

TOP 3b: Regionales Einzelhandelskonzept - Vorberatung

Beschlussvorschlag

Der Planungsausschuss empfiehlt der Verbandsversammlung, das Regionale Einzelhandelskonzept als Basis für das Kapitel Einzelhandel im zukünftigen Regionalplan Ostwürttemberg 2035 zu beschließen.

Sachverhalt

Einzelhandelsgroßprojekte können bei falscher Standortwahl und Größenordnung das zentralörtliche Versorgungssystem, die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne nachteilig beeinflussen. Deshalb hat der Regionalplan auf die Raumverträglichkeit derartiger Vorhaben hinzuwirken. Dafür sind die Vorgaben der Standortgemeinden entsprechend ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion zu den Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts und zum Standort innerhalb der Gemeinde entscheidend. Ziel des Regionalplans ist es dabei, die Umsetzung raumordnerischer Vorgaben, die Einhaltung des Integrationsgebots, des Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots, und die Anpassung großflächiger Einzelvorhaben an regionalplanerische Ziele und Grundsätze zu verbessern. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt die Schwelle zur Großflächigkeit eines Einzelhandelsgroßprojekts bei 800 qm Verkaufsfläche. Aber auch die Agglomeration mehrerer an sich nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe an einem Ort muss in seiner Auswirkung entsprechend eines Einzelhandels-Großprojekts im Regionalplan geregelt werden.

Der derzeit gültige Regionalplan 2010 hat eine sehr geringe Regelungsdichte. Diese niedrighwelligen regionalen Rahmenbedingungen hätten zu größeren Entscheidungsspielräumen auf nachfolgenden Planungsebenen führen können. In der Praxis der vergangenen Jahre hat sich jedoch gezeigt, dass die Konfliktsituationen eher gravierender zutage getreten sind. Insbesondere im interkommunalen Diskurs fehlten Instrumentarien, um schädliche Auswirkungen nicht gesteuerter Ansiedlungen, die ausschließlich dem Investoreninteresse folgten, zu bewältigen. Auf der anderen Seite zeigen Erfahrungen, dass gerade durch regionalplanerische Regelungen eine Stabilisierung der Versorgungssituation in zentralen und nicht zentralen Orten erreicht werden konnte.

Das regionale Einzelhandelskonzept soll für Ostwürttemberg eine fachliche Grundlage für die Fortschreibung des Kapitels Einzelhandel im Regionalplan darstellen. Es soll die Leitplanken für die künftige regionale Einzelhandelssteuerung enthalten, indem es klare Regelungen und die notwendigen aktuellen Instrumente dafür enthält. Eine Leitlinie soll dabei sein, soviel Freiheitsgrade wie möglich für die künftige Entwicklung zu gewährleisten und regional und interkommunal abgestimmte Lösungen zu erhalten. Mit der Drucksache DS 06 PA-2018 vom 28. Februar 2018 wurde die Erarbeitung des regionalen Einzelhandelskonzepts durch die imakomm Akademie GmbH beschlossen.

Bisherige Behandlung des Themas Einzelhandelssteuerung im PLA / VV

Datum	Thema	Drucksache
22. September 2016	Klausurtagung	--
29. Januar 2018	Begleitgremium – Projektskizze regionales Einzelhandelskonzept	--
28. Februar 2018	Planungsausschuss – Beschluss der Vergabe regionales Einzelhandelskonzept	DS 06 PA-2018
17. Oktober 2018	Planungsausschuss – Erste Ergebnisse	--
21. Januar 2019	Begleitgremium – Planungsrechtliche Regelungen	--

Zentrale Ergebnisse des Einzelhandelskonzepts

Regelungsansätze

- Großflächiger EZH nur in Ober-, Mittel- und Unterebenen umsetzbar (s. LEP)
- Abweichung in Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Funktion nur zur Sicherung der Grundversorgung
- EZH-Vorhaben sind vorrangig in städtebaulich integrierten Lagen zu realisieren

Leitlinien

1. **Großflächige EZH-Ansiedlungen gemäß hierarchischen Standortsystem**

Von den dargestellten Hierarchiestufen sollen ausschließlich Zentralörtliche Versorgungskerne (zVKs) und Nebenzentren (NZ) gebietsscharf auf regionaler Ebene ausgewiesen werden.

