

**REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN**

Verbandsversammlung

VORLAGE:  
(VV) 9/174

7. Dezember 2018 - öffentlich

Tagesordnungspunkt 8

Bearbeiter: Dr. Martin Heberling

Anlage: -

**Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020****– Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2)****Aufstellungsbeschluss****Ausgangslage und Ziel der Teilfortschreibung**

Die raumordnerische Steuerung des Einzelhandels wird sowohl durch das Land im Landesentwicklungsplan (LEP) vorgenommen, als auch durch die Regionen in den Regionalplänen. Der LEP gibt dabei die Richtung vor; der Regionalplan formt ihn aus. Die Vorgaben der Landesplanung führen aus Sicht der Verwaltung in die richtige Richtung. Ziel ist es, die zentralörtliche Versorgungsstruktur zu stützen und dabei die Stadt- und Ortsmitten als zentrale Versorgungskerne zu erhalten und zu entwickeln. Die Konzentration der Angebote in Zentralen Orten und damit einhergehend die Verteilung der Potenziale auf die Zentralen Orte führt zu verkehrsminimierenden Versorgungsstrukturen.

Im Landesentwicklungsplan sind, vor dem Hintergrund der genannten Zielsetzung, die vier Ge- und Verbote der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung verankert: das Konzentrationsgebot, das verlangt, dass Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel in Zentralen Orten errichtet werden; das Integrationsgebot, das die städtebauliche Integration der Einzelhandelsgroßprojekte fordert; das Kongruenzgebot, das besagt, dass das Marktgebiet eines Einzelhandelsgroßprojekts das Einzugsgebiet der Gemeinde nicht wesentlich überschreiten darf und das Beeinträchtigungsverbot, das verhindert, dass zentralörtliche Versorgungsfunktionen wesentlich beeinträchtigt werden.

Der Regionalplan formt den Landesentwicklungsplan räumlich aus. Im Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 ist dies in Kapitel 2.4.3.2 geschehen. Hauptaufgabe der regionalplanerischen Einzelhandelssteuerung ist dabei die Festlegung von Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte – soweit diese regionalbedeutsam sind. Im Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 aus dem Jahr 2006 sind daher Vorranggebiete für zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte festgelegt (Plansatz 2.4.3.2.3) und Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte (Plansatz 2.4.3.2.3), die jeweils auf das „Regionale Märktekonzept für die Region Heilbronn-Franken“ aus dem Jahr 2003 zurückgehen.

Plansatz 2.4.3.2.3 Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte wird seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.06.2009 (Az.: 4 BN 10/09) nicht mehr als Ziel der Raumordnung behandelt, sondern als Grundsatz der Raumordnung. Ziele und Grundsätze der Raumordnung unterscheiden sich dadurch, dass Grundsätze der Raumordnung in der Abwägung der Bauleitplanung zu behandeln sind, also auch weggewogen werden können; Ziele der Raumordnung hingegen müssen auf Ebene der kommunalen Bauleitplanung umgesetzt werden. Raum für Abwägung

besteht hier nicht. Plansatz 2.4.3.2.3 entfaltet daher keine Steuerungswirkung mehr. Dass der Plansatz dennoch als Ziel der Raumordnung im Regionalplan steht, verwirrt. Dieser Plansatz kann aus Sicht der Verwaltung entfallen. Eine räumliche Steuerung des nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels im Sinne konkreter Standortzuweisungen wird nicht für erforderlich gehalten, um die oben genannten Ziele zu erreichen. Dennoch zeigt dieser Sachverhalt, dass sich die Rechtsprechung seit der Aufstellung des Regionalplans weiterentwickelt hat und das Kapitel Einzelhandel dadurch fortschreibungsbedürftig geworden ist.

