



HESSISCHER LANDTAG

30. 10. 2019

Kleine Anfrage

René Rock (Freie Demokraten), Dr. Stefan Naas (Freie Demokraten) und Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn (Freie Demokraten) vom 10.09.2019

Landesentwicklungsplan – Zentrale Orte System (ZORA)

und

Antwort

Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

Vorbemerkung Fragesteller:

Die Landesregierung überarbeitet gegenwärtig das System der Zentralen Orte im Landesentwicklungsplan und hat dazu eine Expertenkommission eingesetzt. Bisher gibt es in Hessen 10 Oberzentren, 95 Mittelzentren und 318 Grundzentren. Die Entwicklungschancen einer Gemeinde und die finanziellen Zuweisungen des Landes hängen wesentlich davon ab, welcher Status einer Gemeinde zugeordnet wird.

Die Expertenkommission schlägt u.a. vor, zahlreiche Mittelzentren im Regionalverband Frankfurt-RheinMain in Kooperationsverbände zu überführen oder abzustufen. Bereits heute erlaubt das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit den oberen Aufsichtsbehörden, Gemeinden und Landkreise zu einem Zweckverband zusammenzuschließen (§ 13 KGG). Die Einrichtung eines solchen Pflichtverbandes ist aber an Voraussetzungen gebunden („aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten“ usw.). Die Begründung der Expertenkommission, warum die Mittelzentren im Gebiet des Regionalverbandes kooperieren sollen („Zwänge zur Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel und zur funktionalen Spezialisierung“, S. 10 des Ergebnisberichtes) klingt angesichts der Tatsache, dass hier per Rechtsverordnung in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen werden soll, wenig überzeugend.

Im Ergebnisbericht heißt es auf S. 10 f., dass die Kooperationen im Verbandsgebiet „unter Ausrichtung auf fachliche landespolitische Zielsetzungen festzulegen“ sind und die Erarbeitung dieser Kooperationen „im Sinne eines einheitlichen Verfahrens unter Einbindung der Landesregierung“ erfolgen sollen. Umfang und Detaillierungsgrad dieser Vorgaben werden den Abschluss der Kooperationsvereinbarungen erheblich beeinflussen.

Die von der Expertenkommission vorgeschlagenen „mittelzentralen Zentrenverbände“ setzen die Zusammenarbeit von zwei oder mehr Kommunen voraus. Gelingt es nicht, solche Kooperationen innerhalb von 5 Jahren zu formalisieren, droht die Abstufung zum Grundzentrum. Der Ergebnisbericht der Expertenkommission schreibt auf S. 12, dass im Verdichtungsraum die Aufstufung von Grundzentren nur dann möglich ist, wenn das Grundzentrum „vergleichbare mittelzentrale Funktionen erfüllt und im Verbund mit bestehenden Mittelzentren seines Teilraumes durch entsprechende formalisierte Kooperationsvereinbarungen mittelzentrale Versorgungsfunktionen für den gesamten Teilraum wahrnimmt“. Dies kann dazu führen, dass die Aufstufung zum Mittelzentrum vom Wohlwollen einzelner oder mehrerer Nachbarkommunen abhängt, mit denen die o.g. formalisierten Kooperationsvereinbarungen abzuschließen wären.

Als Themenfelder für Kooperationsvereinbarungen werden konkret die Bereiche Einzelhandel, gesundheitliche Versorgung, Betrieb von Sportstätten, Schulentwicklungsplanung, Flächenplanung für Wohnen und Gewerbe und Nahmobilitätskonzepte vorgeschlagen. Tatsächlich liegt in der Gebietskulisse des Regionalverbandes die gesetzliche Trägerschaft für diese Aufgaben, mit Ausnahme Sportstätten, bei den Landkreisen, dem Regionalverband und der Kassenärztlichen Vereinigung, die als Körperschaft des öffentlichen Rechts sicherstellt, dass gesetzlich Versicherte durch niedergelassene Ärzte und Psychotherapeuten medizinisch versorgt werden und Praxen möglichst gleichmäßig verteilt sind.

Vorbemerkung Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen:

Die Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur (ZORA) war parteiübergreifend zusammengesetzt und hatte folgende Mitglieder:

- Prof. Dr. Rolf-Dieter P., Präsident a.D. der Universität Kassel, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Leitung),
- Wolfram D., Oberbürgermeister a. D. der Stadt Wetzlar,
- Bertram H., Oberbürgermeister a. D. der Stadt Kassel,
- Jens Sch., ehemaliger Erster Beigeordneter des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,
- Dr. Lars W., Regierungspräsident a.D. des Regierungsbezirks Gießen.

Aufgabe der Expertenkommission ZORA war es, Empfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes insbesondere der Mittelzentren sowie der Raumstrukturen auszusprechen.

