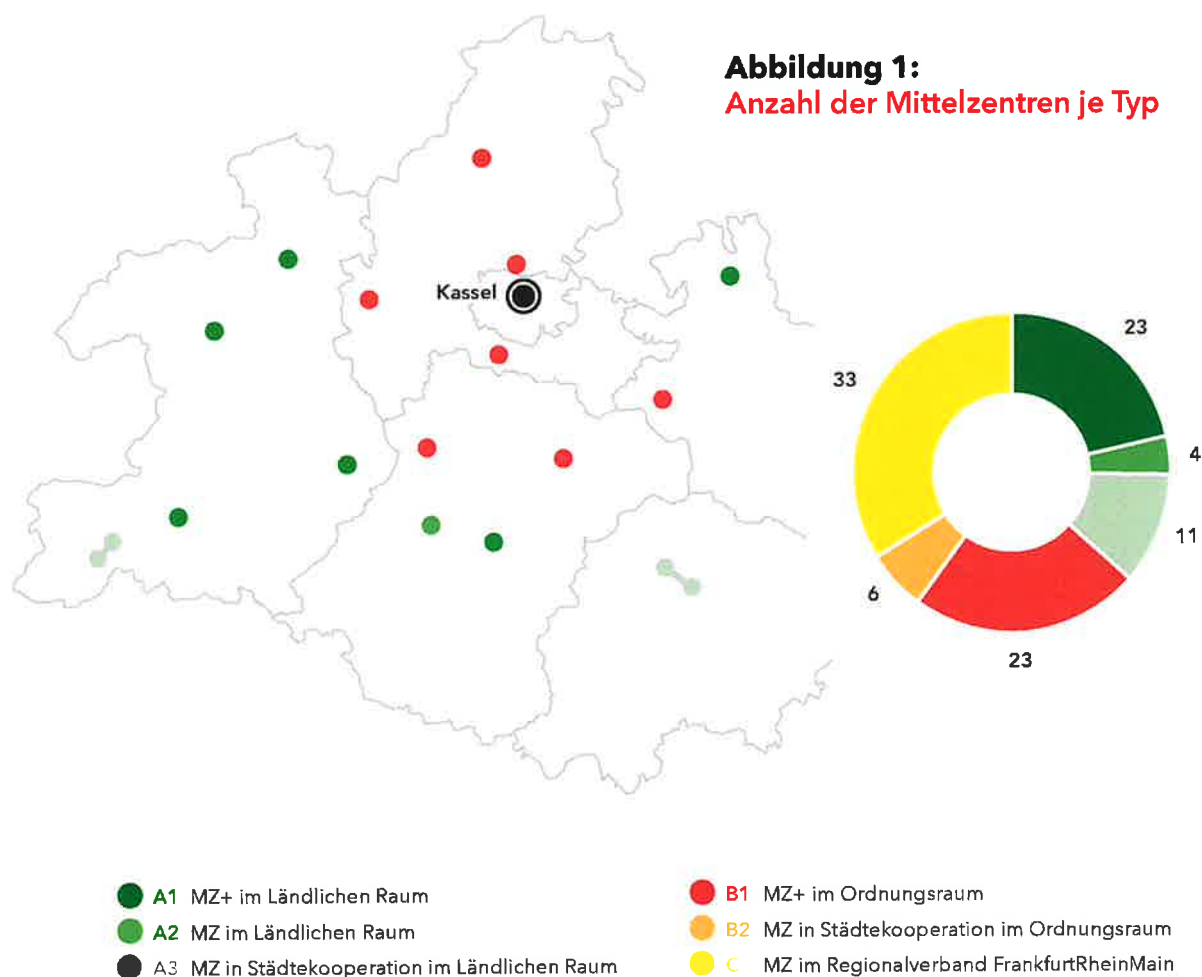
3. Raumordnerischen Stellenwert von Mittelzentren hinsichtlich Ausstattungsqualität, Mitversorgungsgrad und Lage im Raum definieren

Die Überprüfung der 98 Mittelzentren im Landesentwicklungsplan Hessen 2000 und der Begehren auf Hochstufung von Grundzentren zu Mittelzentren, erfolgt auf Basis der empirischen Analyse der Hessen Agentur.

