

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandsversammlung

VORLAGE:
(VV) 10/59a

Anlage: 1

26. März 2021 – öffentlich - Tagesordnungspunkt 2

Bearbeiter: Dr. Martin Heberling

Vorgang:
(VV) 9/174

(PA/VV) 9/174a

(VV) 10/30

(VV) 10/59

**Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020
- Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2)****Diskussion der künftigen Festlegungen**

Ziel der Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken – Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2) ist die Schaffung einer neuen räumlichen Kulisse für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung, ohne dabei den Schutz der Innenstädte aufzugeben. In diesem Zuge werden die Plansätze im Textteil des Regionalplans überarbeitet und an die Rechtsprechung angepasst. Ein weiteres Ziel ist die Festlegung von Kriterien, die als Beurteilungsmaßstab bei den Einzelfallentscheidungen herangezogen werden. Dies dient der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der raumordnerischen Bewertung. In **Anlage 1** findet sich eine Übersicht über die Leitlinien der Teilfortschreibung und beabsichtigte Änderungen.

Erste Gespräche über die Möglichkeiten und Grenzen der Einzelhandelssteuerung im Regionalplan, der dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg nachgelagert ist und diesen sowie die Rechtsprechung zu beachten hat, sind mit dem Regierungspräsidium Stuttgart sowie mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau geführt worden. Ein abschließendes Ergebnis liegt noch nicht vor.

Um die Regionalplanänderung gründlich besprechen zu können braucht es Zeit. Deshalb soll ein Arbeitskreis (AK) aus der Mitte der Verbandsversammlung eingerichtet werden, der die Leitlinien und künftigen Festlegungen diskutiert. Dieser AK Einzelhandel ist Gegenstand dieser Vorlage.

Aktueller Verfahrensstand und weiteres Vorgehen

Die Verbandsversammlung hat am 07.12.2018 den Aufstellungsbeschluss über die Fortschreibung des Regionalplans Teilplan Einzelhandel gefasst.

Im Frühjahr 2019 erfolgte die Ausschreibung und Vergabe über die Bestandsanalyse. Die Bestandserhebung wurde im Zeitraum Juli bis Oktober 2019 durchgeführt. Der Bericht über die Auswertung der Bestandserhebung wurde im September 2020 übergeben und in der Verbandsversammlung im Dezember 2020 vorgestellt.

Die Verbandsverwaltung hat dazu für den Textteil des Kapitels Einzelhandel des Regionalplans Heilbronn-Franken Leitlinien entwickelt, die im AK Einzelhandel vorberaten werden sollen.

Der Verbandsversammlung werden die Leitlinien des Textteils des Kapitels Einzelhandel in der Sitzung am 16.07.2021 zum Beschluss vorgelegt.

Sollte eine Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau über die Genehmigungsfähigkeit der beabsichtigten Festlegungen eintreffen, werden die darin formulierten Aspekte aufgenommen.

Auf dieser Grundlage folgen Workshops mit den Gemeinden. Die Fortschreibung des Regionalplans erfolgt nach dem Gegenstromprinzip innerhalb des rechtlichen Rahmens bestehend aus Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz; Landesentwicklungsplan, Einzelhandelserlass und der dazugehörigen Rechtsprechung. Innerhalb dieses Rahmens wird die Regionalplanteilfortschreibung die kommunalen Entwicklungsvorstellungen aus den Einzelhandelskonzepten berücksichtigen und soweit als möglich aufnehmen.

Das förmliche Verfahren (Screening und Umweltprüfung (§ 2a LplG), Beteiligung (§ 12 Abs. 2 u. 3 LplG), Abwägung (§ 12 Abs. 4 LplG), Feststellung durch Satzung (§ 12 Abs. 20 LplG) sowie die Verbindlicherklärung durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde (§ 13 Abs. 1 LplG), öffentliche Bekanntmachung (§ 13 Abs. 2 LplG)) schließt an die informellen Verfahrensschritte an.

