

AKH Bierstadter Straße 2 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie,  
Verkehr und Wohnen  
**Abteilung I, Landesentwicklung**  
Kaiser-Friedrich-Ring 75

65185 Wiesbaden

30. April 2020 - pe

**Stellungnahme der AKH zum Entwurf „Landesentwicklungsplan Hessen 2020 –  
Raumstruktur, Zentrale Orte und Großflächiger Einzelhandel“**

Sehr geehrter Herr Minister,  
sehr geehrter Herr Al-Wazir,

**Präsidentin**

Brigitte Holz  
T. 0611 17 38 27  
praesidentin.holz@akh.de

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur 4. Änderung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000. Der Landesentwicklungsplan ist das wichtigste Instrument der Landesplanung. Die Architekten und Stadtplanerkammer Hessen (AKH) begrüßt eine aktive Steuerung der Landesplanung und eine Orientierung an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung des Landes.

Die AKH unterstützt die hessische Landesregierung sehr gerne bei der Umsetzung differenzierter, an den teilräumlichen Stärken der Regionen ausgerichteter Handlungsansätze mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in Hessen zu sichern, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die Innovationskraft zu fördern.

Die Landesentwicklungsplanung hat hierzu rahmensetzende Funktion. Sie zeigt Entwicklungsperspektiven auf und formuliert Handlungserfordernisse.

Die Rahmenbedingungen, unter denen der Landesentwicklungsplan 2000 aufgestellt wurde, haben sich maßgeblich verändert. Veränderungen in der Gesamtbevölkerungsentwicklung, in der Altersstruktur und in der regionalen Verteilung berühren fast alle Bereiche der Landesentwicklung. Aber auch der fortschreitende Klimawandel, die notwendige Mobilitätswende bis hin zu Fragen und Chancen der Digitalisierung fordern eine Neujustierung aller Politikbereiche und damit auch eine Neuausrichtung der Landesentwicklungsplanung.

Basis jeder Landesentwicklungsplanung ist die Raumstruktur und das System zentraler Orte. Die AKH begrüßt es sehr, dass mit der 4. Änderung zum Landesentwicklungsplan Hessen 2000 insbesondere diese beiden Strukturelemente näher untersucht und fortgeschrieben wurden.

Seite 1 von 9

Hierzu im Einzelnen:

## 1. Raumstruktur und Gesamträumliche Entwicklung

### 1.1. Raumkategorien

Der Landesentwicklungsplan 2000 kannte drei Strukturraumtypen: den Verdichtungsraum, den Ordnungsraum und den ländlichen Raum. Mit der 4. Änderung werden u.a. auf der Grundlage der Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte pro km<sup>2</sup> vier Raumkategorien (Hochverdichteter Raum, Verdichteter Raum, Ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen, Dünn besiedelter Ländlicher Raum) gebildet und eine Neuabgrenzung flächendeckend vorgenommen.

- *Die AKH begrüßt diese weitergehende Differenzierung, da sie den raumstrukturellen Unterschieden sowohl der Verdichtungsräume als auch von jenen der ländlichen Räumen Rechnung trägt. Es ergibt sich ein sehr viel differenziertes Bild auf Teilregionen Hessens, ihren Kontext und mögliche Perspektiven.*

### 1.2. Überregionale und regionale Entwicklungsachsen

Erstmals werden vor dem Hintergrund der beschriebenen Raumstruktur überregionale Entwicklungsachsen im LEP ausgewiesen. Regionale Entwicklungsachsen sind durch die Regionalplanung ergänzend vorzusehen.

- Die AKH begrüßt diese Entscheidung, da dadurch zum einen Entwicklungsperspektiven in der Fläche, d.h. außerhalb der Metropolregion angestoßen werden können, zum anderen ein klares Bekenntnis zur Konzentration von Siedlungsentwicklung entlang von Verkehrsachsen erfolgt.

Der multimodale Um- und Ausbau der Verkehrssysteme zählt zu den großen Herausforderungen, um ein nachhaltiges und sozialgerechtes Leben in den Regionen zu ermöglichen. Der Ausbau von Trassen unterschiedlicher Verkehrsträger (Straße, Schiene, Radschnellweg u.a.) braucht jedoch Zeit. Insofern sollte auch der Bereich der Entwicklungsachsen, der sich in den ländlichen Räumen befindet, im Hinblick auf seine Kapazität und multimodale Vernetzung rechtzeitig überprüft und weiterentwickelt werden (Angebotsplanung). Infrastrukturausstattung und damit verbundene Erreichbarkeit wird zum wichtigen Standortfaktor und bedeutet Entwicklungschancen auch für strukturschwache Regionen.