Die von der Hessen Agentur vorgenommene Bewertung der zentralörtlichen Ausprägung der Mittelzentren wurde in sechs Stufen eingeteilt, die wie folgt zusammengefasst wurden:

- Stufen 1-3: überdurchschnittliche („starke“) zentralörtliche Ausprägung
- Stufen 4-6: unterdurchschnittliche („schwache“) zentralörtliche Ausprägung

Über die zentralörtliche Ausstattung hinaus, wurde die Differenzierung der Mittelzentren hinsichtlich des Mitversorgungsgrades (Verhältnis der Einwohnerzahl des Mittelzentrums zur Einwohnerzahl des Mittelbereiches) vorgenommen. Hierbei ist im Sinne des Zentrale-Orte-Konzeptes ein Mitversorgungsgrad > 50 % als ein notwendiger bzw. hoher Mitversorgungsgrad gewertet worden. Eine Förderung von Mittelzentren mit hohem Mitversorgungsgrad im ländlichen Raum - ggf. außerhalb des Bereichs der Schlüsselzuweisungen - sollte geprüft werden.



Zur Ermittlung der Lage im Raum wird zum einen auf das Erreichbarkeitsmodell der Hessen Agentur zurückgegriffen. Darüber hinaus umfasst die Lage im Raum auch Kategorien der hessischen Strukturräume (Ländlicher Raum, Ordnungsraum / Verdichtungsraum), um besondere, lagetypische Herausforderungen erfassen zu können (Anlage 2a und 2b).

Die Kommission empfiehlt:

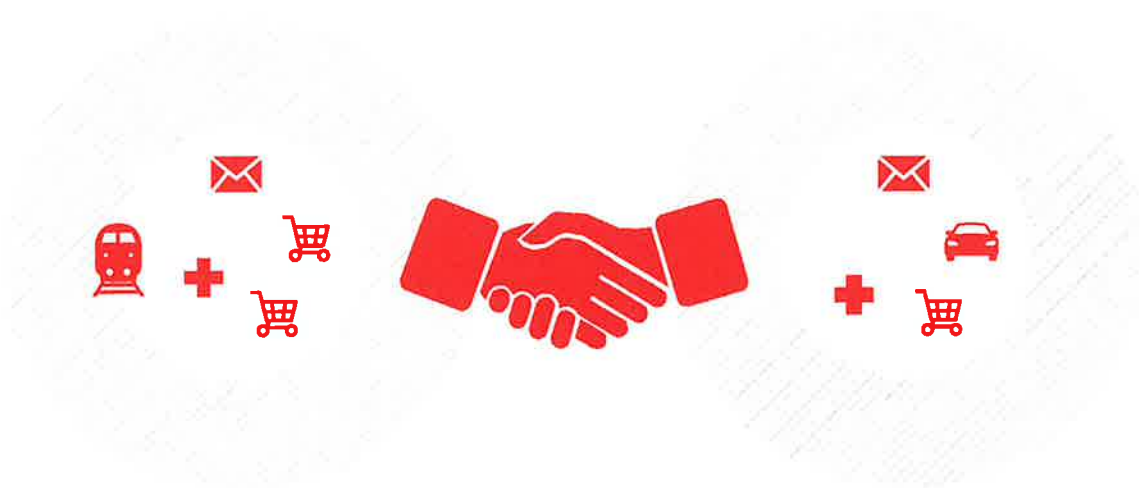
Dieser methodische Ansatz ist schlüssig. Daraus ergeben sich 6 Typen von Mittelzentren, deren Verteilung in Abbildung 1 dargestellt ist:

- MZ PLUS im Ländlichen Raum (A1)
- MZ im Ländlichen Raum (A2)
- MZ in Städtekooperation im Ländlichen Raum (A3)
- MZ PLUS im Ordnungsraum (B1)
- MZ in Städtekooperation im Ordnungsraum (B2)
- MZ im Regionalverband FrankfurtRheinMain (C)

Aus dieser Klassifizierung sollten spezifische raumordnerische Entwicklungsaufträge und Unterstützungsbedarfe (siehe Empfehlung 8) abgeleitet werden.

4. Mittelzentrale Verbundlösungen stärken und einfordern

Mittelzentren im Ordnungsraum sowie im Ländlichen Raum, die eine schwache zentralörtliche Ausprägung, einen unterdurchschnittlichen Mitversorgungsgrad sowie ein weiteres Mittelzentrum in direkter Nachbarschaft aufweisen, sollen die Möglichkeiten der interkommunalen Aufgabenteilung bzw. den Verbundgedanken nutzen. Bei diesen Konstellationen spielen die Verflechtungen untereinander und die funktionale Arbeitsteilung in den verschiedenen Aufgabenbereichen eine zentrale Orientierungsgröße bei der Bedarfsdeckung.



