



Beschlussvorlage für die Regionalversammlung Mittelhessen

Bearbeiter/-in: Antje te Molder		Gz.: RPGI-31-93a0100/7-2018/1
Tel.: +49 641 303-2410		Dokument Nr.: 2020/795194
		Datum: 13. Oktober 2020
Haupt- und Planungsausschuss	Sitzungstag: 24.11.2020	Drucksache IX/80

Neuaufstellung des Regionalplans Mittelhessen – Grundsatzpapier Raumstruktur und Zentrale Orte

Beschlussvorschlag:

1. Im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans werden die Raumkategorien der 4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 (4. LEPÄ), Entwurf vom 16.12.2019, übernommen, siehe Anlage 1:
 - Hochverdichteter Raum
 - Verdichteter Raum
 - Ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen
 - Dünn besiedelter Ländlicher Raum.
2. Die überregionalen Entwicklungsachsen gemäß 4. LEPÄ (Entwurf) werden im Regionalplan um regional bedeutsame Verkehrs- und Entwicklungsachsen ergänzt. Dabei werden nach Abstimmung mit den Nachbarregionen die Regionalachsen gemäß Regionalplan Mittelhessen 2010 (RPM 2010) aufgegriffen, siehe Anlage 2.
3. Für alle Grundzentren wird in der Regel ein zentraler Ortsteil, in begründeten Fällen auch zwei zentrale Ortsteile, in enger Abstimmung mit den Städten und Gemeinden festgelegt. Für Ober- und Mittelzentren wird jeweils die Kernstadt benannt.
4. Sofern die entsprechende Vorgabe der 4. LEPÄ (Entwurf) Rechtskraft erlangt, differenziert der Regionalplan Mittelhessen die Grundzentren in Unter- und Kleinzentren, siehe Anlage 1. Dabei werden bei der Festlegung der Unterezentren insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt:
 - überörtlich bedeutsame Einrichtungen (Schule der Mittelstufe, Hallenbad, Fachärzte, Bahnhofsteilpunkt u.a.).
 - gesicherte Grundversorgung (Supermarkt, Grundschule, hausärztliche Versorgung u. a.).
 - mindestens 3.000 Einwohner

5. Die Vorgaben des Regionalplans zu Einzelhandelsvorhaben unterscheiden nicht zwischen Unter- und Kleinzentren. Für alle Grundzentren gelten vielmehr weiterhin die gleichen Regelungen.
6. Bei fehlenden Angeboten der Grundversorgung, die nicht im Gemeindegebiet vorgehalten werden können, sollen Grundzentren geeignete interkommunale Kooperationen anstreben. Dies gilt insbesondere für Kleinzentren.
7. Die Darstellung von Ober- und Mittelzentren sowie der Mittelbereiche erfolgt auf Basis der rechtsgültigen 4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen.

Hinweis:

Dieses Grundsatzpapier greift die Inhalte der Stellungnahme der Regionalversammlung Mittelhessen zur 4. LEPÄ (Entwurf) vom 3. Juli 2020 auf und steht insofern unter dem Vorbehalt, dass diese Eingang in die 4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen finden.

Begründung:

Zu 1.

Die Abgrenzung der Strukturräume ist im Landesentwicklungsplan vorgegeben. In der 4. LEPÄ (Entwurf) wird die Abgrenzung insbesondere auf der Basis der Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte vorgenommen, was für den mittelhessischen Raum zu nachvollziehbaren Ergebnissen führt. Die Zuordnung von Kommunen zum Hochverdichteten und Verdichteten Raum gemäß der 4. LEPÄ fließt in die Bestimmung der potentiellen *Vorranggebiete Regionaler Grünzug* ein, vgl. Grundsatzpapier Drucksache IX/78.

Zu 2.

„Überregionale Entwicklungsachsen von europäischer, nationaler und landesweiter Bedeutung, die dem Leistungsaustausch zwischen europäischen Metropolregionen, Oberzentren und unter weitestgehender Berücksichtigung der Mittelzentren dienen, sind im Landesentwicklungsplan festgelegt.“ Ziel 4.2.2-1 der 4. LEPÄ (Entwurf).