Unter dem Aspekt der regionalen Fokussierung und Schwerpunktsetzung ganz besonders interessant sind die Knotenpunkte radialer und tangentialer Bahnstrecken. Hier entstehen nicht nur Umsteigepunkte mit hoher Passagierfrequenz, sondern können auch attraktive Standorte für verdichtete Wohnanlagen sowie Handel, Dienstleistungen und Gewerbe entwickelt werden, die im Sinne der dezentralen Konzentration wichtige teilregionale Versorgungsfunktionen übernehmen.

### 1.3. Kulturlandschaften als eigene Raumkategorie

Zur großräumigen Gliederung des Landes und zur nachhaltigen ordnungs- und entwicklungspolitischen Orientierung von Planungen und Maßnahmen wurden die o.g. vier Strukturraumtypen entwickelt. Sie basieren auf quantitativen Kriterien, nämlich im Wesentlichen auf der Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte pro km<sup>2</sup>.

Für die Profilierung von Regionen, sowie es seitens der Landesregierung beabsichtigt ist, sind jedoch weitere qualitative Kriterien wichtig. Die kulturlandschaftliche Vielfalt in Hessen mit ihrem raumbedeutsamen kulturellen Erbe ist ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität der ortsansässigen Bevölkerung und ein bedeutsames Potential für die Regionalentwicklung und den Wettbewerb der Regionen. Unter den globalen Nivellierungstendenzen im Städtebau, in der Architektur und im Lebensstil, sind die gewachsenen individuellen Kulturlandschaften wichtig für die Ausprägung regionaler Identitäten und die Identifizierung und Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer Region. Ihr Charakter bestimmt die Attraktivität und Unverwechselbarkeit der Umwelt als Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum. Insofern sind markante Kulturlandschaften auch ein herausragender Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung und den Tourismus.

Die massive Inanspruchnahme von Landschaft für Siedlung und Verkehr, zur Energieerzeugung, aber auch der Klima- und agrarstrukturelle Wandel führen zu teils ungesteuerten Veränderungen der Kultur- und Naturlandschaften und damit zu einem Wandel bis hin zum Verlust regionaler Identitäten. Die Sicherung, Pflege und Entwicklung von Landschaft gehört deshalb zu den Kernthemen eines zukunftsgerechten Umgangs mit Raum und Umwelt.

- *Die AKH regt an, die Analyse und Kategorisierung von Raumstrukturen durch eine Erfassung und Beschreibung charakteristischer Kulturlandschaftstypen in Hessen zu ergänzen.*

Durch die systematische Erfassung urbaner und ländlicher Kulturlandschaften sowie ihrer prägenden Elemente, ihrer Stärken und Schwächen ergebe sich die Chance, den Blick auf räumliche Qualitäten und Besonderheiten zu lenken und sie als Grundlage für die weitere Entwicklung zu nutzen. Darauf aufbauend könnten in den Regionalplänen kulturlandschaftliche Leitbilder zur Erhaltung und Entwicklung verankert werden, sowie für beeinträchtigte Landschaftsbereiche die Möglichkeiten zur Gestaltung hochwertiger, neuer Kulturlandschaftsbereiche genutzt werden.

Für den Agglomerationsraum FrankfurtRheinMain bestünde die große Chance, den Typus einer metropolitanen StadtLandschaft neu zu definieren und in seinen Bausteinen in den unterschiedlichen Maßstabsebenen weiter zu qualifizieren. Gerade in prosperierenden, polyzentrischen Stadtregionen kommt dem intakten Miteinander von Stadt und Umland eine große Bedeutung zu. Der Ausbau und die Qualifizierung der grünen Infrastruktur kann einen wertvollen Beitrag leisten, Städte, Stadtränder und Zwischenstädte mit den umgebenden Landschaften zu einer neuen Einheit von Stadt und Land zu verknüpfen.

- *Die AKH regt an, ein Modellprojekt (Masterplan) zur Entwicklung des Agglomerationsraums FrankfurtRheinMain zu einer nachhaltigen StadtLandschaft unter maßgeblicher Qualifizierung der grünen Infrastruktur zu initiieren.*

## 2. Zentrale Orte

Das Zentrale-Orte-System geht auf Arbeiten von Walter Christaller zurück und prägt bereits seit den 1960er Jahren die raumordnerischen Konzepte zur Entwicklung der Siedlungsstruktur in Deutschland. Zentrale Orte übernehmen neben der Versorgung ihrer Einwohner festgeschriebene Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für die Bevölkerung ihres Einzugsbereichs, auch Verflechtungsbereich genannt.