Gebietsscharfe Ausweisung auf regionaler Ebene:

A) Zentralörtlicher Versorgungskern (zVK)

vorrangiger Standort für großflächigen Einzelhandel; als Vorranggebiet per Definition stets städtebaulich integrierte Lage

B) Nebenzentrum (NZ)

Standort für großflächigen Einzelhandel in Stadtteilzentren; als Vorranggebiet per Definition städtebaulich integrierte Lage

Ausweisung auf kommunaler Ebene:

C) Nahversorgungszentrum (NVZ)

Standort für großflächigen nahversorgungsrelevanten Einzelhandel in Stadt(teil)-/Orts(teil)zentren in städtebaulich integrierter Lage

D) Grundversorgungsstandort (GS)

Standort für großflächigen nahversorgungsrelevanten Einzelhandel zur Sicherung der Grundversorgung für eine Kommune bzw. einen Stadt-/Ortsteil

E) Ergänzungsstandort (ES)

Standort für großflächigen nicht zentrenrelevanten Einzelhandel

Konkretisierung auf kommunaler Ebene:

Die grundstücksscharfe Abgrenzung von Nahversorgungszentren (NVZ) sowie Grundversorgungsstandorte (GS) und Ergänzungsstandorte (ES) (wie auch von zentralen Versor-

gungsbereichen (zVBs) als grundstücksscharfe Ausformung der Zentralörtlichen Versorgungskerne auf kommunaler Ebene) erfolgt durch die Kommunen selbst. Diese ist auf Basis regional einheitlicher Abgrenzungskriterien vorzunehmen.

2. Regionale Sortimentsliste

Auf regionaler Ebene soll eine Einzelhandelssteuerung nach nahversorgungsrelevanten, innenstadtrelevanten (= sonstigen zentrenrelevanten) und nicht zentrenrelevanten Sortimenten erfolgen. Die räumliche Steuerung erfolgt dabei im Wesentlichen über das regionale hierarchische Standortsystem. Mit Anwendung der regionalen Sortimentsliste werden damit Vorgaben des Standortsystems sowie der weiteren Leitlinien konkretisiert.

Ziel ist die Feinsteuerung nach Sortimenten gemäß regionalem Standortsystem zur Stärkung bestehender Innenstädte und Ortsmitten sowie eine flächendeckende Grund- und Nahversorgung. Dadurch wird eine einheitliche und damit transparente und planbare Steuerung für jede Kommune ermöglicht.

Konkretisierung auf kommunaler Ebene:

Grundsätzlich sind für eine Sortimentsliste die örtlichen Gegebenheiten als Entscheidungskriterium für die Einteilung der Zentrenrelevanz zu berücksichtigen. Eine Umsetzung ist daher letztendlich auf kommunaler Ebene notwendig. Die regionale Sortimentsliste ist hierzu als Leitlinie (ebenso wie die Einstufung der Zentrenrelevanz gemäß Einzelhandelserlass Baden-Württemberg) zu berücksichtigen.

3. Konzentration von EZH in den zentralörtlichen Versorgungskernen

Großflächige Einzelhandelsansiedlungen sollen zukünftig vorrangig innerhalb der zentralörtlichen Versorgungskerne (zVKs) erfolgen, um durch die daraus erfolgende Konzentration des Einzelhandels eine weitere Stärkung der zentralörtlichen Versorgungskerne zu unterstützen. Großflächige Einzelhandelsansiedlungen mit innenstadtrelevantem Hauptsortiment sollen vor diesem Hintergrund zukünftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen außerhalb der zentralörtlichen Versorgungskerne der Zentralen Orte erfolgen. Zudem sind bei Einzelhandelsgroßprojekten außerhalb der zentralörtlichen Versorgungskerne die innenstadtrelevanten Randsortimente zu begrenzen. Ziel ist die Stärkung bestehender Innenstädte und Ortsmitten, um dort auch zukünftig Einzelhandel lebendig halten zu können.