Leitlinien und beabsichtigte Änderungen:

Kernaufgabe des Regionalplans im Zusammenhang der Einzelhandelssteuerung ist nach § 11 LplG die Festlegung von Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte.

Die Bestandsanalyse hat gezeigt, dass der Onlinehandel insbesondere im Bereich der zentrenrelevanten Sortimente wächst. Die Innenstädte, die vom Angebot zentrenrelevanter Sortimente geprägt sind, stehen nun zusätzlich durch die Folgen der Corona-Pandemie unter Druck. Die Vorranggebiete, die die Innenstädte als Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte festlegen und dadurch schützen, haben sich in ihrer Funktion bewährt; eine Vergrößerung dieser Vorranggebiete schätzen daher auch die Gutachter als nicht sinnvoll ein. Vielmehr ist von einer anhaltenden räumlichen Konzentration des Angebots auszugehen. Diese ist so zu begleiten, dass die Versorgungsfunktion der Innenstädte und örtlichen Zentren erhalten bleibt.

Auf der anderen Seite wachsen die Umsätze des stationären Lebensmittel- und Drogeriewarenhandels. Die Branche expandiert und benötigt hierfür Standorte auch außerhalb der im Regionalplan mit einem Vorranggebiet versehenen Innenstädte und örtlichen Zentren. Um den Einzelhandelsbranchen der Grundversorgung eine erweiterte Ansiedlungskulisse bereitzustellen, ohne dabei die räumlichen Voraussetzungen für eine weitere Beeinträchtigung der Innenstädte und örtlichen Zentren zu schaffen, soll eine neue Kategorie Vorranggebiet eingeführt werden: „Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung“. Die Verortung wird mit den Gemeinden in den Workshops auf der Grundlage der kommunalen Entwicklungsvorstellungen und den Vorgaben des Landesentwicklungsplans erarbeitet.

Für die räumliche Steuerung von nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten sieht die Verwaltung keinen Steuerungsbedarf mehr. Die hierzu vorgenommenen Festlegungen in der Raumnutzungskarte sollen entfallen.

Arbeitskreis Einzelhandel

Im AK Einzelhandel werden die skizzierten Leitlinien und die möglichen Änderungen sowie die daraus resultierenden Konsequenzen diskutiert und vorberaten, um in der Sitzung der Verbandsversammlung am 16.07.2021 unter Berücksichtigung der Beratungsergebnisse zu einer Beschlussfassung kommen zu können.

Die Verbandsverwaltung hält hierfür wenigstens zwei Treffen des AK Einzelhandel für erforderlich, die im Zeitraum zwischen den Oster- und Pfingstferien stattfinden sollen.

Die Verbandsverwaltung schlägt vor, dass aus jeder Fraktion zwei Vertreter in den Arbeitskreis entsandt werden.

Beschlussvorschlag

Die Verbandsversammlung beschließt die Einrichtung eines AK Einzelhandel und beauftragt die Verwaltung mit der Durchführung.

Die Verbandsversammlung beauftragt den AK Einzelhandel, eine Beschlussempfehlung zu erarbeiten.

Anlage 1: Kurzübersicht über die beabsichtigten Änderungen

Regionalplan Heilbronn-Franken 2020

Teilfortschreibung

Kapitel Einzelhandel, Plansatz 2.4.3.2

Kurzübersicht über die beabsichtigten
Änderungen

Entwurf: Stand, 26.03.2021

Ziele der Änderung:

- Schaffung erweiterter Ansiedlungsmöglichkeiten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung, ohne die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren zu beeinträchtigen oder zu gefährden.
- Anpassung des Regionalplans an die aktuelle Rechtsprechung
- Näherung an unbestimmte Rechtsbegriffe für eine transparente Handhabung der raumordnerischen Regelungen

Wichtig:

Ziele der Raumordnung sind nur auf Einzelhandelsgroßprojekte anzuwenden. Gebietsversorger und kleine Einzelhandelsbetriebe (i.d.R. unter 800 m² Verkaufsfläche) werden von den raumordnerischen Regelungen nicht erfasst.