Das zentralörtliche System ist hierarchisch in der Regel in Grund-, Mittelzentren und Oberzentren gegliedert. Im Laufe der Zeit ergänzten einzelne Länder einzelne Kategorien. In Hessen werden auf der Ebene der Landesplanung die Ober- und Mittelzentren, auf der Ebene der Regionalplanung die Grundzentren festgelegt. Über Ausstattungskataloge werden die jeweiligen funktionalen Anforderungen definiert.

Das raumordnerische Konzept der zentralen Orte geriet im wissenschaftlichen Kontext bereits in den 1990er Jahren in die Kritik. Es galt als zu normativ und zu wenig flexibel. Herausgehoben wurde, dass es dem geänderten Konsumverhalten der Verbraucher, ihrer prinzipiellen Mehrfachorientierung sowie ihrer zunehmenden Mobilität und damit verbundenen Wahlmöglichkeiten nicht abbilde. Zudem war und ist insbesondere in den Verdichtungsräumen eine Inkongruenz der Räume für Wohnen, für die Versorgung, für Freizeit und Erholung sowie für Arbeitsplätze festzustellen.

Die Kritik stimmt auch weiterhin. Hinzukommt, dass die Disparitäten der Landesentwicklung in den jeweiligen Bundesländern zunehmen, so dass sich neben der Frage nach klar abgrenzbaren Versorgungsbereichen in den Verdichtungsräumen auch die Frage nach der Tragfähigkeit bestimmter Einrichtungen und damit auch nach Standards einer Mindestversorgung in den ländlichen Räumen stellt.

Was bedeutet dies für die Einlösung des Staatsziels zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen? Bei knapper werdenden Kassen wird der Ruf nach staatlicher Steuerung laut. Ein Argument für das Festhalten am System zentralörtlicher Gliederung?

- *Die AKH begrüßt es sehr, dass mit der 4. Änderung des LEP 2000 auch in Hessen die Diskussion zur Bewertung des zentral-örtlichen Systems sowie zu einer möglichen Fortschreibung geführt wird.*
- *Die AKH spricht sich explizit für eine Weiterentwicklung des etablierten Systems aus und plädiert dafür, je nach Raumstruktur (Verdichteter Raum versus Ländlicher Raum) die Anforderungen an die Ausstattungsgrade und Funktionen (Ordnungs- und Entwicklungsfunktion versus reiner Versorgungsfunktion) der jeweiligen Zentrentypen differenziert zu betrachten.*
- *Die AKH sieht in einem fortgeschriebenen zentralörtlichen System die Chance, Ziele der nachhaltigen Raumentwicklung (sozial gerechte Verteilung von Ressourcen, ökonomisch effizienter Einsatz von Ressourcen, ökologisch begrenzter Verbrauch von Ressourcen) räumlich zu konkretisieren sowie der Pflege und Weiterentwicklung gewachsener Kulturlandschaften zu entsprechen.*

Die hessische Situation ist von zwei Besonderheiten geprägt:

Im länderweiten Vergleich liegt in Hessen ein sehr dichtes Netz an Mittelzentren vor. 25 Prozent aller Städte und Gemeinden (absolut: 98 Kommunen) sind in dieser Kategorie eingestuft, d.h. gewünschte Aufstufungen lassen sich nur in begrenztem Umfang realisieren.

Die Zentrenstruktur ist an den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) gekoppelt, d.h. sollten Mittelzentren ihrem Anforderungsprofil nicht entsprechen können, wären Einnahmeneinbußen aus dem KFA eine mögliche Folge.

- *Der AKH ist sehr wohl bewusst, dass es im Interesse der gesellschaftlichen Akzeptanz und der politischen Umsetzbarkeit eine Herausforderung bedeutet, langjährig etablierte Strukturen einer kritisch-konstruktiven Analyse zu unterziehen und Änderungen umzusetzen.*
- *Umso mehr begrüßt sie die differenzierte Bewertung der 98 Mittelzentren hinsichtlich Ausstattungsqualität, Mitversorgungsgrad und Lage im Raum und die daraus folgende Einordnung in sechs Mittelzentrentypen.*

Im Ergebnis zeigt sich, dass von den 98 Mittelzentren (MZ) in Hessen 24 MZ im ländlichen Raum und 16 MZ im Verdichtungsraum die traditionellen Funktionen einer zentralörtlichen Ausprägung sowie des notwendigen Mitversorgungsgrades erfüllen.

Knapp 60 Prozent der Mittelzentren befinden sich daher in einer „Sondersituation“:

Während es bei den Mittelzentren im ländlichen Raum darum geht, durch interkommunale Aufgabenteilung die Versorgungsfunktion sicherzustellen, geht es bei den Mittelzentren im Verdichtungsraum, die aufgrund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zueinander reine Selbstversorgerorte ohne Mittelbereich sind, darum, im Rahmen der interkommunalen Kooperation Ordnungs- und Entwicklungsfunktionen wahrzunehmen, d.h. Spezialisierungen und Ergänzungen im Bereich der Daseinsvorsorge anzustreben und Konkurrenzen zu vermeiden.

