

Gutachterliche Stellungnahme für ein Konzept zu künftigen Festlegungen zentraler Orte im Rhein-Main-Gebiet unter besonderer Berücksichtigung der Mittelzentren

(im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie,
Verkehr und Landesentwicklung)

Gliederung

1. Einleitung: Ausgangslage und Auftrag
2. Konzeptionelle raumplanerische Überlegungen (alternative Varianten)
3. Überlegungen zur Dotierung im kommunalen Finanzausgleich
4. Empfehlungen (Umsetzungsvariante)

1. Ausgangslage und Auftrag

Gegenwärtig weist der Landesentwicklungsplan (LEP) Hessen für das gesamte Land Zentrale Orte – und damit auch Mittelzentren – nach einheitlichen Kriterien aus. Das scheint auch auf den ersten Blick im Sinne der Gleichbehandlung aller Landesteile angemessen zu sein. Allerdings führt das in der Praxis zu erheblichen Problemen, da es deutliche Unterschiede in der Raum- und Siedlungsstruktur gibt. Während weite Teile von Mittel- und Nordhessen durch ländlich geprägte Strukturen mit einem Netz von isolierten Klein- und Mittelstädten sowie einigen wenigen Großstädten charakterisiert sind, weist der Rhein-Main-Raum als Teilraum der Planungsregion Südhessen eine z. T. extrem hohe Dichte von städtisch geprägten Kommunen mit sehr intensiven Verflechtungen auf. Die raumstrukturelle Realität ist geprägt durch die unmittelbare Nachbarschaft von Zentralen Orten, die Überlagerung von Einzugsbereichen, Zentralen Orten ohne übergemeindliche Versorgungsfunktion sowie die besondere Dominanz des Oberzentrums bzw. der Oberzentren (Abb. 1). Charakteristisch ist auch die Mehrfachausrichtung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit Veränderungen und Varianten bezüglich der einzelnen Güter und Dienstleistungen sowie im zeitlichen Verlauf. Zudem ist eine Inkongruenz der Aktionsräume beim Wohnen, bei der Versorgung, im Freizeitbereich und beim Arbeitsplatz festzustellen.

Diese sehr unterschiedlichen Siedlungsstrukturen innerhalb von Hessen bedingen sehr unterschiedliche Ausgangslagen (insbesondere hinsichtlich der Verflechtungen der Mittelzentren und ihrer Bedeutung für ihr jeweiliges Umland) und damit spezifische planerische Aufgabenstellungen in den ländlichen Regionen und in der Region Rhein-Main. Damit gerät auch die zunächst plausibel erscheinende landesweit einheitliche Anwendung eines Systems mit landesweit gleichen Kriterien für die Ausweisung von Zentralen Orten in eine nachvollziehbare Kritik. Während in stärker ländlich geprägten Regionen gerade die Mittelzentren eine ganz besondere Bedeutung für die Versorgung ihres Umlands und damit zuletzt auch für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse haben, weisen die als Mittelzentren ausgewiesenen Städte im Rhein-Main Gebiet oft nur ein sehr eng begrenztes oder gar kein zu versorgendes Umland auf, insbesondere dann, wenn sie direkt aneinander Grenzen. Dies zeigen auch die Ergebnisse von empirischen Erhebungen, die 2009 vorgelegt wurden¹.

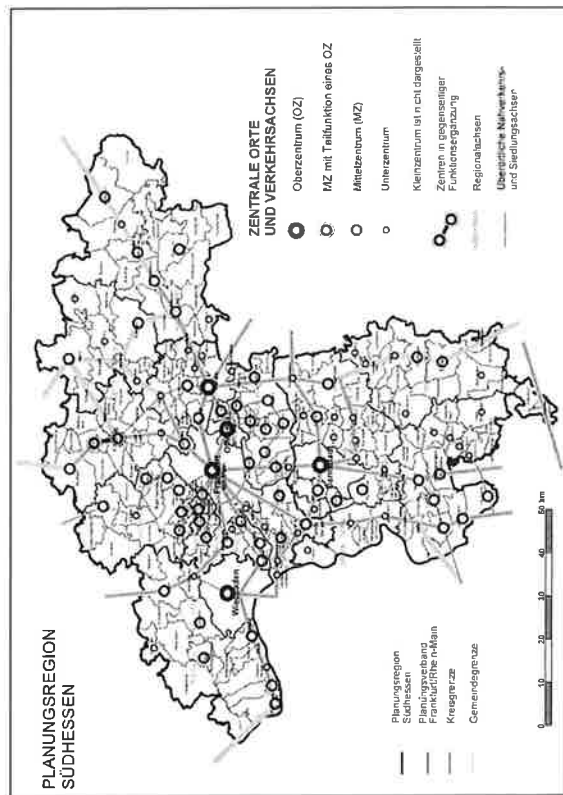


Abb. 1: Zentrale Orte und Verkehrsachsen in der Planungsregion Südhessen. Quelle: *Regierungspräsidium Darmstadt/Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010, Allgemeiner Teil Regionaler Flächennutzungsplan, Darmstadt/Frankfurt am Main*, 2011, S. 21.

Das Problem, dass trotz der spezifischen, von hoher Dichte geprägten Siedlungsstrukturen in den meisten Stadtregionen auch Nachbarkommunen der Kernstädte als Mittel- und Grundzentren eingestuft werden, hat die Ministerkonferenz für Raumordnung schon in einer Entschließung aus dem Jahr 2009 festgehalten:

¹ Winkel, R./ Greiving, S.: Studie zur Bestimmung Zentraler Orte in Hessen. Bd. II: Südhessen. Wiesbaden/Dortmund 2009

Diese sehr unterschiedlichen Siedlungsstrukturen innerhalb von Hessen bedingen sehr unterschiedliche Ausgangslagen (insbesondere hinsichtlich der Verflechtungen der Mittelzentren und ihrer Bedeutung für ihr jeweiliges Umland) und damit spezifische planerische Aufgabenstellungen in den ländlichen Regionen und in der Region Rhein-Main. Damit gerät auch die zunächst plausibel erscheinende landesweit einheitliche Anwendung eines Systems mit landesweit gleichen Kriterien für die Ausweisung von Zentralen Orten in eine nachvollziehbare Kritik. Während in stärker ländlich geprägten Regionen gerade die Mittelzentren eine ganz besondere Bedeutung für die Versorgung ihres Umlands und damit nicht zuletzt auch für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse haben, weisen die als Mittelzentren ausgewiesenen Städte im Rhein-Main Gebiet oft nur ein sehr eng begrenztes oder gar kein zu versorgendes Umland auf, insbesondere dann, wenn sie direkt aneinander Grenzen. Dies zeigen auch die Ergebnisse von empirischen Erhebungen, die 2009 vorgelegt wurden¹.