Die Kommission empfiehlt:

Zur Stärkung des Zentrale-Orte-Konzeptes sollte in diesen Fällen bei Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung die Einführung der Organisationsform der „formalisierten Städtekooperation“ angestrebt werden. Die Kommunen sollen sich hierfür mit Blick auf ihren gemeinsam definierten Mittelbereich konzeptionell abstimmen und dabei arbeitsteilig zentralörtliche Leistungen anbieten. Diese Kooperation ist auf Basis vertraglicher Regelungen auszugestalten. Die vertraglich auszugestaltenden Kooperationsvereinbarungen der Kommunen sollten von Seiten der Landesregierung durch eine Mustervereinbarung inhaltlich konkretisiert werden, damit Städtekooperationen einheitliche Mindeststandards erfüllen. Hierbei liegt die zentrale Herausforderung in der Definition von Kooperationsfeldern in von der Landesplanung festzulegenden fachlichen Zielen, die durch die Kooperation erreicht werden sollen.

Das alle Aspekte der Kooperation integrierende Querschnittsziel besteht in einer möglichst umfassenden wohnortnahen bzw. gut erreichbaren mittelzentralen Versorgung der Bevölkerung des gesamten Kooperationsraumes. Mögliche Kooperationsfelder sind im Wesentlichen die Abstimmung der Einzelhandelsstandorte, die mittelzentralen Einrichtungen der Daseinsvorsorge hinsichtlich Dimensionierung und Standorten, die Siedlungsflächenentwicklung und die ortsübergreifende verkehrliche Anbindung. Es wird angeregt, dass die Kommunen in der Kooperationsvorbereitung durch Fördermittel zur interkommunalen Zusammenarbeit unterstützt werden. Weitergehende Überlegungen in Ergänzung hierzu und zur möglichen räumlichen Abgrenzung finden sich in Anlage 7.

Sollten die betroffenen Mittelzentren die formalisierte Städtekooperation trotz entsprechender Unterstützung durch die Landesregierung nicht in adäquater Zeit (fünf Jahre) realisieren, ist eine Abstufung zum Grundzentrum ins Auge zu fassen. Für diesen Fall bedarf es einer Übergangsregelung zur Abmilderung der Auswirkungen im Kommunalen Finanzausgleich.

5. Weitere Binnendifferenzierung der Mittelzentren im Rhein-Main-Gebiet vornehmen

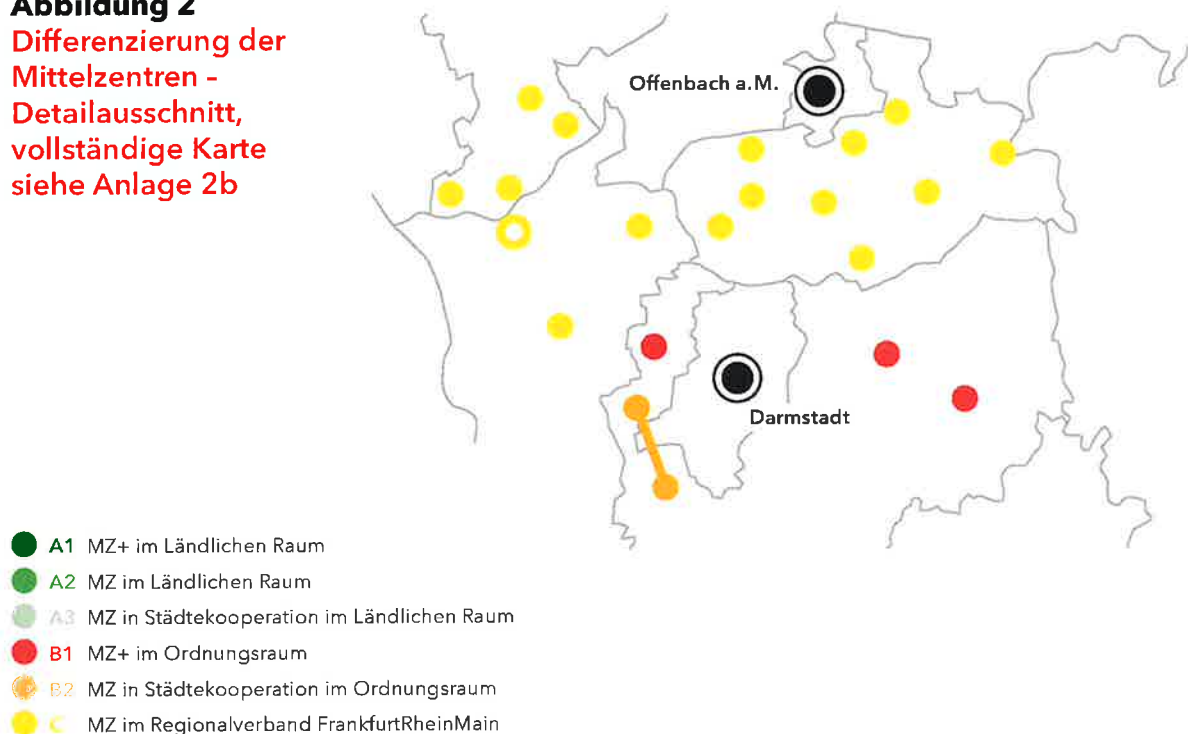
Im Rhein-Main-Gebiet weisen die in großer Anzahl auftretenden Mittelzentren eine vergleichbare Ausstattung wie die übrigen Mittelzentren auf, liegen geographisch jedoch in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander und zu den Oberzentren. Entsprechend erfüllen diese Mittelzentren nicht die gleiche Versorgungsfunktion für benachbarte Kommunen wie die übrigen Mittelzentren, d.h. diese Kommunen verfügen i. d. R. über keinen die Funktion als Zentraler Ort konstituierenden Bedeutungsüberschuss im Sinne einer Umlandversorgung. Trotzdem erscheint es angesichts der Zwänge zur Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel und zur funktionalen Spezialisierung sinnvoll, dass sich die Ausstattungen benachbarter Städte möglichst ergänzen und nicht konkurrieren.