„Die Festlegung von regional bedeutsamen Verkehrs- und Entwicklungsachsen ist durch die Regionalplanung vorzunehmen. Regionsgrenzen überschreitende Festlegungen von Entwicklungsachsen sind mit den entsprechenden Nachbarregionen abzustimmen.“ Ziel 4.2.2-2 der 4. LEPÄ (Entwurf).

„Die schwerpunktmäßige Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Achsen insbesondere schienengebundener Regional- und Nahverkehrssysteme, unter Beachtung der ökologischen Situation, sichert die Lebensqualität in den Siedlungsgebieten und führt zu möglichst weitgehender Schonung der Freiflächen und natürlichen Lebensgrundlagen.“ 4. LEPÄ (Entwurf), Begründung zu 4.2.2-1 bis 4.2.2-2.

Bereits im RPM 2010 wurden zusätzlich zu den im Landesentwicklungsplan enthaltenen Achsen Regionalachsen festgelegt, die jeweils sowohl die Trassen von Bundesstraßen als auch von Bahnlinien widerspiegeln. Diese Regionalachsen sollen weiterhin festgelegt werden. Sie wurden im Rahmen der Aufstellung des RPM 2010 bereits

mit den Nachbarregionen abgestimmt. Eine zusätzliche Abstimmung dieser Regionalachsen mit den Planungsregionen Nord- und Südhessen ist zeitnah vorgesehen. Außerdem erfolgt eine Abstimmung im Rahmen der Offenlage des Regionalplans.

Zu 3.

Die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den zentralen Ortsteil dient einerseits einer guten Auslastung von Einrichtungen, andererseits der verbesserten Erreichbarkeit dieser Angebote (Einzelhandel, Bahnhaltepunkte, Schulen u. a.) durch die Bevölkerung. Diese Leitvorstellungen werden bei der Umsetzung der Festlegungen zum zentralen Ortsteil einbezogen. Die jeweiligen gemeindespezifischen Besonderheiten werden dabei berücksichtigt.

Im Rahmen der Gemeindebefragung wurden die Kommunen gebeten zu prüfen, ob der jeweils benannte zentrale Ortsteil dem innergemeindlichen Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt entspricht. Dabei wurden die Festlegungen des RPM 2010 zugrunde gelegt. Im Ergebnis hat der weit überwiegende Anteil der Kommunen den genannten zentralen Ortsteil bestätigt.

Die zentralen Ortsteile zeichnen sich in der Regel durch den Schwerpunkt der Einwohner, den Sitz der Gemeindeverwaltung sowie die Lage des Lebensmitteleinzelhandels und sonstiger Infrastruktureinrichtungen (Schulen u. a.) aus. Für den überwiegenden Teil der Kommunen ist es möglich, einen solchen zentralen Ortsteil zu benennen. Sofern Ortsteile annähernd gleich groß sind, die Infrastruktureinrichtungen gleichwertig verteilt sind und die Einwohnerzahl der gesamten Kommune eine ausreichende Auslastung von in zwei Ortsteilen vorgehaltenen Einrichtungen erwarten lässt, können auch zwei zentrale Ortsteile festgelegt werden. Auch zwei zusammengewachsene, annähernd gleichgroße Ortsteile können zusammen als zentraler Ortsteil benannt werden.

Für jeden Einzelfall wird unter der Einbeziehung des Rücklaufs der Gemeindebefragung sowie der oben beschriebenen Zielsetzung und Kriterien geprüft, welcher zentrale Ortsteil bzw. gegebenenfalls welche zwei zentralen Ortsteile für die Kommune festgelegt werden sollte(n). Die Benennung von drei und mehr zentralen Ortsteilen soll dabei allerdings vermieden werden, da so die Zielsetzung einer guten Auslastung und Erreichbarkeit zentraler Angebote kaum erreicht werden kann. Gleichzeitig werden im Rahmen der Festlegungen zur Siedlungsentwicklung, einschließlich Gewerbe, Ausnahmen von der Konzentration auf den zentralen Ortsteil vorgesehen, wenn am zentralen Ortsteil keine ausreichenden *Vorranggebiete Siedlung Planung* bzw. *Gewerbe Planung* festgelegt werden. Bereits im RPM 2010 wurde in solchen Fällen auf nicht zentrale Ortsteile ausgewichen.