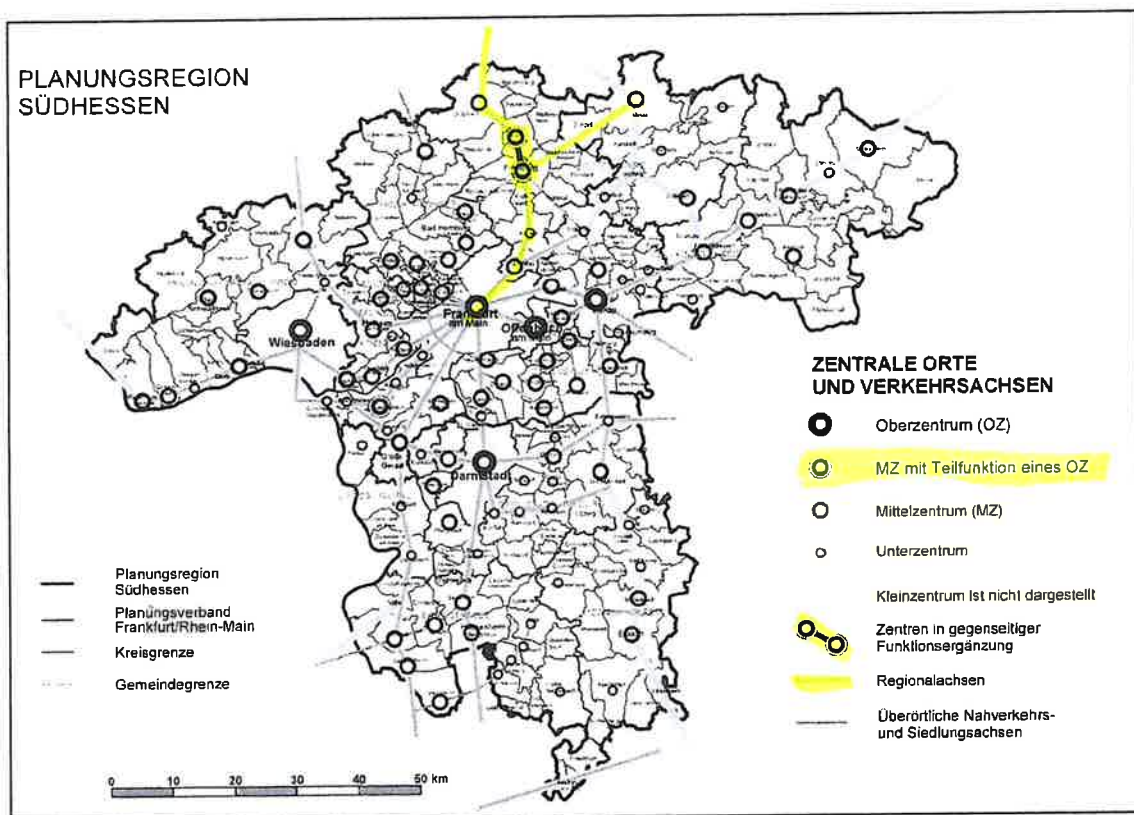


Abb. 1: Zentrale Orte und Verkehrsachsen in der Planungsregion Südhessen. Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt/Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010, Allgemeiner Teil Regionaler Flächennutzungsplan, Darmstadt/Frankfurt am Main 2011, S. 21.

Das Problem, dass trotz der spezifischen, von hoher Dichte geprägten Siedlungsstrukturen in den meisten Stadtregionen auch Nachbarkommunen der Kernstädte als Mittel- und Grundzentren eingestuft werden, hat die Ministerkonferenz für Raumordnung schon in einer Entschließung aus dem

¹ Winkel, R./ Greiving, S.: Studie zur Bestimmung Zentraler Orte in Hessen. Bd. II: Südhessen. Wiesbaden/Dortmund 2009

Jahre 1968 aufgegriffen und betont, dass die Zentralitätsfunktionen der beiden unteren Stufen in großflächigen Verdichtungsgebieten mit größeren Städten nicht immer voll ausgeprägt seien und die Gemeinden oder die aus mehreren Gemeinden bestehenden Siedlungseinheiten bereits selbst über die Einrichtungen zur Grundversorgung verfügten.² Für das Phänomen, dass in Verdichtungsräumen in größerer Zahl Ortschaften bzw. Siedlungseinheiten anzutreffen sind, die zwar über eine ähnliche Ausstattung verfügen wie Zentrale Orte, jedoch ihre Versorgungsfunktionen im wesentlichen nur für die eigenen Bewohner wahrnehmen, wurde in der Wissenschaft bereits früh der Begriff „Selbstversorgerort“ eingeführt³; später wurde dieser Begriff auch offiziell in die Terminologie der Landes- und Regionalplanung, z. B. des Landes Brandenburg, aufgenommen. Im Teil-Regionalplan „Zentralörtliche Gliederung der Nahbereichsstufe/Selbstversorgerorte/Ländliche Versorgungsorte“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Oderland-Spree beispielsweise wird die Aufgabe der Selbstversorgerorte im Verdichtungsraum so definiert, dass diese „überwiegend für die Bevölkerung in ihrem Ort die Versorgungsfunktion von Nahbereichszentren sicherstellen.“⁴ Diese Definition, die hier für die Ebene der Grundzentren gilt, wäre entsprechend auf der Ebene der Mittelzentren in der Weise anzuwenden, dass hier von einer (Selbst-)Versorgungsfunktion der mittelzentralen Stufe zu sprechen wäre.

Mit Blick auf die landesplanerischen Intentionen des zentralörtlichen System ist zu betonen, dass das planerische Anliegen in den Verdichtungsräumen – im Gegensatz zu den ländlichen Räumen – nicht vorrangig in der Sicherung einer Mindestversorgung für die Bevölkerung liegt, sondern die räumliche Planung hier primär in einer ordnenden bzw. lenkenden Funktion – etwa bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – gefordert ist. Eine solche ordnende Funktion ist auch das Anliegen der üblicherweise von Großstädten (so auch von der Stadt Frankfurt am Main) festgelegten innerstädtischen Zentren, die deswegen auch keine „Zentralen Orte“ mit Umlandversorgung im landesplanerischen Sinne sind.