Die Kommission empfiehlt:

Das Zentrale-Orte-System sollte in Anbetracht der unmittelbaren Nachbarschaft Zentraler Orte, der Überlagerung von Einzugsbereichen, Mittelzentren ohne übergemeindliche Versorgungsfunktion, sowie der besonderen Dominanz der Oberzentren, eine weitere Binnendifferenzierung

im Sinne von „Mittelzentren im Verdichtungsraum“ ermöglichen, mit der weitergehenden Empfehlung kooperative Zentrenverbünde für Teilräume des gesamten Verdichtungsraumes anzustreben. Hier liegt die besondere Herausforderung darin, diese Kooperationsteilräume innerhalb des Gesamttraumes nach einheitlichen Kriterien abzugrenzen, mögliche Kooperationsfelder zu benennen sowie geeignete vertragliche Grundlagen und institutionelle Arrangements zu entwickeln.

Abbildung 2
Differenzierung der
Mittelzentren -
Detailausschnitt,
vollständige Karte
siehe Anlage 2b



Unter diesem Vorzeichen wird für das Verbandsgebiet FrankfurtRheinMain empfohlen, die heutigen Mittelzentren (Kategorie C) in eine gesonderte und neu zu bildende planerische Kategorie „Mittelzentrale Zentrenverbünde“ zu überführen. Dieser Ansatz enthält folgende Merkmale:

- Obgleich sie keinen Versorgungsüberschuss im Sinne der Versorgung eines eigenen Mittelbereichs aufweisen, sind sie im planungsrechtlichen Sinne den anderen Mittelzentren gleichgestellt.
- Sie erhalten ebenso wie die übrigen Mittelzentren weiterhin ihren Anteil aus der Finanzausgleichsmasse.
- Die vereinbarten Kooperationen zwischen den betroffenen Mittelzentren müssen dem jeweils arbeitsteilig bedingten Bedarf (finanziell und inhaltlich) Rechnung tragen und sind in vertraglichen Vereinbarungen unter Ausrichtung auf fachliche landespolitische Zielsetzungen festzulegen.

Die Erarbeitung der Kooperationsvereinbarungen sollte angesichts der Besonderheiten des Rhein-Main-Gebiets im Sinne eines einheitlichen Verfahrens unter Einbindung der Landesregierung erfolgen. Es wird angeregt, analog der Empfehlung 4 vorzugehen und die Abstufung zu Grundzentren vorzunehmen, falls die vertraglich vereinbarte Kooperationsleistung nicht in adäquater Zeit (fünf Jahre) realisiert wird.

6. Existierendes dichtes Netz der Mittelzentren in Hessen lässt wenig Spielraum für Aufstufungen von Grundzentren ohne Abstufungen von Mittelzentren

Die Ebene der Mittelzentren in Hessen umfasst mit 98 Kommunen rund 25% aller Städte und Gemeinden. Im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet, in dem nur knapp 9% aller Städte und Gemeinden Mittelzentren sind, hat das Land Hessen ein sehr dichtes Netz an Mittelzentren.