Konkretisierung auf kommunaler Ebene:

Die grundstücksscharfe Abgrenzung als zentrale Versorgungsbereiche erfolgt durch die Kommunen selbst. Dies ist auf Basis der regional einheitlichen Abgrenzungskriterien und der fachlichen regionalen Abgrenzung in Form der zentralörtlichen Versorgungskerne vorzunehmen. Zentrale Versorgungsbereiche von Kommunen, für die kein Vorschlag für einen zentralörtlichen Versorgungskern vorliegt (Kleinzentren, Orte ohne zentralörtliche Funktion), sind bei Bedarf ebenfalls auf Basis der regional einheitlichen Abgrenzungskriterien vorzunehmen.

4. Wohnortnahe Grund- und Nahversorgung

Ansiedlungen von für sich großflächigen nahversorgungsrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten, die der Grundversorgung dienen, sind bei kommunaler Ausweisung von Nah-

versorgungszentren bzw. Grundversorgungsstandorten unabhängig von der zentralörtlichen Funktion grundsätzlich möglich (Grundvoraussetzung: tatsächliche Grundversorgungs- bzw. bedarfsgerechte Nahversorgungsfunktion). Dabei gilt allerdings: Ansiedlungen von nahversorgungsrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten, die über die Nahversorgungs- bzw. Grundversorgungsfunktion für die jeweilige Kommune hinausgehen, sind ausschließlich in den zentralörtlichen Versorgungskernen bzw. Nebenzentren der Mittel- und Unterzentren umsetzbar. Raumordnerische bzw. regionalplanerische Regelungen nach der Regelvermutung gemäß § 11 (3) BauNVO sind für alle Vorhaben zu beachten. Ziel ist es, eine flächendeckende, bedarfsgerechte Nahversorgung in der Region Ostwürttemberg zu gewährleisten ohne dabei das Zentrale-Orte-System zu konterkarieren.

Konkretisierung auf kommunaler Ebene:

Auf kommunaler Ebene sollten über Nahversorgungs- bzw. Einzelhandelskonzepte Nahversorgungszentren und Grundversorgungsstandorte ausgewiesen werden, die eine bedarfsgerechte Versorgung der eigenen Bevölkerung absichern. Damit können einerseits auch in Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Funktion großflächige Nahversorgungsvorhaben umgesetzt werden, soweit sie der Grundversorgung dienen, andererseits kann in Mittel- und Unterzentren eine tatsächlich flächendeckende Nahversorgung sowie Grundversorgung auch in Ortsteilen sichergestellt werden. Ansiedlungen in den ausgewiesenen Zentralörtlichen Versorgungskernen bzw. Nebenzentren sind auch abseits der Grundversorgungsfunktion möglich.

5. Bewertung von Agglomeration

Eine Prüfung der überörtlichen Wirkung eines Vorhabens innerhalb einer Agglomeration bzw. einer Ansiedlung als Agglomeration muss im Einzelfall erfolgen. Mehrere kleinflächige Betriebe sind dann als Agglomeration anzusehen und damit als Einzelhandelsgroßprojekt bzw. als Einkaufszentrum zu behandeln, wenn ein räumlich funktionaler Bebauungszusammenhang besteht und sofern diese raumordnerischen Wirkungen zu erwarten sind. Erweiterungen und Neuansiedlungen unterliegen dann den raumordnerischen bzw. regionalplanerischen Regelungen gemäß vorliegenden Leitlinien und der Regelvermutung gemäß § 11 (3) BauNVO.

Ziel ist schädliche Auswirkungen auf Innenstädte durch Vermeidung von Realisierungen von Agglomeration mit innenstadtrelevanten Sortimenten zu minimieren und das Zentrale-Orte-System zu stärken.