Dadurch, dass die derzeitige Dotierung der zentralörtlichen Funktionen im kommunalen Finanzausgleich des Landes Hessens diese differenzierte Versorgungsfunktion der Städte in den einzelnen Landesteilen auf der jeweiligen zentralörtlichen Stufe und die damit verbundenen raumstrukturellen Unterschiede nicht berücksichtigt, wird vom räumlichen Kontext her Ungleiches gleich behandelt. Diese Situation erfordert entweder eine besonders überzeugende (aber schwer zu begründende) Legitimation der gegenwärtigen Praxis oder – besser – einen differenzierenden Umgang damit.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden zunächst zwei alternative Varianten für die künftigen zentralörtlichen Festlegungen im Rhein-Main-Gebiet unter Heranziehung von Lösungsansätzen aus anderen Stadtregionen in Deutschland vorgestellt werden (Kap. 2 +3). Dabei werden die bisher auf die Situation in Hessen und die entsprechenden Diskussionen bezogenen Studien und Stellungnahmen berücksichtigt.⁵ Anschließend wird eine Umsetzungsvariante empfohlen, in der künftig der Zentrale-Orte-Ansatz für die Region Rhein-Main so modifiziert angewandt werden kann, dass er den be-

² Ministerkonferenz für Raumordnung: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschließung vom 8.2.1968. In: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, BT-Drs. V/3958 S. 149

³ Vgl. Kluczka, G.: Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 194, Bonn-Bad Godesberg 1970

⁴ Regionalen Planungsgemeinschaft Oderland-Spree: Zentralörtliche Gliederung der Nahbereichsstufe Selbstversorgerorte Ländliche Versorgungsorte. Satzung vom 3. Juni 1996.

⁵ Vgl. Winkel, R./Greiving, S. 2009, siehe Fußnote 1; Hessen-Agentur: Studie zur empirischen Überprüfung der Zentralen Orte in Hessen, Wiesbaden 2016; Danielczyk, R./Postlep, R.-D.: Das Zentrale-Orte-Konzept im Entwurf des LEP Hessen 2015. Warburg/Oldenburg 2016

sonderen Bedingungen dieses intensiv verflochtenen Verdichtungsraumes gerecht wird, ohne die in der Landesplanung landesweit gültige Systematik grundsätzlich aufzugeben (Kap.4).

2. Konzeptionelle raumplanerische Überlegungen

Im Folgenden werden zwei grundsätzlich unterschiedliche raumplanerische Ansätze zum Umgang mit der komplexen Situation in verflochtenen Agglomerationen dargestellt:

- Variante 1: Ein zentralörtlicher Kooperationsraum Rhein-Main, wobei die Untervarianten 1 A (für den gesamten Verdichtungsraum) und 1 B (für kleinere Teilräume) unterschieden werden können (Kapitel 2.1).
- Variante 2: Festlegung gesonderter Verdichtungsraum – Kategorien im Zentrale-Orte-Konzept (Kapitel 2.2).

2.1 Variante 1: Zentralörtlicher Kooperationsraum Rhein-Main

Das Instrument „Zentralörtlicher Kooperationsraum“ ist ein innovativer Ansatz, die planerische Steuerungsfähigkeit in der komplexen Situation intensiv verflochtener Verdichtungsräume zu erhalten, jedoch die in der gegebenen Siedlungsstruktur unübersehbaren Defizite des klassischen Zentralorte-Konzeptes, die auch zu Glaubwürdigkeitsdefiziten gegenüber der Politik geführt haben, zu vermeiden.

In einem zentralörtlichen Kooperationsraum werden die Zentrenstrukturen erst einmal unabhängig von den kommunalen Grenzen betrachtet. Das entspricht der Alltagsrealität der Bewohnerinnen und Bewohner, die sich nicht nur bei der Wahl des Arbeitsplatzes und in der Freizeit, sondern gerade auch bei der Versorgung an Qualitäten und Erreichbarkeiten (nicht aber an politisch-administrativen Gebietszuschnitten) orientieren. Insofern knüpft der Zentralörtliche Kooperationsraum auch an innerstädtischen Zentrenkonzepten an, wie sie regelmäßig für größere Städte, u.a. zur Steuerung der Standorte des Einzelhandels, aufgestellt werden. Ein entsprechendes Konzept liegt z.B. auch für Frankfurt/Main vor⁶. Die Zentren des gesamten Kooperationsraumes werden einheitlich (und unabhängig etwa von der Einwohnergröße der Gemeinden) betrachtet. Auf der Basis von empirischen Erhebungen, aber auch gemäß dem planungspolitischen Gestaltungswillen werden Standorte als Zentren verschiedener Stufen (z.B. A-Zentren, B-Zentren, C-Zentren) klassifiziert. Es ist vollkommen klar, dass das nicht isoliert von außen geschehen kann, sondern auf der Basis von sorgfältigen empirischen Erhebungen regionsintern unter Beteiligung der einschlägigen Akteure ein planungspolitischer Aushandlungsprozess stattfinden muss. Das entspricht der regionalplanerischen Realität in anderen Handlungsfeldern und ist von daher nichts grundsätzlich Neues. Das Instrument „Zentralörtlicher Kooperationsraum“ entspricht den Realitäten der Verhaltensweisen der Bevölkerung und der Raumstrukturen in Verdichtungsräumen und ist von daher in jedem Falle realitätsnäher als die in gewisser Weise fiktiven klassischen zentralörtlichen Ausweisungen, die ja entsprechend der Definition Zentraler Orte von einer Umlandversorgung ausgehen, die es aber vielfach gar nicht gibt. Das spricht ein-

⁶ Stadt Frankfurt am Main: Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2011

deutig für die Anwendung dieses Instrumentes. Problematisch mag hingegen erscheinen, dass es überkommene Betrachtungsweisen auf zentralörtliche Ausweisungen radikal infrage stellt und zudem recht komplexe Aushandlungsprozesse erfordert, die auf professionelle Moderation und Kooperationswillen der beteiligten Akteure angewiesen sind.