Im Ergebnis kann für 68 Grundzentren ein zentraler Ortsteil festgelegt werden. Für 15 Kommunen werden zwei zentrale Ortsteile bestimmt. Für 9 Städte und Gemeinden wurde basierend auf der Gemeindebefragung eine Anpassung des zentralen Ortsteils, in der Regel durch die Festlegung eines zweiten zentralen Ortsteils, vorgenommen. Für 7 Kommunen erscheint es nach den oben genannten Zielsetzungen und Kriterien nicht zielführend, dem Gemeindewunsch nach mehr zentralen Ortsteilen zu entsprechen.

Für die mittelhessischen Ober- und Mittelzentren können jeweils eindeutig die Kernstädte benannt werden. Dies hat die Auswertung der Gemeindebefragung bestätigt. Im Kapitel Einzelhandel wird klargestellt, dass großflächige Einzelhandelsprojekte,

die der Versorgung mit Gütern des gehobenen und des höheren spezialisierten Bedarfs dienen, insbesondere in diesen Kernstädten angesiedelt werden sollen. Analog zu den zentralen Ortsteilen der Grundzentren soll auch in den Ober- und Mittelzentren angestrebt werden, dass, sofern möglich, der Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung in den Kernstädten liegt.

Zu 4.

„Als Grundzentren (Unterzentren und Kleinzentren) sind in den Regionalplänen solche Kommunen zu bestimmen, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, der zu versorgenden Bevölkerung der Standortgemeinde sowie ihrer jeweiligen funktionalen Ausstattung in der Lage sind, die überörtlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge in ihrem Verflechtungsbereich langfristig und flächendeckend zu erfüllen. Die Unterzentren und Kleinzentren sowie ihre jeweiligen zentralen Ortsteile sind in den Regionalplänen festzulegen. ...“ Ziel 5.1-6 der 4. LEPÄ (Entwurf)

Gemäß Grundsatz 5.2.3-2 der 4. LEPÄ (Entwurf) haben Unterzentren *„... in der Regel nicht unter 5.000 Einwohner und erfüllen aufgrund ihrer Infrastrukturausstattung, Versorgungsaufgaben für einen über das eigene Gemeindegebiet hinausgehenden Versorgungsbereich. Sie sollen die Einrichtungen der übergemeindlichen und überörtlichen Grundversorgung möglichst in vollem Umfang anbieten.“*

„Kleinzentren sollen Einrichtungen der Grundversorgung für ihr Gemeindegebiet im zentralen Ortsteil anbieten.“ Grundsatz 5.2.3-3 der 4. LEPÄ (Entwurf)

In der Begründung zu diesem Abschnitt werden beispielhaft verschiedene Versorgungseinrichtungen von Unterzentren benannt. Außerdem werden Einrichtungen aufgeführt, die in Kleinzentren möglichst angeboten werden sollten.

Auf dieser Basis wurde unter Einbeziehung der verfügbaren Daten untersucht, welche der folgenden Einrichtungen der Grundversorgung in den mittelhessischen Grundzentren angeboten werden (Liste 1):

- Grundschule
- Hausärztliche Versorgung
- Supermarkt (Lebensmittelmarkt mit einer Verkaufsfläche ab 400 m²)
- Kindergarten
- Post- und Bankdienste

Dabei werden in der 4. LEPÄ (Entwurf) die hausärztliche Versorgung, ein Lebensmittelmarkt sowie Post- und Bankdienste der übergemeindlichen Grundversorgung zugeordnet. Mit Ausnahme von 7 Kommunen, die keinen Lebensmittelmarkt in der entsprechenden Größe haben und einer Kommune, für die keine hausärztliche Versorgung identifiziert werden konnte, verfügen alle Gemeinden über die benannten Grundversorgungseinrichtungen. Auch für die weiteren Einrichtungen der Grundversorgung, die gemäß der 4. LEPÄ (Entwurf) in Kleinzentren angeboten werden sollten, kann angenommen werden, dass diese in allen mittelhessischen Grundzentren vorhanden sind: kulturelle (Vereins-) Angebote, Ambulante Pflegedienstversorgung, Bürger- bzw. Dorfgemeinschaftshaus, Lokale Sportstätte, ÖPNV-Haltestellen in allen Ortsteilen, Gemeindeverwaltung. Folglich soll auch weiterhin jede Kommune (mindestens) als Grundzentrum festgelegt werden. Allerdings soll künftig eine Differenzierung der Grundzentren in Unter- und Kleinzentren erfolgen.