Die Landesregierung beabsichtigt, die Kooperation für beide Typen im Rahmen von Modellprojekten zu begleiten und zu unterstützen. Die Ergebnisse sollen evaluiert werden.

- *Die Herausforderungen der Zeit lassen sich vielfach regional besser als lokal lösen. Die AKH begrüßt die Initiierung von Modellprojekten. Sie sieht darin einen ersten wichtigen Schritt zur Stärkung und Erprobung interkommunaler Kooperation.*
- *Der Erfolg der Modellprojekte hängt sehr von ihrem Prozessdesign und der Aufgabenstellung ab. Die AKH bietet ihre Beratung hierzu gerne an und empfiehlt eine institutionenübergreifende Arbeitsgruppe, die sich der Ausgestaltung der geplanten Kooperationen sowie der Auswahl von Modellprojekten annimmt.*

### 3. Großflächiger Einzelhandel

Handel ist Wandel – das geflügelte Wort bezieht sich zunächst auf die Handelsunternehmen und deren Bereitschaft zu Veränderungen. Es bezeichnet aber auch die dynamische Veränderung im Einzelhandel und damit einhergehend die Raumentwicklung unter geänderten Rahmenbedingungen, die häufig genug zu den bekannten Fehlentwicklungen geführt hat.

- *Die AKH begrüßt, dass mit der 4. Änderung des LEP die landesplanerische Steuerung von Standorten, Größe und Sortimenten großflächiger Einzelhandelseinrichtungen deutlich gestärkt wird und nachfolgenden Planungsebenen möglichst rechtssichere Vorgaben gemacht werden.*

Sowohl die klarstellende Definition einer „Agglomeration nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe“ und deren Festlegung als Ziel der Raumordnung und damit als verbindliche Vorgabe als auch die konkrete Auflistung des Mindestumfangs von innenstadtrelevanten Sortimenten wird für nachfolgende Planungsebenen hilfreich sein.

- *Die AKH sieht die Chance, durch eine restriktive Steuerung peripherer Einzelhandelsentwicklungen eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Sinne einer kompakten und gemischten Stadt, so wie sie im 1. Hessischen Supermarktgipfel diskutiert wurde, zu erreichen.*

Da sich das Einkaufsverhalten nicht an Gemeindegrenzen orientiert, der Online-Handel weiter zunimmt und wachsende Flächenbedarfe für immer größere Verkaufsflächen insbesondere bei Sortimenten der wohnungsnahen Grundversorgung (Nahrungsmittel, Drogerie) die Kommunen vor neue Herausforderungen stellt, stellen Regionale Einzelhandelskonzepte ein wichtiges Instrument dar.

- *Die AKH sieht hierin einen wichtigen Schritt zur Stärkung und Implementierung einer interkommunalen Kooperation. Die Entwicklung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes könnte für die geplanten Modellprojekte eine inhaltliche Säule der Zusammenarbeit bedeuten.*

Die Umsetzung und räumliche Konkretisierung der landesplanerischen Festsetzungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels ist den Regionalplänen vorbehalten. Dies ermöglicht die Berücksichtigung spezifischer Besonderheiten, darf aber nicht dazu führen, dass landesplanerische Festlegungen regional unterschiedlich zugelassen werden.

#### Ausblick

Mit der 4. Änderung des Landesentwicklungsplans 2000 und den damit angesprochenen Themen „Raumstruktur, Zentrale Orte und Großflächiger Einzelhandel“ fanden geänderte landesplanerische Rahmenbedingungen, wie z.B. Änderungen in der Bevölkerungsentwicklung, im Vergleich zur Erstaufstellung im Jahr 2000 Berücksichtigung.

Die Landesentwicklung Hessen unterliegt auch weiterhin einem dynamischen Wandel. Klimawandel, Agrarwende, Digitalisierung, Energie- und Mobilitätswende bezeichnen nur schlagwortartig geänderte Anforderungen an Raum- und Wirtschaftsstruktur. Die AKH würde es zur Vermeidung einer zu sektoralen Wahrnehmung von Herausforderungen sehr begrüßen, wenn im Interesse einer nachhaltigen und ganzheitlichen

A

K

H

Entwicklung Hessens mittelfristig eine Neuaufstellung der Landesentwicklungsplanung angestrebt würde.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich gewesen zu sein. Wir würden uns freuen, unsere Anregungen im persönlichen Gespräch näher erläutern zu können.

Mit freundlichen Grüßen



Brigitte Holz