Das Instrument wurde in der Fachliteratur umfassend konzipiert und intensiv diskutiert⁷; in der Praxis aber bislang nur in einzelnen Ländern angewandt. So ist der Ansatz, die zentralen Orte verstärkt im Kontext ihrer Verflechtungsbereiche zu sehen, auf der Ebene der Mittelbereiche im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2009 enthalten⁸. Dieser enthält den landesplanerischen Grundsatz, dass die Mittelzentren „gemeinsam mit den Gemeinden ihres Mittelbereiches Entwicklungskonzepte für den Mittelbereich entwickeln“ sollen⁹. Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg führt hierzu aus: „Handlungsfelder der Kooperation können z. B. in den Bereichen Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Schulstandorte, ärztliche Versorgung, medizinische/soziale Einrichtungen, alternative Bedienungsformen im ÖPNV, Flächenpotenziale für die Wirtschaftsentwicklung oder Einzelhandel liegen. ... Die Raumordnung kann über das Instrument der Zentralen Orte einen wichtigen Rahmen für Gemeindegrenzen überschreitende Diskurse im Bereich der Daseinsvorsorge setzen, wenn sich der Fokus vom Zentralen Ort selbst auf das „Zentrum in seiner Region“ verschiebt. Der Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes drängt sich als räumliche Gestaltungskulisse geradezu auf, denn wichtige und kommunalpolitisch oftmals schmerzliche Erkenntnisfindungsprozesse für eine Anpassungsplanung sind auf regionaler Ebene deutlich besser anzugehen als allein durch Entscheidungen aus der jeweiligen Landeshauptstadt“¹⁰.

Eine etwas andere Stoßrichtung verfolgt das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) des Landes Rheinland-Pfalz mit dem Leitbild „Kooperation im Mittelbereich“, wozu dort ausgeführt wird: „Leisten innerhalb eines Mittelbereichs mehrere zentrale Orte der mittel- und oberzentralen Stufe (Mittel- und Oberzentren) einen Beitrag zur mittelzentralen Versorgung, so handelt es sich um einen so genannten, mittelzentralen Verbund kooperierender Zentren“¹¹. Zur Zielerreichung wird für die kooperierenden Zentren im mittelzentralen Verbund im Verdichtungsraum für die Sicherung der Daseinsvorsorge eine intensive Zusammenarbeit empfohlen, um durch interkommunale Kooperation Synergieeffekte und ein qualitativ hohes Versorgungsniveau zu sichern (Kooperationsempfehlung)¹². Einer der im LEP aufgeführten mittelzentralen Verbünde kooperierender Zentren ist der Verdichtungsraum Trier mit den kooperierenden Ober- und Mittelzentren Konz und Trier. Dieser ist zwar in der Größe und der Komplexität der Raumstruktur nicht mit dem Rhein-Main-Raum vergleichbar, doch ist hier eine durchaus relevante Konstellation benachbarter Zentraler Orte gegeben.

⁷ vgl. z.B. Blotvogel, Hans H.: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. ARL-FuS 217. Hannover 2002, S. 248ff.; Forschungsverbund „Stadt und Region Sachsen“; Stadtregionen als Kooperationsräume. Berlin 2003.

⁸ Das LEP ist nach einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 16.06.2014 (OVG 10 A 8.10) ungültig, allerdings waren die hier zitierten Regelungen nicht ursächlich. Derzeit befindet sich das LEP in der Neuaufstellung.

⁹ Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009, Grundsatz 2.12

¹⁰ <http://jgi.berlin-brandenburg.de/regionalentwicklung/daseinsvorsorge.html>

¹¹ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), beschlossen vom Ministerrat am 7.10.2008, hier: Ziel 40

¹² Biwer, Berthold: Kooperation zentraler Orte: Vorteile einer Zusammenarbeit. „Interkommunale Kooperation im Städtetz Konz-Trier-Schweich“. In: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte in Rheinland-Pfalz. Mainz 2010, S. 47-50.

Besonders ausführlich wurde dieses Instrument für die oberzentralen Verflechtungsbereiche des Freistaates Sachsen erörtert. Es folgt dabei folgenden Leitgedanken: „Mit Hilfe von oberzentralen Kooperationsräumen soll die Steuerungsfähigkeit des Systems der zentralen Orte in den Stadtregionen Dresden, Leipzig und Chemnitz verbessert werden. Ein zentrales Element ist dabei die Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren; gleichzeitig sollen die Kooperationsräume, aber auch die „Plattformen“ für stadtrregionale Aushandlungsprozesse bilden. Die Akteure des Kooperationsraumes sollen sich dazu über die gemeinsamen Entwicklungslinien verständigen und diese in Konzepte überführen. Darüber hinaus soll aber auch die Abstimmung zwischen der Landesebene und den Kooperationsräumen auf eine neue Grundlage gestellt werden. So soll sich die Landesplanung im Wesentlichen auf die Definition der Rahmenvorgaben beschränken und den regionalen Akteuren die Steuerung der Entwicklungsprozesse weitestgehend überlassen. Die Kommunen der Stadtregion sowie die Regionalplanung werden somit zu den Hauptakteuren der regionalen Entwicklungsprozesse“¹³. Dieser Ansatz wurde allerdings von der Landesplanung des Freistaates Sachsen vermutlich wegen anderer vorrangiger Probleme und / oder wegen der komplexen Anforderungen nicht weiter verfolgt.

Diese gezielte Aufgabenzuordnung bei der Auswahl und Umsetzung von Zentralörtlichen Kooperationsräumen entspricht einem zeitgemäßen Verständnis der Aufgabenverteilung für die verschiedenen Planungsebenen und beteiligten Akteure¹⁴. Die Landesplanung hätte vor allem die Aufgabe, den entsprechenden Rahmen zu setzen, d.h. den Kooperationsraum abzugrenzen, Aufgabenfelder zu bestimmen, für die Regelungen erwartet werden und in diesem Falle des Rhein-Main-Gebietes auch die im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse zu definieren und bereit zu stellen.

In Zentralörtlichen Kooperationsräumen können für alle Funktionen, die mit der Ausweisung zentraler Orte verbunden werden (Entwicklungs-, Ordnungs-, Versorgungsfunktion) für spezifische Handlungsfelder Regelungen getroffen und auch auf deren Umsetzung hingewirkt werden¹⁵. Selbstverständlich muss es sich um Themen handeln, die interkommunale Regelungsbedarf aus raumplanerischer Sicht haben. Unter den Bedingungen des sich dynamisch entwickelnden Rhein-Main-Gebietes stehen – im Unterschied zum Freistaat Sachsen, wo es seinerzeit vor allem um Entwicklungsaufgaben ging –, die Ordnungs- und Versorgungsfunktion der zentralörtlichen Ausweisungen im Mittelpunkt. Hier können etwa Standortkonzepte erarbeitet oder gemeinsame Organisations- und Finanzierungsformen für Infrastrukturen der Daseinsvorsorge initiiert werden.