Im Unterschied zu Kleinzentren sollen Unterzentren über die oben genannten Grundversorgungseinrichtungen hinaus weitere überörtlich bedeutsame Einrichtungen haben, die auch einen Beitrag zur Versorgung von angrenzenden Kommunen leisten. Dazu wurde das Vorhandensein folgender, besonders relevanter Einrichtungen erfasst (Liste 2):

- Schule der Mittelstufe
- Apotheke
- Hallenbad
- Bahnhofpunkt
- Fachärztliche Versorgung (mindestens 2 Fachrichtungen)
- Sonstiges (Klinik, Polizeidienststelle u. a.)

Laut Grundsatz 5.2.3-2 der 4. LEPÄ (Entwurf) sollen Unterzentren außerdem in der Regel nicht unter 5.000 Einwohner haben, s. o.. In Mittelhessen gibt es jedoch insbesondere im dünn besiedelten ländlichen Raum zahlreiche Kommunen, die sowohl die oben genannten Grundversorgungseinrichtungen als auch zusätzliche, überörtlich bedeutsame Einrichtungen anbieten, jedoch deutlich weniger als 5.000 Einwohner haben. Daher wurden diejenigen Grundzentren als Unterzentrum bestimmt, die mehr als 3.000 Einwohner und eine gesicherte Grundversorgung gemäß der Liste 1 haben sowie über mindestens zwei zusätzliche, überörtlich bedeutsame Einrichtungen der Liste 2 verfügen. Im Ergebnis erfüllen danach 70 Kommunen die so definierten Anforderungen eines Unterzentrums. 13 Kommunen werden danach als Kleinzentren festgelegt, siehe Anlage 1.

Zu 5.

Die Regelungen im Landesentwicklungsplan Hessen zum Einzelhandel in Grundzentren unterscheiden nicht zwischen Unter- und Kleinzentren. Auch in dem entsprechenden Kapitel des Regionalplans soll nicht zwischen Unter- und Kleinzentren unterschieden werden. Grundsätzlich soll jede Kommune selbständig entscheiden, wie sie am besten eine Grundversorgung, insbesondere mit Lebensmitteln, gewährleisten kann und ob sie gegebenenfalls die Kaufkraft ihrer Einwohner in die Ansiedlung oder Erweiterung eines Lebensmittelmarktes in einer Nachbarkommune einbringen möchte. Gleiche Regelungen für alle Grundzentren dienen einer gegebenenfalls erforderlichen Kooperation, die grundsätzlich besser durch Partner, die möglichst auf Augenhöhe zusammenarbeiten, erreicht werden kann.

Zu 6.

„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. ... die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. ...“ § 2 Abs. 2 Nr. 3 Raumordnungsgesetz.

Grundsätzlich soll es also zunächst Ziel sein, in allen Grundzentren ein angemessenes Angebot an Grundversorgungseinrichtungen aufrecht zu erhalten. Dazu kann die Konzentration auf einen zentralen Ortsteil einen Beitrag zur Bündelung und damit zur besseren Auslastung und Erreichbarkeit dieser Einrichtungen leisten. Sofern Einrichtungen der Grundversorgung nicht im Gemeindegebiet vorgehalten werden können,

sollen interkommunale Kooperationen angestrebt werden, um eine möglichst wohnortnahe Grundversorgung zu gewährleisten, vgl. Begründung zu 5.2-3 der 4. LEPÄ (Entwurf).

„Bei Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist die gute Erreichbarkeit mit dem ÖPNV aus dem jeweiligen Einzugsgebiet zu berücksichtigen.“ Grundsatz 5.3-2 der 4. LEPÄ (Entwurf). Es wird geprüft, ob es zielführend ist, neben einer Festlegung zur Mindestreichbarkeit von Mittelzentren mit dem öffentlichen Nahverkehr auch eine Mindestanbindung von Kleinzentren an ein geeignetes Unterzentrum in den Regionalplan aufzunehmen.

Zu 7.