Die Kommission empfiehlt:

Eine Erhöhung der Anzahl der Mittelzentren erscheint aufgrund der vorhandenen Situation im Grundsatz nicht notwendig und ist daher tendenziell zu vermeiden. Entsprechend besteht wenig Spielraum für Aufstufungen von Grundzentren ohne gleichzeitige Abstufung von Mittelzentren. Die grundsätzlich mögliche Aufstufung von Grundzentren zu Mittelzentren im ländlichen Raum setzt immer das Vorhandensein eines eigenen Versorgungsbereiches voraus. Dies führt in diesen Räumen in der Regel zu einer Abstufung eines bisher vorhandenen Mittelzentrums. Im Verdichtungsraum kann eine Aufstufung von Grundzentren nur in Betracht gezogen werden, wenn es vergleichbare mittelzentrale Funktionen erfüllt und im Verbund mit bestehenden Mittelzentren seines Teilraumes durch entsprechende formalisierte Kooperationsvereinbarungen mittelzentrale Versorgungsfunktionen für den gesamten Teilraum wahrnimmt (siehe auch die Empfehlungen 4 und 5).

7. Erhalt der Verknüpfung und Ausdifferenzierung des Status Mittelzentrum im Kommunalen Finanzausgleich

Die zentralörtliche Einstufung hat Konsequenzen für die Einwohnergewichtung und damit den Mittelzufluss aus dem Teilbudget für kreisangehörige Städte und Gemeinden im Kommunalen Finanzausgleich, dies gilt besonders für Mittelzentren bis 50.000 Einwohner (einschließlich solcher mit Teilfunktion eines Oberzentrums) (Anlage 4).



Die Kommission empfiehlt:

Ziel aus Sicht der Expertenkommission soll die Stärkung der mittelzentralen Strukturen sein. Die Handlungsfähigkeit der Mittelzentren soll erhalten werden, um diese Städte und Gemeinden in die Lage zu versetzen, ihrer Rolle gerecht werden zu können. Die bestehende Verknüpfung des Kommunalen Finanzausgleiches (§ 3 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz) mit dem Zentrale-Orte-Konzept im Landesentwicklungsplan sollte daher prinzipiell beibehalten werden. Es wird zudem angeregt, dass die vorgeschlagenen Empfehlungen im Rahmen der Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleiches einbezogen werden.

8. Raumordnung zur Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzeptes laufend an Fachplanung beteiligen

Der Kommunale Finanzausgleich leistet einen wichtigen Beitrag zu den zentralörtlichen Strukturen über eine Verstärkung der Finanzmittel. Darüber hinaus wirken aber natürlich die jeweiligen Fachplanungen auf das Zentrale-Orte-System ein und können jeweils spezifische Ausstattungsdefizite beheben helfen.

Die Kommission empfiehlt:

Im Zuge der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Hessen sollten mögliche und bestehende Raumordnungsklauseln in den relevanten Fachgesetzen mit Blick auf ihr Gewicht und ihren Anwendungsbezug hin überprüft werden. Die beabsichtigte Stärkung der Raumordnung kann des Weiteren über eine konsequente Prüfung bei allen Kabinettsvorlagen mit Blick auf ihre Raumordnungsrelevanz erfolgen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass dem Zentrale-Orte-Konzept und der raumstrukturellen Typisierung als grundlegendes Steuerungsinstrument in Hessen ein adäquates Gewicht beigemessen wird.

Empfehlungen der Kommission zur Raumstruktur

9. Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte ist ein plausibler Indikator zur Abgrenzung der Raumstruktur

Der zur großräumigen Gliederung des Landes verwendete Indikator der Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte (Einwohner im Verhältnis zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort je Quadratkilometer Gesamtgemeindefläche) basiert auf der amtlichen Statistik und steht bis zur Gemeindeebene zur Verfügung. Er sollte zur Abgrenzung der Ordnungs-, Verdichtungs- und ländlichen Räume, auch in Zukunft herangezogen werden (Anlage 5).