Für die Realisierung dieses Instruments spricht, wie oben schon gesagt, seine Realitätsnähe. Um seine Implementierung zu unterstützen, kann seitens der Landesebene vorgesehen werden, dass etwa die Ausweisung von Gebieten für großflächigen Einzelhandel oder Finanzierungszusagen für öffentliche Infrastrukturen der Daseinsvorsorge vom Vorliegen entsprechender interkommunal abgestimmter Konzepte für den Zentralörtlichen Kooperationsraum abhängig gemacht werden.

Ein zusätzliches Argument für den Einsatz dieses Instrumentes ist auch, dass damit eine Verknüpfung der kommunalen und regionalen Planungsebene erreicht wird, indem etwa die innerörtlichen Standortkonzepte für den Einzelhandel in großen Städten in das hier skizzierte Instrument integriert werden.

¹³ vgl. Forschungsverbund Stadt und Region Sachsen 2003, S. 37 ff., siehe Fußnote 7

¹⁴ vgl. Forschungsverbund Stadt und Region Sachsen 2003, Kapitel 3, siehe Fußnote 7

¹⁵ vgl. Forschungsverbund Stadt und Region Sachsen 2003, S. 28, siehe Fußnote 7

den könnten¹⁶. Gerade hierfür ist das Rhein-Main-Gebiet hervorragend geeignet, weil es durch die Erarbeitung des Regionalen Flächennutzungsplans eine entsprechende Erfahrung in der Zusammenarbeit und Integration von Planungsebenen gibt.

Abb. 4: Transkommunaler Kooperationsraum



Abb. 2: Beispiel transkommunalen Kooperationsraums, Quelle: Blatevogl, H. (Hrsg.): *Fortentwicklung des zentrale-Orte-Konzepts*. Hannover 2002, S.250.

Die polyzentrische Struktur des Rhein-Main-Gebiets ist zweifelsohne komplex und stellt, auch für die Anwendung des hier skizzierten Instruments, eine anspruchsvolle Herausforderung dar. Von daher könnte der Einsatz des Instruments auch dadurch befördert werden, dass es nicht gleich für den Gesamtraum angewandt wird (Untervariante 1A), sondern erst einmal für Teilräume mit besonderem Regelungsbedarf (Untervariante 1B):

- **Untervariante 1A: Zentralörtlicher Kooperationsraum Rhein-Main:** Im Idealfall sollte der durch besonders intensive raumstrukturelle Verflechtungen gekennzeichnete Rhein-Main-Raum, in dem besonders viele Mittelzentren eng benachbart liegen, als Zentralörtlicher Kooperationsraum im gerade skizzierten Sinne definiert werden. Hier würden unter Rahmenbedingungen, die die Hessische Landesplanung zu setzen hätte, und moderiert von der Regionalplanung die Kommunen, d. h. die Stadt Frankfurt/Main wie alle weiteren heute als Zentrale Orte ausgewiesenen Gemeinden ein Zentrenkonzept für den Gesamtraum erarbeiten. Dieses wäre in den relevanten Dimensionen (insbesondere Versorgung und Ordnung) für entsprechende Handlungsfelder (z. B. Standorte des Einzelhandels und von weiteren Einrichtungen der Daseinsvorsorge usw.) auszufüllen und umzusetzen. Dabei wäre das innerstädtische Zentren-Netz der Stadt Frankfurt/Main vollständig zu integrieren, wobei in der Konsequenz auch hier an eine Dotation der einzelnen Zentren zu denken wäre. Für die Finanzierung von entsprechenden Maßnahmen stünde für den Kooperationsraum die vom Land zu definierende Finanzmasse, mindestens jedoch so viel, wie bereits jetzt in diesem Raum im

Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für die mittelzentralen Aufgaben ausgezahlt wird, zur Verfügung.

- **Untervariante 1B: Zentralörtliche Kooperationsräume für Teilräume im Rhein-Main-Gebiet:** Angesichts der sehr komplexen Situation im Rhein-Main-Gebiet und aufgrund der intensiven teils räumlichen Verflechtungen kann es geboten sein, den Gesamtraum in funktional sinnvolle Teilräume zu unterteilen, für die jeweils die skizzierten Aushandlungsprozesse stattfinden müssten. Ideal wäre dabei, wenn zu jedem Teilraum auch ein Teilgebiet der Stadt Frankfurt/Main gehören würde, um die dort vorhandenen Zentren in das neu zu erarbeitende Konzept für den Transkommunalen Kooperationsraum einzubeziehen. Das ist aber nicht zwingend. Im Sinne einer guten und schnellen Umsetzung unter Beteiligung kooperationswilliger Gemeinden wäre auch erst einmal in kleinerem Umfang die Zusammenarbeit mehrerer benachbarter Mittelzentren in dem hier skizzierten Sinne vorstellbar. Grundsätzlich wäre dann ähnlich zu verfahren, wie bisher schon skizziert: Der Rahmen würde durch die Landesplanung vorgegeben, der Aushandlungsprozess würde durch die Regionalplanung moderiert. Als zu verteilende Finanzmasse ständen mindestens die bis jetzt an diesen Teilraum vergebenen spezifisch für mittelzentrale Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen des Hessischen kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung, die jedoch erst einmal nicht zur vollständigen Auszahlung kämen. Vielmehr würde das erst dann geschehen, wenn sich die beteiligten Kommunen auf eine Kooperation zur Erfüllung der mittelzentralen Funktionen geeinigt haben.

Die hier skizzierte planerische Definition und Umsetzung eines Zentralörtlichen Kooperationsraums im Rhein-Main-Gebiet wäre realitätsgerecht, ist aber politisch und planerisch sehr anspruchsvoll.