Mögliche Änderung in der Raumnutzungskarte

„Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte“ sollen erhalten bleiben:

- Kurz: „VRG zentrenrelevant“
- Im Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 sind diese als „Vorranggebiete für regionalbedeutsame zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte“ bezeichnet; sie sollen in ihrer Funktion erhalten bleiben, da sie sich bewährt haben.
- Die Umsätze der Einzelhandelsbranche zentrenrelevanter Sortimente sinken aufgrund der Online-Konkurrenz. Die Folgen der Corona-Pandemie treten für diese Branchen noch hinzu. Ziel der Teilfortschreibung soll vielmehr der Schutz und die Entwicklung bestehender Standortlagen sein. Das Hauptaugenmerk soll auf der Erweiterung der Ansiedlungsmöglichkeiten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung liegen. Gleichwohl werden auch die „VRG zentrenrelevant“ geprüft, um im begründeten Einzelfall Modifikationen vornehmen zu können.

„Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung“ sollen eingeführt werden:

- Kurz: „VRG Grundversorgung“
- Sie sollen eine neue Kategorie Vorranggebiet darstellen, die es im Regionalplan bisher nicht gibt.
- In ihnen sollen Einzelhandelsgroßprojekte, deren Hauptsortiment den Sortimenten der Grundversorgung zuzuordnen ist, zulässig sein.
- Die Festlegung eines „VRG Grundversorgung“ soll auf der Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (kommunale Einzelhandelskonzepte, Nahversorgungskonzepte, Standortkonzepte) erfolgen. Dabei sind die Maßgaben des Landesentwicklungsplans zu beachten.
- In denjenigen Teilen einer Gemeinde, die nach dem Landesentwicklungsplan als städtebaulich integriert beurteilt werden können, ist eine entsprechende Vorranggebietsfestlegung möglich. Dabei hält die Verbandsverwaltung Standorte, die mindestens einseitig an ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen angrenzen und darüber hinaus in einer zweiten Himmelsrichtung ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen in mindestens 150 Metern vorhanden ist, für mit dem Landesentwicklungsplan vereinbar. Eine Stellungnahme seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau steht aus.
- Da die räumliche Konzentration von Einzelhandelsgroßprojekten, die der überörtlichen Versorgung dienen, ein Ziel der Raumordnung bleibt, ist die pauschale Ausweisung großer

Siedlungsteile als „VRG Grundversorgung“ nicht sinnvoll. Ausgangspunkt für die Vorranggebietsfestlegung sollen konzeptionelle Überlegungen sein.

- Nicht möglich ist die Überplanung von Gewerbegebieten (Integrationsgebot LEP)
 - Nicht notwendig ist die Überplanung von Wohngebietslagen ohne Durchfahrtsverkehr. Nicht-regionalbedeutsame Gebietsversorger ohne überörtliche Wirkungen sind außerhalb der Vorranggebiete raumordnungsrechtlich zulässig.
 - Die Festlegung von „VRG Grundversorgung“ soll auf Standortbereiche im Zusammenhang der Ein- und Ausfallstraßen im Wohnsiedlungskörper konzentriert werden.
- Wo „VRG Grundversorgung“ festgelegt werden, erfolgt in Abstimmung mit den Gemeinden.

Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte:

- Der Landesentwicklungsplan 2002 nimmt nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte vom Integrationsgebot aus, sodass auf Ebene des Regionalplans auf eine räumliche Konkretisierung verzichtet werden kann.
- Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte sollen entfallen.