Konkretisierung auf kommunaler Ebene:

Weisen mehrere kleinflächige (weniger als 800 m² Gesamtverkaufsfläche) Vorhaben einen gemeinsamen Standort auf, ist das Vorliegen eines räumlich funktionalen Zusammenhangs zu prüfen. Liegt dieser vor, ist das Vorhaben als großflächiges Einzelhandelsvorhaben zu bewerten, soweit es sich nicht um untergeordnete Verkaufsflächen handelt.

6. Empfehlung der frühzeitigen Verfahrensbeteiligung

Es wird empfohlen, den Regionalverband Ostwürttemberg bei Vorhaben, bei denen eine Bewertung gemäß eines Einzelhandelsgroßprojektes zu erwarten ist, frühzeitig bereits bei einer Vorhabenanfrage zu beteiligen. Zudem wird empfohlen bestehende Regelungen des regionalen Einzelhandelskonzeptes bzw. des Regionalplans Ostwürttemberg regelmäßig im Planungsausschuss der Region Ostwürttemberg zu evaluieren und die interkommunale

Zusammenarbeit, insbesondere zur Stärkung der Nahversorgung, zu fördern. Ziel ist die Einbindung der Kommunen in die regionalplanerische Steuerung auch „abseits“ formaler Verfahren und damit eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung.

Konkretisierung auf kommunaler Ebene:

Ist bei einem Einzelhandelsgroßprojekt oder durch eine mögliche Agglomeration die Notwendigkeit der raumordnerischen Prüfung zu erwarten, sollte eine frühzeitige Einbindung des Regionalverbandes Ostwürttemberg erfolgen. Wesentliche Anforderungen können damit bereits im Vorfeld der Vorhabenprüfung abgestimmt werden, was in der Regel zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung bei der formalen Prüfung von Einzelhandelsgroßprojekten führt.

Beteiligung der Kommunen

Bereits mit Beginn der Erarbeitung des regionalen Einzelhandelskonzepts wurden die Kommunen mit eingebunden, indem zum einen die bestehenden Einzelhandelskonzepte angefragt und in das regionale Konzept integriert wurden, zum anderen fand eine grobe Abstimmung der zentralörtlichen Versorgungskerne mit Vertretern der Mittel- und Unterzentren statt.

Am 31. Januar 2019 sowie am 04. und 08. Februar 2019 fanden Informationsveranstaltungen zum Thema Regionalplanfortschreibung statt. Teil dieser Veranstaltungen war unter anderem die Darstellung zentraler Steuerungselemente des regionalen Einzelhandelskonzepts. Im Anschluss fanden Gespräche mit Vertretern der Mittel- und Unterzentren statt, um gemeinsam die Abgrenzung der zentralörtlichen Versorgungskerne endgültig abzustimmen. Zudem wurde die Möglichkeit eingeräumt, zu den vorgestellten Ergebnissen des Einzelhandelskonzepts bis Ende Februar sich auch schriftlich zu äußern.

Bewertung

Mit dem vorgestellten regionalen Einzelhandelskonzept liegt der Region Ostwürttemberg nun eine fundierte und ausgewogene Grundlage für die weitere Arbeit an der Regionalplanfortschreibung vor. Mit dem vorliegenden Konzept gelingt der Spagat zwischen notwendigen Regelungen ohne einzelne Städte oder Gemeinden zu sehr einzuschränken, sodass eine flächendeckende Versorgung in der Region gewährleistet ist. Auf dieser Basis ist es nun möglich, Ziele und Grundsätze für die Einzelhandelssteuerung im zukünftigen Regionalplan Ostwürttemberg 2035 zu erarbeiten. Daher empfiehlt der Planungsausschuss der Verbandsversammlung, das Regionale Einzelhandelskonzept als Basis für das Kapitel Einzelhandel im zukünftigen Regionalplan Ostwürttemberg 2035 zu beschließen.