2.2 Variante 2: Festlegung gesonderter Verdichtungsraumkategorien

Wenn eingangs auf die Problematik der fehlenden Berücksichtigung ungleicher Siedlungsstrukturen im starren zentralörtlichen System Hessens (wie auch der meisten anderen Bundesländer) hingewiesen wurde, stellt sich die Frage, wie unterschiedliche Siedlungsstrukturen in diesem System berücksichtigt werden können, ohne es grundsätzlich in Frage zu stellen. Während es im genannten Beispiel aus Rheinland-Pfalz darum geht, die schwache Ausstattung einiger ländlicher Kommunen mit Umwandlungsbedeutung dadurch zu kompensieren, dass diese zentralörtliche Funktionen im Verbund wahrgenommen werden ("mittelzentrale Verbünde" kooperierender Zentren), ist hier nach Wegen zu suchen, wie die gut ausgestatteten Kommunen des Rhein-Main-Raums, die jedoch ganz oder überwiegend eine Versorgungsfunktion nur für ihre eigene Bevölkerung wahrnehmen (Selbstversorgerteile), im zentralörtlichen System eine angemessene Berücksichtigung finden können. In diesem Sinne verdient der Umgang der Landesplanung Schleswig-Holstein mit den zentralörtlichen Besonderheiten der Verdichtungsräume Beachtung.

Im schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetz ist festgelegt, dass in einem Umkreis von zehn Kilometern um Mittel- und Oberzentren sowie um Hamburg in der Regel keine Zentralen Orte festgelegt werden. Hier sollen Stadtrandkerne I. und II. Ordnung ausgewiesen werden, die nach den Vorga-

¹⁶ vgl. dazu Blatevogl, siehe Fußnote 7

ben des Landesplanungsgesetzes "zentrale Teilfunktionen in engem räumlichen Zusammenhang und für einen räumlich begrenzten Bereich wahrnehmen"¹⁷. Bei den Stadtrandkernen wird zwischen

- Stadtrandkernen I. Ordnung,
- Stadtrandkernen I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums und
- Stadtrandkernen II. Ordnung

unterschieden. Diese nehmen mehrere zentrale Teilfunktionen in engem räumlichen Zusammenhang wahr. Die Tatsache, dass sie Versorgungsfunktionen im Wesentlichen nur für das eigene Gemeindegebiet wahrnehmen, schlägt sich in einer höheren Schwellenbevölkerung für die Einstufung nieder. Interessant ist, dass in der schleswig-holsteinischen Planungspraxis die Stadtrandkerne auch innerhalb der kommunalen Grenzen der Oberzentren festgelegt werden; so sind z. B. auf der Ebene der Stadtrandkerne I. Ordnung auch zwei Stadtteile innerhalb der Stadt Kiel festgelegt. Daneben sind im Regionalplan weitere Stadtrandkerne II. Ordnung festgelegt¹⁸.

Darüber hinaus wurde in Schleswig-Holstein im Jahr 1982 eine besondere Kategorie „Mittelzentrum im Verdichtungsraum“ geschaffen, weil mehrere Stadtrandkerne I. Ordnung im Hamburg-Randbereich durch ihre Ausstattung und Bevölkerungszahl in vollem Umfang den Mittelzentren vergleichbare Versorgungsleistungen übernehmen. Für "normale" Mittelzentren und Mittelzentren im Verdichtungsraum sind im Landesplanungsgesetz unterschiedliche Schwellenwerte für die Einstufung festgelegt:

- Ein Mittelzentrum darf in Schleswig-Holstein nur festgelegt werden darf, "wenn im Mittelbereich mindestens 40.000 Personen, davon mindestens 15.000 im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet, leben"; außerdem sollen Mittelzentren "mindestens zwölf Kilometer von benachbarten Mittel- oder Oberzentren entfernt liegen"¹⁹.
- Mittelzentren im Verdichtungsraum hingegen "sollen wenigstens 80.000 Personen in ihrem Mittelbereich, davon 25.000 im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet, aufweisen"²⁰.

Diese Differenzierung der Mittelzentren ist ein interessanter Ansatz, der für die Übertragung auf die Verhältnisse des Rhein-Main-Raums von großem Interesse ist. Kritisch ist bezüglich der schleswig-holsteinischen Regelungen anzumerken, dass hier einige begriffliche Unschärfen festzustellen sind. Während Stadtrandkerne nicht zu den zentralen Orten zählen, sind die Mittelzentren im Verdichtungsraum klar als Zentrale Orte definiert. Im Randbereich von Hamburg wird für die unmittelbar an Hamburg angrenzende Stadt Norderstedt sogar eine Zweipoligkeit in der Weise festgeschrieben, dass Norderstedt-Mitte als Mittelzentrum im Verdichtungsraum und der Stadtteil Norderstedt-Garstedt als Stadtrandkern I. Ordnung festgelegt werden.

Für den Rhein-Main-Raum könnte der schleswig-holsteinische Ansatz in der Weise modifiziert werden, dass die Festlegung als "Mittelzentrum im Verdichtungsraum" konkret für diejenigen Mittelzentren erfolgt, die über keine oder eine nur geringe Umlandbedeutung verfügen. Diese Veränderung

¹⁷ § 30 Abs. 1 LaPlaG SH

¹⁸ Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (Landesplanungsbehörde): Regionalplan für den Planungsraum III, Fortschreibung 2000, Kiel 2001

¹⁹ § 28 Abs. 3 LaPlaG SH

²⁰ § 28 Abs. 4 LaPlaG SH

gegenüber dem schleswig-holsteinischen Ansatz, der grundsätzlich von einer gewissen Umlandbedeutung auch einzelner Mittelzentren im Verdichtungsraum ausgeht, ist u. a. deswegen gerechtfertigt, weil die schleswig-holsteinischen Kommunen in der Regel deutlich kleiner als die hessischen sind und kleine Nachbarorte häufig nicht eingemeindet wurden, sondern als formal elbständige Nachbargemeinde zum "Umland" gehören und deswegen vom Zentralen Ort versorgt werden. Ohnehin ist die hessische Landesplanung frei, ihre eigenen Kategorien Zentraler Orte zu bilden. Das schleswig-holsteinische Beispiel belegt jedoch, dass eine Differenzierung für Verdichtungsräume sowohl sinnvoll ist als auch in anderen Regionen problemlos praktiziert wird.