Mögliche Änderung hinsichtlich der Agglomerationsregel und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Die Agglomerationsregel hat vor dem Bundesverwaltungsgericht bestanden, weshalb ihre Grundstruktur erhalten bleiben soll.
- Die Agglomerationsregel stellt die räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben Einzelhandelsgroßprojekten gleich.

Was soll sich ändern?

- Anhaltspunkte dafür, unter welchen Umständen von einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration auszugehen ist und unter welchen Umständen eher nicht von einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration auszugehen ist, sollen benannt werden, damit die Entscheidungen der Verwaltung nachvollziehbar und transparent sind. Hierfür soll der gerichtlich gut geprüfte § 11 Abs. 3 BauNVO als Vorlage dienen.
- Die räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben in den Innenstädten und örtlichen Zentren soll keine Agglomeration im Sinne der Agglomerationsregel mehr darstellen.

Mögliche Änderungen hinsichtlich des Konzentrationsgebots und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Das Konzentrationsgebot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.
- Die Ausnahme von der Regel, wonach außerhalb von Ober-, Mittel- und Unterebenen Einzelhandelsgroßprojekte nur dann zulässig sind, wenn sie für die Grundversorgung geboten sind, ist für die Region Heilbronn-Franken relevant. Sie wurde und wird weiterhin gebraucht.

Was kann der Regionalplan im Zusammenhang des Konzentrationsgebots leisten?

- Anhaltspunkte für die Frage, unter welchen Umständen Einzelhandelsgroßprojekte für die Grundversorgung geboten sind, sollen benannt werden, damit die Entscheidungen der Verwaltung nachvollziehbar und transparent sind.

Mögliche Änderungen hinsichtlich des Kongruenzgebots und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Das Kongruenzgebot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.

Was soll sich ändern?

- Da die Rechtsprechung verlangt, dass Verflechtungsbereiche festzulegen sind, soll diese Festlegung ins Kapitel Einzelhandel aufgenommen werden.

Mögliche Änderungen hinsichtlich des Beeinträchtigungsverbots und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Das Beeinträchtigungsverbot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.

Was kann sich ändern?

- Das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot geht davon aus, dass ab einer Umsatzumverteilung von mehr als 10 % Geschäftsaufgaben drohen und versorgungsstrukturelle Auswirkungen eintreten werden. Im ländlichen Raum haben sich Formate der Grundversorgung entwickelt, die ggf. bei Umsatzumverteilungseffekten unter 10 % in ihrer Existenz bedroht sind. Um diese Formate besser zu schützen, erstellt die GMA derzeit eine Untersuchung, sodass das Beeinträchtigungsverbot im begründeten Einzelfall bereits bei niedrigeren Umsatzumverteilungseffekten greift.

Was ändert sich hinsichtlich des Integrationsgebots (Plansatz 2.4.3.2.6) und was bleibt gleich?

Was soll gleich bleiben?

- Das Integrationsgebot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.
- Die räumliche Ausformung des landesplanerischen Integrationsgebots ist im Regionalplan vorzunehmen. Dies stellt den Kern der regionalplanerischen Festlegungen zur Steuerung des Einzelhandels dar.

Was soll sich ändern?

- Hinsichtlich nicht-zentrenrelevanter Sortimente soll auf eine Steuerung verzichtet werden.
- Hinsichtlich zentrenrelevanter Sortimente sollen nur Modifikationen der entsprechenden Vorranggebiete vorgenommen („VRG zentrenrelevant“) werden.
- Eine Kategorie „Sortimente der Grundversorgung“ soll eingeführt werden. Es handelt sich dabei um zentrenrelevante Sortimente, die durch die Festlegung entsprechender Vorranggebiete („VRG Grundversorgung“) zusätzliche Ansiedlungsmöglichkeiten erhalten.
- Die Festlegung der „VRG Grundversorgung“ soll unter Beachtung des landesplanerischen Integrationsgebots auf der Grundlage konzeptioneller Überlegungen der Gemeinden erfolgen.