Die Expertenkommission ZORA hat nicht - wie von den Fragestellern dargestellt - empfohlen, zahlreiche Mittelzentren im Regionalverband Frankfurt-RheinMain in Kooperationsverbünde zu überführen oder abzustufen. Stattdessen wurden auf der Grundlage einer differenzierten Betrachtung der Mittelzentren unter bestimmten Voraussetzungen mittelzentrale Zentrenverbünde empfohlen. Dies betrifft auch Kooperationen unter Mittelzentren im Regionalverband Frankfurt-RheinMain. Abstufungen zu Grundzentren kommen für die Expertenkommissionen nur für den Fall in Betracht, dass diese Mittelzentren nicht in adäquater Zeit (fünf Jahre) die vertraglich vereinbarten Kooperationsleistungen erbringen.

Entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode bereitet die Landesregierung derzeit die Änderung des Landesentwicklungsplans vor. Dabei wird auch das zentralörtliche System zur Bestimmung der hessischen Ober- und Mittelzentren überprüft. Darüber hinaus liegen inzwischen die Empfehlungen der Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur (ZORA) vor. Da die raumstrukturelle Ausgangssituation der hessischen Mittelzentren sehr unterschiedlich ist, empfiehlt die Expertenkommission ZORA u.a., den raumordnerischen Stellenwert von Mittelzentren hinsichtlich Ausstattungsqualität, Mitversorgungsgrad und Lage im Raum zu definieren.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen wie folgt:

Frage 1. Warum will die Landesregierung erfolgreiche Mittelzentren zur Kooperation zwingen?

Wie in der Vorbemerkung dargestellt, zwingt die Landesregierung keine erfolgreichen Mittelzentren zur Kooperation. Stattdessen empfiehlt die Expertenkommission ZORA, die unterschiedliche raumstrukturelle Ausgangssituation von Mittelzentren zu typisieren, um hieraus spezifische raumordnerische Entwicklungsaufträge und Unterstützungsbedarfe abzuleiten. Um dies zu erreichen, wird vorgeschlagen unter bestimmten Voraussetzungen, wie räumliche Nähe und hoher Verflechtungsgrad, eine Stärkung mittelzentraler Verbundlösungen im Ländlichen Raum bzw. Ordnungsraum und für Mittelzentren im Verbandsgebiet „mittelzentrale Zentrenverbünde“ anzustreben. Für die Landesregierung sind die Empfehlungen der Expertenkommission ZORA auch im Hinblick auf die vorgeschlagenen Kooperationen unter der Prämisse, dass hierdurch eine Stärkung der Mittelzentren erfolgt, eine gute Grundlage für die Änderung des Landesentwicklungsplans.

Frage 2. Hat das Land konkretisierte Vorstellungen darüber, welche Kommunen im Rhein-Main-Gebiet kooperieren sollen?

Frage 3. Gibt es bereits Plankarten, die diese Kooperationsverbünde darstellen?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Im dreistufigen zentralörtlichen System müssen Mittelzentren aufgrund ihrer räumlichen Lage, ihrer Einwohnerzahl, ihrer Infrastruktur sowie ihrer Entwicklungspotenziale in der Lage sein, ihre Aufgaben in der überörtlichen Daseinsvorsorge für sich und die Bevölkerung der benachbarten Grundzentren im Einzugsbereich langfristig und flächendeckend zu erfüllen.

Bei der aktuellen Überprüfung der hessischen Ober- und Mittelzentren geht es insbesondere um Versorgungseinrichtungen, die von Mittelzentren erwartet werden, sowie um die Zentralität, die anhand von Verflechtungsindikatoren erfasst wird.

Die Situation in Hessen ist jedoch sehr unterschiedlich. Im Rhein-Main-Gebiet haben die meisten Mittelzentren zwar eine vergleichbare Ausstattung wie Mittelzentren in anderen Landesteilen, liegen jedoch so eng beieinander, dass sie weniger Versorgungsfunktionen für benachbarte Kommunen wahrzunehmen haben. Zudem gibt es in allen Landesteilen Mittelzentren, die nicht alle Funktionen in ausreichendem Maß erfüllen können.

Die Expertenkommission empfiehlt daher, bei den Mittelzentren im Rhein-Main-Gebiet „formalisierte Städtekooperationen“ anzustreben. In diesen Kooperationen sollen die jeweiligen Kommunen arbeitsteilig zentralörtliche Leistungen anbieten. Mögliche Kooperationsfelder sind im Wesentlichen die Abstimmung der Einzelhandelsstandorte, die Größe und Lage von mittelzentralen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Siedlungsflächenentwicklung und die ortsübergreifende verkehrliche Anbindung.

Für die anderen Landesteile empfehlen die Experten formalisierte Kooperationen dann, wenn sich nahe beieinanderliegende Mittelzentren in diesen Aufgaben der überörtlichen Daseinsvorsorge sinnvoll ergänzen können. Dort werden konkrete Kommunen als Kooperationspartner vorgeschlagen.