3. Überlegungen zur Dotierung im kommunalen Finanzausgleich

3.1 Variante 1: Zentralörtlicher Kooperationsraum Rhein-Main: Es sollte mindestens ein Umfang von Finanzmitteln in der Höhe der bisherigen Mittel aus dem KFA für die Zentralen Orte des Kooperationsraumes zur Verfügung stehen. Diese könnten über den KFA oder als Regionalfonds bereitgestellt werden. Die Mittel würden die ausgehandelten Ansätze zur interkommunalen Kooperation insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge unterstützen und würden nur nach Abschluss verbindlicher Kooperationsvereinbarungen ausgezahlt. Es wäre dabei nur konsequent, wenn dabei auch in entsprechende Kooperationen einbezogene innerörtliche Zentren der Oberzentren einbezogen würden.

3.2 Variante 2: Festlegung gesonderter Verdichtungsraum-Kategorien im ZOK

Auch hier sollte davon ausgegangen werden, dass als Ausgleichsmasse mindestens der bisherige Ansatz für Zentrale Orte dieses Raumes zur Verfügung steht. Allerdings würde die Aufteilung der Ausgleichsmasse entsprechend einem neuen Schlüssel erfolgen, bei dem die "normalen" Mittelzentren entsprechend ihrer Umlandbedeutung eine höhere Dotierung erhalten als die Mittelzentren in Verdichtungsräumen, die überwiegend oder ganz als Selbstversorgerorte zu klassifizieren sind.

Als Ausgangspunkt für Überlegungen zur konkreten Dotation von Mittelzentren in Verdichtungsraum können die schleswig-holsteinischen Regelungen herangezogen werden. Nach § 10 Abs. 5 LaPlaG SH werden die relevanten zentralörtlichen Mittel so auf die anderen Zentralen Orte verteilt, dass die Zuweisung für

1. ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum und ein Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 60,0 %,
2. ein Unterzentrum und einen Stadtrandkern I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 30,0 %,
3. einen ländlichen Zentralort und einen Stadtrandkern I. Ordnung 15,0 %,
4. einen Stadtrandkern II. Ordnung 7,5 %

der Zuweisung für ein Mittelzentrum beträgt, das nicht im Verdichtungsraum liegt. Bei einer Übernahme dieses Ansatzes wäre Größe und die konkrete Versorgungsleistung der Zentralen Orte gebührend zu berücksichtigen.

4. Empfehlungen (Umsetzungsvariante)

In den Kapiteln 2 und 3 wurden zwei alternative Ansätze für die künftige Ausgestaltung der mittelzentralen Versorgungsebene im Rhein-Main-Raum vorgestellt, nämlich das Modell eines kooperativen Zentrenverbundes (bzw. mehrerer Zentrenverbünde) für den gesamten Verdichtungsraum oder für Teilräume sowie die Einführung einer gesonderten Zentrenkategorie "Mittelzentrum im Verdichtungsraum". Auch für den letztgenannten Weg wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, kooperative Ansätze einzubauen.

Die Verfasser haben sich in den Diskussionen ihrer Zwischenergebnisse mit der Expertenkommission in ihrer Überlegung bestätigt gesehen, auch für die mittelzentrale Stufe im Verdichtungsraum kooperative Ansätze weiter zu verfolgen, um insbesondere die Infrastrukturinvestitionen und Organisationsformen für die Daseinsvorsorge auf der mittelzentralen Stufe abzustimmen. Allerdings wurde auch deutlich, dass eine Lösung für den Rhein-Main-Raum auf dem bisherigen System der Zentralen Orte aufbauen sollte. Die Verfasser haben sich deswegen entschlossen, der Expertenkommission eine Umsetzungsvariante zu empfehlen, die die Stärken beider Modelle vereinigt und folgende Ansprüche erfüllt:

- Sie trägt der Besonderheit des Rhein-Main-Raumes Rechnung, wo die 33 Mittelzentren in der Regel eine den Mittelzentren im übrigen Hessen vergleichbare Ausstattung aufweisen, jedoch geographisch überwiegend in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander und zu den Oberzentren liegen.
- Sie trägt der Situation Rechnung, dass die Mittelzentren im Rhein-Main-Raum nicht die gleiche Versorgungsfunktion für benachbarte Kommunen wie die Mittelzentren im übrigen Hessen erfüllen, d. h. dass diese Städte über keinen die Funktion als Zentraler Ort konstituierenden Bedeutungsüberschuss im Sinne einer Umlandversorgung verfügen. Vielmehr sind sie weitestgehend einer in der Raumordnung als "Selbstversorgerorte" bezeichneten Kategorie zuzuordnen.
- Sie geht davon aus, dass für die derzeitigen Mittelzentren des Rhein-Main-Raumes auch künftig die gleichen planungsrechtlichen Rahmenbedingungen wie für die anderen Mittelzentren (z. B. bei der Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten) gelten sollen.
- Sie trägt der Überlegung Rechnung, dass es trotz einer guten Ausstattung der Mittelzentren im Rhein-Main-Raum angesichts der Zwänge zur Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel und zur funktionalen Spezialisierung sinnvoll ist, interkommunale Kooperationen vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge zu initiieren. Die Ausstattungen benachbarter Städte sollen sich möglichst gut ergänzen, während die Konkurrenz zwischen zwei ähnlichen öffentlichen Einrichtungen in benachbarten Städten gerade bei teuren Einrichtungen unsinnig ist und deswegen nicht mit Landesmitteln unterstützt werden soll.
- Sie soll einen finanziellen Anreiz für die Kooperation und gegenseitige Abstimmung benachbarter Städte mit mittelzentraler Ausstattung bieten, um das Versorgungsangebot insgesamt zu optimieren und zudem zweifelhaft kommunale Investitionen, die sich ausschließlich oder vorrangig aus der Konkurrenzsituation benachbarter Mittelzentren ergeben, unattraktiv zu machen.

- Der Vorschlag geht von Freiwilligkeit bezüglich der Kooperationsthemen (z. B. interkommunales Einzelhandelskonzept zur Konkretisierung des regionalen Konzepts, Schwimmbad- und Sportstättenstandorte, Standorte für weiterführende Schulen, Theater, Musikschule) und der Auswahl der Kooperationspartner aus und zielt auf eine Abstimmung und Optimierung des mittelzentralen Angebots im Kooperationsraum. Darüber hinaus können natürlich weitere interkommunale Kooperationen sinnvoll sein, die aber keine Relevanz für den Finanzausgleich haben und insofern hier nicht weiter betrachtet werden müssen.