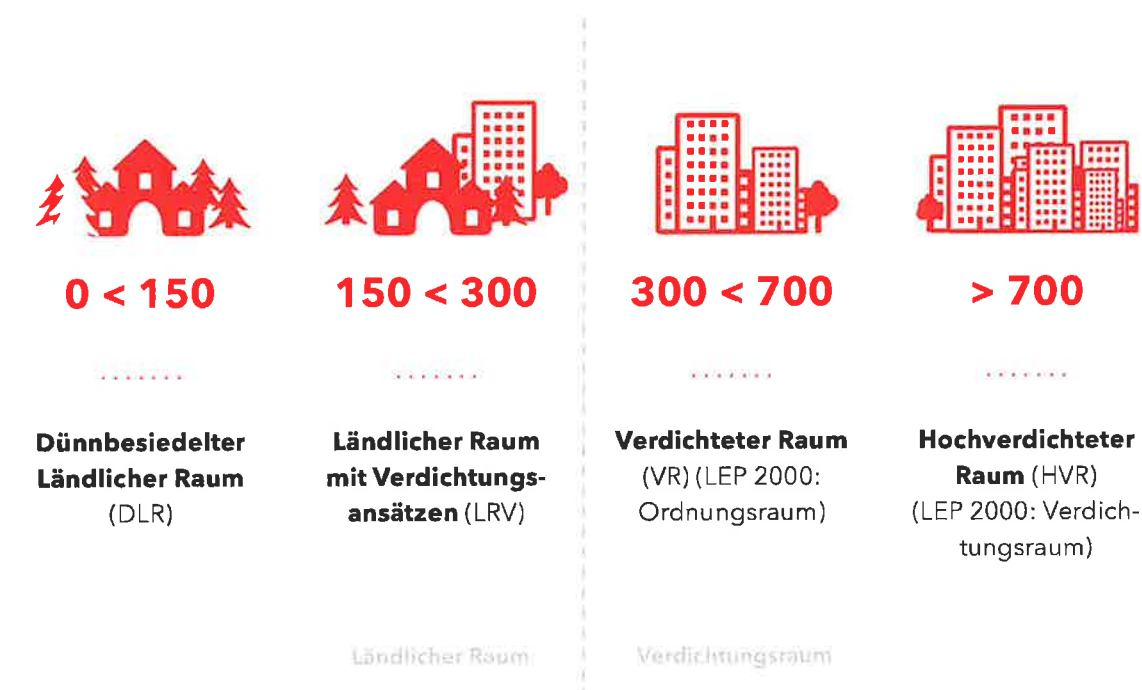
10. Ergänzung der Indikatoren zur Abgrenzung der Raumstrukturen im LEP

Die indikatorenbasierte Abgrenzung der Raumstrukturen sollte weiter differenziert und für die Abwägung genutzt werden. Diese umfasst die weitere Miteinbeziehung von raumordnerisch relevanten Kriterien, wie z.B. die Homogenisierung von Planungsräumen, die Vermeidung von Insellagen und die Berücksichtigung von Entwicklungsachsen. Zusätzlich können weitere Indikatoren (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Flächennutzung, Erreichbarkeit durch ÖPNV) zur Zuordnung einzelner Städte und Gemeinden herangezogen werden. Hierzu gehört auch die Berücksichtigung des „Siedlungsindex“ des Hessischen Rechnungshofes, dessen gewichtete Kombination von Siedlungsstreuung, urbaner Durchdringung und Ausnutzungsdichte eine aussagekräftige Abbildung der Siedlungsstruktur im Kontext der hessischen Raumstrukturen ermöglicht.

11. Unterschiedlichkeit des ländlichen Raums gerecht werden

Eine weitere Differenzierung des Ländlichen Raumes ist, analog dem bisherigen Ordnungsraum, in zwei Kategorien vorzunehmen. Hierzu wird ein vierstufiges System zur Unterscheidung der hessischen Raumstrukturen vorgeschlagen.

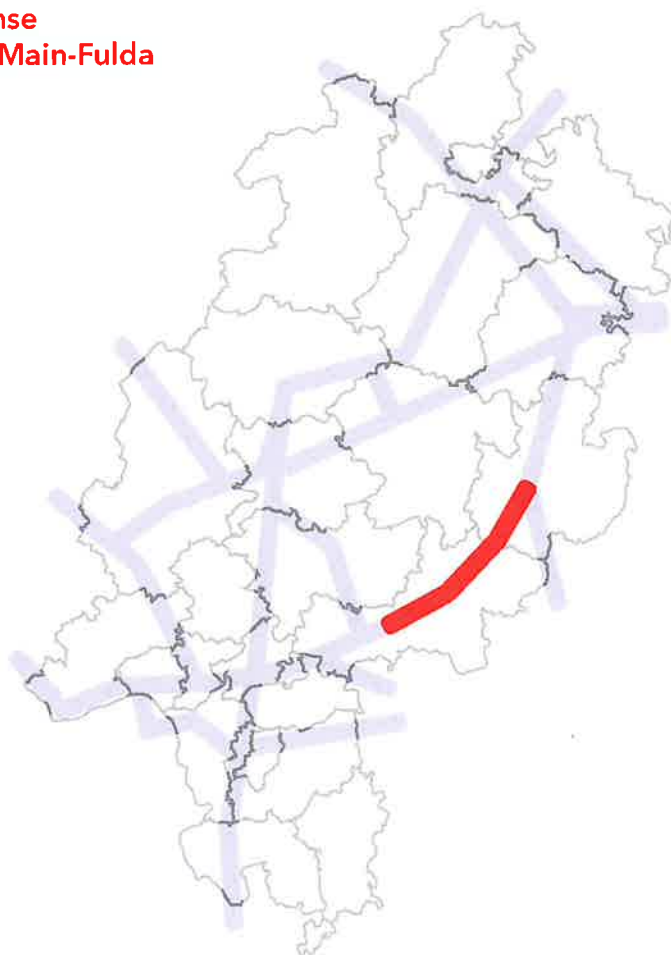
Abbildung 3
Differenzierung Ländlicher
Raum – Verdichtungsraum