In der 4. LEPÄ (Entwurf) werden die gleichen Kommunen als Ober- und Mittelzentren benannt wie im Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Die Festlegung von Ober- und Mittelzentren ist Aufgabe der Landesplanung.

Mittelbereiche sind die räumlichen Bereiche, deren Bevölkerung vom Mittel- bzw. auch Oberzentrum schwerpunktmäßig mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs versorgt wird. Um innerhalb der Mittelbereiche für alle Bevölkerungsgruppen den Zugang zu diesen höherwertigen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen zu gewährleisten, werden im Regionalplan Zielfestlegungen zur Erreichbarkeit der jeweiligen Ober- und Mittelzentren mit dem ÖPNV getroffen. Diese werden im Rahmen der Beteiligung bei der Neuaufstellung von Nahverkehrsplänen abgeprüft. Neben der Erreichbarkeit sind tatsächliche funktionale Verflechtungen sowie administrative Abgrenzungen bei der Festlegung von Mittelbereichen zu berücksichtigen, vgl. 41. Ministerkonferenz für Raumordnung Entschließung „Zentrale Orte“ vom 9. März 2016, Empfehlung 3.

Nach derzeitigem Kenntnisstand sollen die Mittelbereiche in Anlehnung an den RPM 2010, der auf dem Landesentwicklungsplan Hessen 2000 basiert, unter Einbeziehung aktueller Erkenntnisse zu relevanten Kriterien festgelegt werden. Diese Kriterien umfassen die Erreichbarkeit mit dem motorisierten Individualverkehr, die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV, die Landkreiszugehörigkeit sowie Schülerverflechtungen der Sekundarstufe 1 (Klassen 5 bis 10) und der Gymnasialen Oberstufe. Die in der Stellungnahme der Regionalversammlung Mittelhessen zur 4. LEPÄ (Entwurf) vom 3. Juli 2020 genannten Änderungsvorschläge zu den Mittelbereichen werden ebenfalls einbezogen. Außerdem soll jeder Mittelbereich mindestens zwei Kommunen umfassen.

Anlage 2 stellt die auf dieser Methodik basierende Abgrenzung von Mittelbereichen dar. Sie greift somit nicht in allen Fällen die Abgrenzung gemäß dem Entwurf der 4. LEPÄ auf.

Die Abgrenzung der Mittelbereiche kann in den jeweiligen Regionalplänen in begründeten Einzelfällen unter Berücksichtigung spezifischer raumstruktureller Erkenntnisse gegenüber den Festlegungen des Landesentwicklungsplans modifiziert werden, vgl. 4. LEPÄ (Entwurf) Begründung zu 5.1-1 bis 5.1-6, letzter Absatz. In Abhängigkeit von den Vorgaben der rechtsgültigen 4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen wird geprüft werden, diese Möglichkeit der Modifizierung der Mittelbereichsabgrenzung ggf. aufzugreifen.

Die 4. LEPÄ (Entwurf) enthält folgende Differenzierung der Mittelzentren als Vorgabe für die Regionalplanung:

- L I Mittelzentren PLUS im Ländlichen Raum
- L II Mittelzentren im ländlichen Raum
- L III Mittelzentren in Kooperation im Ländlichen Raum
- V I Mittelzentren PLUS im Verdichtungsraum
- V II Mittelzentren in Kooperation im Verdichtungsraum
- VG Polyzentrale Mittelzentren im Verbandsgebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain

Neben den Mittelzentren in Kooperation (gemäß Ziel 5.2.2-5 Hungen / Lich / Laubach und Kirchhain / Stadtallendorf sowie gemäß Ziel 5.2.2-7 Dillenburg / Haiger) wird in der 4. LEPÄ (Entwurf) in Ziel 5.2.1-2 auch Gießen / Wetzlar als oberzentrale Kooperation festgelegt.

Die Zielfestlegungen der rechtsgültigen 4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen zur Differenzierung der Mittelzentren und zu Kooperationen sind im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans Mittelhessen aufzugreifen.

gez.

Dr. Ullrich
Regierungspräsident

Anlagen:

Arbeitskarte 1: Strukturräume sowie Zentrale Orte

Arbeitskarte 2: Entwicklungsachsen sowie Ober- und Mittelzentren und Mittelbereiche