Damit die notwendige Grundlage für die Folgewirkungen im Finanzausgleich gegeben ist, bedürfen die Abgrenzung des Kooperationsraums und die vereinbarten Inhalte der Kooperation einer vertraglichen Regelung durch eine interkommunalen Verwaltungsvereinbarung²¹ oder eine andere Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages; möglich ist auch der Abschluss eines raumordnerischen Vertrages, sofern die Regionalplanung auch Vertragspartner wird. Anregungen können bestehende Kooperationen in denjenigen Ländern geben, in denen die Mittelzentren gemeinsam mit den Gemeinden ihres Mittelbereiches Entwicklungskonzepte für den Mittelbereich entwickeln sollen. Dies gilt etwa, wie oben dargestellt, für das Land Brandenburg²², aber auch für das Land Schleswig-Holstein. Gerade in Schleswig-Holstein wurden interessante Kooperationsprojekte um die Mittelzentren entwickelt. So haben beispielsweise für den Wirtschaftsraum Rendsburg die Städte Rendsburg und Büdelsdorf sowie elf weitere im Umland dieser Städte gelegene Gemeinden eine weitgehende, durch vertragliche Vereinbarungen gestützte interkommunale Kooperation installiert, die schließlich als „Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg“ in der Trägerschaft der kooperierenden Kommunen organisatorisch verfestigt wurde. Als Rechtsform wurde hier die Anstalt des öffentlichen Rechts gewählt, die ihre Tätigkeit zum 01.07.2012 aufgenommen hat²³.

Unter diesem Vorzeichen wird für den Verdichtungsraum Rhein-Main empfohlen, die heutigen Mittelzentren in eine gesonderte und neu zu bildende planerische Kategorie "Mittelzentren im Verdichtungsraum" zu überführen. Dieser Ansatz kann auf entsprechende frühere Regelungen im Hessen²⁴ aufbauen und wird auch in der Landes- und Regionalplanung des Landes Schleswig-Holstein seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert. Dabei sollen für diese "Mittelzentren im Verdichtungsraum" folgende Merkmale gelten:

- Obgleich sie keinen Versorgungsüberschuss im Sinne der Versorgung eines eigenen Mittelbereichs aufweisen, sind sie im planungsrechtlichen Sinne den anderen Mittelzentren gleichgestellt.

²¹ so etwa auch ausgeführt durch Biwer, siehe Fußnote 11; als weiteres Beispiel sei der „Kooperationsvertrag über interkommunale Zusammenarbeit zur Entwicklung des gemeinsamen Wirtschaftsraums im Zuge des gemeinsamen Leitbildes Rathenow / Premnitz zur Entwicklung eines Regionalen Wachstumsraums“ der Städte Rathenow und Premnitz genannt.

²² so z. B. die Kooperation im Mittelbereich Kyritz, die am 04.07.2007 vertraglich begründet wurde
²³ vgl. Empfehlungen des Zukunftsforums Niedersachsen: Starke Städte und lebendige Dörfer in den ländlichen Räumen, herausgegeben von der Niedersächsischen Staatskanzlei, S. 120-121

²⁴ Beispielsweise zeigt die als Anlage dem Landesentwicklungsbericht Hessen 1970-1978 beigelegte Karte „Zentrale Orte – Entwicklungsbänder – Verflechtungsbereiche“, dass im Raum um Frankfurt zahlreiche „Mittelzentren im Verdichtungsgebiet“ ausgewiesen wurden; für den Raum um Kassel ist ein solches Mittelzentrum ausgewiesen.

- Sie werden auch im kommunalen Finanzausgleich als neue Kategorie eingeführt und erhalten ebenso wie die übrigen Mittelzentren ihren Anteil aus der Finanzausgleichsmasse. Dieser Anteil liegt jedoch angesichts der fehlenden Umlandbedeutung erst einmal niedriger als bei den klassischen Mittelzentren, d. h. die Einwohnerveredelung ist entsprechend niedriger. Die Größe des Differenzbetrages wäre so auszugestalten, dass ein Anreiz für benachbarte Städte besteht, Einrichtungen der mittelzentralen Ausstattungsstufe kooperativ zu planen und zu betreiben. Je nach Grad der Kooperation würden dann die bis dahin zurückgehaltenen Mittel der Finanzausgleichsmasse ausgezahlt, im Idealfall bis zur vollen Höhe.
- Der Differenzbetrag wäre nach Auffassung der Verfasser in der genannten Weise als Teil des Finanzausgleichs zu etablieren, müsste jedoch mit einer aufchiebenden Bedingung für die Auszahlung verknüpft werden. Hierzu ist jedoch noch eine eingehende Prüfung der für den Finanzausgleich in Hessen geltenden verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen erforderlich. Gegebenenfalls wäre auch ein (in den Diskussionen mit der Expertenkommission angesprochener) gesonderter Haushaltsansatz denkbar. Auf jeden Fall muss gesichert sein, dass für die Mittelzentren in Verdichtungsräumen nach der Neuregelung in der Summe die gleiche Finanzmasse zur Verfügung steht wie im bisherigen System.
- Die Auszahlung des Differenzbetrages erfolgt an kooperierende Mittelzentren im Verdichtungsraum entsprechend der Bedeutung und des Mittelbedarfs der Kooperationsprojekte. Voraussetzung ist die Zustimmung der Landesplanungsbehörde zu der jeweiligen Kooperationsvereinbarung. Die Erarbeitung der Kooperationsvereinbarungen sollte angesichts der Besonderheiten des Rhein-Main-Raumes im Sinne eines einheitlichen Verfahrens unter Moderation des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain erfolgen.

Raumordnung und Landesplanung würden realitätsgerechter und glaubwürdiger, wenn sie die Gestaltung ihrer Instrumente den differenzierten raumstrukturellen Situationen anpassen würden. Das gilt ganz besonders für das hier im Fokus stehende Zentrale-Orte-Konzept und dabei für die hier vor allem betrachteten Mittelzentren, die eindeutig in dünner besiedelten und strukturschwachen ländlichen Räumen andere Funktionen als in einer (dynamischen) Metropolregion haben. Diese Differenzierung würde auch Legitimation und Steuerungswirkungen der zentralörtlichen Ausweisungen in rechtlicher und finanzieller Hinsicht verbessern. Vor dem Hintergrund der einschlägigen Fachdebatten und einzelner Umsetzungen in verschiedenen Ländern wurden hier für die Rhein-Main-Region konkrete Vorschläge für den Umgang mit Mittelzentren entwickelt, die mit überschaubarem Aufwand und unter Beachtung auch des KfA im Land Hessen umsetzbar wären.