Die Unterscheidung des Ländlichen Raumes in den „ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen“ sowie in den „dünnbesiedelten ländlichen Raum“ wird der Raumstruktur Hessens gerecht. Sie erkennt die Herausforderungen, insbesondere in den Randbereichen des verdichteten Raumes und den sehr ländlichen Landesteilen an.

Die Kommission regt an, weitere Indikatoren und Herangehensweisen zu prüfen. Diese sollten, sowohl physisch-materielle Strukturen (u.a. Siedlungsdichte, Bebauungsstruktur oder Flächennutzung) zur Abbildung des Realraums beinhalten, aber auch einem relationalen Raumverständnis (Einwohner im Einzugsbereich und Erreichbarkeit zentralörtlicher Strukturen) gerecht werden.

Abbildung 4
Entwicklungssachse
Frankfurt-Rhein-Main-Fulda



12. Entwicklungssachse Frankfurt-Rhein-Main-Fulda dem Verdichtungsraum zuordnen

Bei der Abgrenzung der Raumstrukturen sollte der **Entwicklungssachse Frankfurt-Rhein-Main-Fulda** ein besonderer Stellenwert beigemessen werden. Durch die veränderten raumstrukturellen Rahmenbedingungen (u.a. die Fertigstellung der A 66 im Jahr 2014 und der aktuelle Aus- und Neubau der ICE-Bahnstrecke Hanau-Fulda) werden in den kommenden Jahren weitreichende Entwicklungsimpulse gesetzt. Es wird davon ausgegangen, dass das raumplanerische Ziel der Konzentration der Siedlungsentwicklung entlang von Achsen zukünftig in diesem Teilraum realisiert werden kann und die Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte in den angrenzenden Kommunen steigt. Durch die raumstrukturelle Verbindung des Oberzentrums Fulda mit dem Verdichtungsraum Frankfurt Rhein-Main wird der Dynamik der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, sowie dem Verkehrsinfrastrukturausbau Rechnung getragen. Auf Grundlage dieser Entwicklungen sollten die Kommunen entlang dieser Entwicklungssachse dem Verdichtungsraum zugeordnet werden. Die Karte „Empfehlung Strukturräume in Hessen“ zeigt die raumstrukturellen Abgrenzungen entlang der Entwicklungssachsen (Anlage 8).

13. Beibehaltung des „KFA-Ergänzungssatzes Ländlicher Raum“

Die Weiterentwicklung der hessischen Strukturräume sollte mit Blick auf raumordnungspolitische Entwicklungsvorstellungen, auch in Zukunft Ihren Niederschlag in Form einer finanziellen Berücksichtigung des Ländlichen Raums beim Kommunalen Finanzausgleich (KFA) erfolgen. In diesem Sinne sind die Investitionsstrukturpauschalen und die „Einwohnerveredelung“ beizubehalten (Anlage 6). Zu prüfen wäre, inwieweit diese Regelungen den hier vorgeschlagenen neuen räumlichen Kategorien anzupassen sind.

4 Ausblick

Die Expertenkommission ist durch die **Erarbeitung von insgesamt 13 Empfehlungen** dem von der Hessischen Landesregierung formulierten Arbeitsauftrag zur zukunftsfähigen Weiterentwicklung des **Zentrale-Orte-Konzeptes** und der Raumstrukturen nachgekommen. Gleichzeitig weisen die Mitglieder der Kommission darauf hin, dass die dynamischen Entwicklungen in Hessen dazu führen, dass die ausgesprochenen Empfehlungen als ein Ergebnis einer Zeitpunktbetrachtung zu verstehen sind. Entsprechend ist bei der Umsetzung der Empfehlungen darauf zu achten, dass mögliche Neuordnungen innerhalb der kommenden Jahre konsequent und systematisch im Sinne eines Monitorings überprüft werden.