Eine über die Empfehlung der Expertengruppe hinausgehende Festlegung besteht derzeit nicht. Siehe Karte: Differenzierung der bestehenden Mittelzentren, Anlage 2 b des Ergebnisberichts der Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur (ZORa) unter:

→ www.landesplanung.hessen.de

Frage 4. In welcher Form bindet die Landesregierung die betroffenen Kommunen konkret ein?

Frage 5. Wie sollen die betroffenen Kommunen in die Formulierung dieser Vorgaben eingebunden werden?

Die Fragen 4 und 5 werden wegen ihres Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Der Ergebnisbericht der Expertenkommission ZORa und weiterführende Anlagen sind zur Information aller Interessierten unter (www.landesplanung.hessen.de) veröffentlicht.

Auch in Gremien der Regionalversammlung Südhessen und dem Regionalverband Frankfurt-RheinMain wurden die Empfehlungen der Expertenkommission ZORa bereits vorgestellt und diskutiert. Die kommunalen Spitzenverbände wurden in ähnlicher Weise informiert und beteiligt.

Die Änderung des Landesentwicklungsplans wird derzeit vorbereitet. Sobald der Entwurf innerhalb der Landesverwaltung inhaltlich abgestimmt ist, wird er im Staatsanzeiger veröffentlicht und an die hessischen Kommunen verschickt. Diese können dann im gesetzlich vorgesehenen Zeitraum von zwei Monaten dazu Stellung nehmen.

Frage 6. Wie wird entschieden, welches Mittelzentrum abgestuft wird (beispielsweise wenn drei Mittelzentren kooperieren sollen und eine Kooperation nicht zustande kommt)?

Die Empfehlungen der Expertenkommission ZORa beinhalten keine Abstufungen von Mittelzentren. Da bisher keine Vorgaben zu formalisierten Kooperationen im Landesentwicklungsplan festgelegt sind, kann die Qualität der Kooperation kein Kriterium sein, um Abstufungen zu begründen.

Frage 7. Wie soll die Abstufung eines Mittelzentrums verfahrensrechtlich konkret erfolgen und welche Beschwerdemittel haben die betroffenen Kommunen?

Ober- und Mittelzentren werden auf der Grundlage des Hessischen Landesplanungsgesetzes (HLPG) im Landesentwicklungsplan festgelegt. Aufstufungen oder Abstufungen von Ober- und Mittelzentren bedürfen daher einer Änderung des Landesentwicklungsplans. Dagegen kann eine betroffene Kommune einen Normenkontrollantrag nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung stellen.

Frage 8. Welche finanziellen Auswirkungen hätte eine Herabstufung der Mittelzentren im Regionalverband für jede einzelne Kommune und die jeweiligen Landkreise im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs? (Bitte für jede Gemeinde und Landkreis aufschlüsseln)

Eine wichtige Messgröße des Kommunalen Finanzausgleichs ist die Einwohnerzahl. Diese wird jedoch nicht 1:1 aus der amtlichen Statistik entnommen, sondern es wird eine „Einwohnergewichtung“ vorgenommen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist diese zum einen von ihrer Größenklasse und zum anderen von ihrer zentralörtlichen Funktion abhängig.

Danach erhalten

- Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 7.500 und 50.000 und ohne zentralörtliche Funktion: 109%,
- Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 50.000 und zentralörtlicher Funktion als Mittelzentrum: 130%.

Eine Bezifferung der möglichen Folgen einer Neueinstufung von einzelnen Kommunen in einem geänderten Landesentwicklungsplan setzt eine komplette Neuberechnung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA 2019) durch das Hessische Ministerium der Finanzen voraus. Diese ist derzeit nicht beabsichtigt.

Frage 9. Wie sollen nach Ansicht der Landesregierung die betroffenen Mittelzentren in den o.g. Themenfeldern kooperieren, wenn diese nicht oder nur teilweise Aufgabenträger sind?

Grundsätzlich besteht die Auffassung, dass die räumliche Arbeitsteilung mit formalisierten Kooperationen weiter verbessert werden kann und Mittelzentren dadurch gestärkt werden. Viele Kommunen engagieren sich schon interkommunal, beispielsweise in IKZ-Projekten des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport. Dieses Engagement ist wünschenswert und sollte weitergeführt werden. Über die bisherigen Handlungsfelder hinaus empfiehlt die Expertenkommission ZORa weitere Kooperationen zur Stärkung mittelzentraler Strukturen aufzubauen. Sie können u.a. dazu beitragen, Kapazitätsgrenzen bei mittelzentraler Infrastruktur zu erkennen und tragfähige Lösungen zu finden. Auch bei nicht originärer Zuständigkeit in den von der Expertenkommission vorgeschlagenen Kooperationsfeldern, können Kooperationen benachbarter Mittelzentren dazu beitragen, spezifische Bedarfe zu begründen und gegenüber den jeweils maßgeblichen Entscheidungsträgern einzufordern.

Wiesbaden, 15. Oktober 2019

Tarek Al-Wazir