Aus der gutachterlichen Stellungnahme wird deutlich, dass **zusätzlicher Klärungsbedarf bei der Festlegung der Kooperationsräume** im Ballungsraum, den Aufgabenbereichen und Zielen der Kooperation, sowie der Erarbeitung von institutionellen Arrangements zur Umsetzung der Kooperation besteht.

Die Kommission konnte sich im Rahmen ihrer Arbeit nicht vertieft mit den **raumstrukturellen Auswirkungen der Digitalisierung** beschäftigen und diese im Rahmen ihrer Empfehlungen insbesondere für ein zukunftsfähiges Zentrale-Orte-Konzept berücksichtigen. Das von der Universität Kassel mit Unterstützung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen ausgerichtete Symposium „**Zentralitäten 4.0 – Mittelzentren im Zeitalter der Digitalisierung**“ (22./23. November 2018) war ein erster Schritt in diese Richtung. Die Kommission empfiehlt, sich im Rahmen der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes vertieft mit der Frage auseinanderzusetzen, in welchen Bereichen die Möglichkeiten der Digitalisierung die Bereitstellung und Erreichbarkeit zentralörtlicher Leistungen verändern kann.

Ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt, der nach Ansicht der Kommission im Rahmen der Weiterentwicklung des **Zentrale-Orte-Konzeptes** in Hessen stärker berücksichtigt werden sollte, als dies im Rahmen der Kommissionsarbeit möglich war, betrifft den Stellenwert der Bündelung zentralörtlicher Infrastrukturen als Produktionsfaktor für Unternehmen und damit auch die regionalökonomische Bedeutung zentralörtlicher Festlegungen. Die Kommission empfiehlt daher, die **ökonomische Stabilisierungs- und Entwicklungsfunktion Zentraler Orte** stärker herauszuarbeiten.

Die Kommission weist zudem auf die aktuell laufende **wissenschaftliche Debatte zum Soziale-Orte-Konzept** hin (beispielsweise im Rahmen des im September 2019 in Kiel geplanten Deutschen Kongresses für Geographie), das über den raumordnerisch-steuernden **Einfluss Zentraler Orte** hinaus, eine Weiterentwicklung der Thematik im Sinne einer flächendeckenden Sicherstellung der Daseinsvorsorge in Abhängigkeit des gesellschaftlichen Zusammenhaltes darstellen kann.

Wichtig ist der Kommission, dass die **weiteren Entwicklungen in Hessen nicht zu Lasten einzelner Landesteile** führen dürfen und entsprechend vom Anspruch der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse getragen werden sollen. Hierbei wird insbesondere auf die **Kommunen im Ländlichen Raum** verwiesen, die zukünftig weiter gestärkt werden sollen und vom wirtschaftlichen Aufschwung Hessens profitieren müssen.

Zur zielgerichteten Weiterentwicklung des **Zentrale-Orte-Konzeptes** sowie der Kategorien zur Raumstruktur ist zusätzlich anzuraten, die Ergebnisse der empirischen Überprüfung und die **Empfehlungen der Kommission durch die Landesregierung über den gesetzlichen Beteiligungsauftrag hinaus mit den betroffenen Akteuren (Kommunen und kommunale Spitzenverbände) zu erörtern.**

ANLAGEN

- Anlage 1:** Studie zur empirischen Überprüfung der Zentralen Orte in Hessen - Präsentation der Hessen Agentur vom 18.04.2018
- Anlage 2a:** Übersicht Differenzierung der bestehenden Mittelzentren
- Anlage 2b:** Karte Differenzierung der bestehenden Mittelzentren
- Anlage 3:** Gutachterliche Stellungnahme für ein Konzept zur künftigen Festlegung zentraler Orte im Rhein-Main-Gebiet unter besonderer Berücksichtigung der Mittelzentren - Prof. Danielzyk / Prof. Priebis vom 07.01.2019
- Anlage 4:** Der Kommunale Finanzausgleich in Hessen und seine Bezüge zur Raumordnung - Präsentation des HMdF vom 18.04.2018
- Anlage 5:** Strukturräume in Hessen - Berechnungsbasis 2016
- Anlage 6:** Der Kommunale Finanzausgleich in Hessen und der Ländliche Raum - Präsentation des HMdF vom 16.08.2018
- Anlage 7:** Überlegungen zu Kooperationsfeldern und Kooperationsräumen für formalisierte Städtekooperationen
- Anlage 8:** Karte Empfehlung Strukturräume in Hessen