Plansatz 2.4.3.2.2 Vorranggebiete für zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte bezeichnet räumlich konkret Standorte für diese Einzelhandelsbetriebe. Außerhalb dieser in der Raumnutzungskarte getroffenen Vorranggebietsfestlegung sind die betreffenden Einzelhandelsbetriebe nicht zulässig. Da sich nicht nur die Rechtsprechung weiterentwickelt hat, sondern auch der Einzelhandel ständigem Wandel unterworfen ist, geraten die im Regionalplan vorgenommenen Standortfestlegungen zunehmend in den Konflikt mit dem Ziel „Sicherstellung der Grundversorgung“. Hierbei sind insbesondere zwei Entwicklungsstränge, die die Versorgung mit den Sortimenten Lebensmittel und Drogeriewaren betreffen, hervorzuheben:

1. Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sind in der Regel nicht mehr kleinflächig (also kleiner als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche). Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Regionalplans wurde die Grundversorgung noch in weiten Teilen von diesen kleinflächigen Betrieben sichergestellt, die nicht überörtlich wirken und daher von der raumordnerischen Steuerung nicht betroffen waren. In der Zwischenzeit ist das Versorgungsnetz ausgedünnt. Viele kleinflächige Angebote sind verschwunden und Betriebe mit über 1.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, die geeignet sind überörtliche Wirkungen zu entfalten, sind zur Regel geworden. Bei der Ansiedlung dieser Betriebe sind die Plansätze der Raumordnung aufgrund der überörtlichen Auswirkungen relevant. Die Vorranggebietsfestlegungen, die Standorte für zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte – also solche mit Auswirkungen – bestimmen, sind darauf ausgelegt, Angebote der Innenstadtsortimente in den Innenstädten und Ortsmitten zu schützen und weiterzuentwickeln. Sie sind aus der Sicht der Verwaltung in vielen Fällen nicht dazu geeignet einen Beitrag zur Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung zu leisten. Hierfür gilt es Lösungen zu entwickeln.
2. Durch die Insolvenz der Firma Schlecker im Jahr 2012, die Drogeriemärkte mit Verkaufsflächen zwischen 200 und 400 m<sup>2</sup> betrieben hat, veränderte sich das Filialnetz im Drogeriewarensegment erheblich. Ein Drogeriefachmarkt, der heute zwischen 600 und 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche hat, versorgt zwischen 10.000 und 15.000 Kunden. Das Filialnetz muss dadurch logischerweise dünner bleiben als das der Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe, die zwischen 3.000 und 4.000 Kunden benötigen. Entsprechend ist dieser Teil der Grundversorgung nicht mehr in jeder Gemeinde möglich. Auch diese Entwicklung war zum Zeitpunkt der Regionalplanaufstellung nicht abzusehen.

Ziel der Teilfortschreibung des Regionalplans ist insbesondere die Erweiterung der Ansiedlungsmöglichkeiten für Einzelhandelsgroßprojekte, um die Grundversorgung (insb. Lebensmittel und Drogeriewaren) sicherzustellen. Im Zuge der Teilfortschreibung sollen aber

auch die anderen Einzelhandelsbranchen betrachtet werden, um – falls notwendig – entsprechende Flächenangebote im Regionalplan vorzusehen. Darüber hinaus sind Anpassungen an die heutige Rechtslage notwendig. Ein weiterer Baustein der Fortschreibung des Kapitels Einzelhandel soll ein Leitfaden sein, der die abstrakten Plansätze für die praktische Handhabung aufbereitet.

### **Weiteres Vorgehen**

Mit dem Aufstellungsbeschluss wird das förmliche Verfahren eingeleitet, das sich aus den folgenden Verfahrensschritten zusammensetzt: Screening und Umweltprüfung (§ 2a LplG), Beteiligung (§ 12 Abs. 2 u. 3 LplG), Abwägung (§ 12 Abs. 4 LplG), Feststellung durch Satzung (§ 12 Abs. 10 LplG) sowie die Verbindlicherklärung durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde (§ 13 Abs. 1). Mit der daran anschließenden öffentlichen Bekanntmachung (§ 13 Abs. 2 LplG) ist das Verfahren abgeschlossen.

In diesem Verfahren werden den vorgenannten Schritten einige weitere Schritte vorangestellt:

Zuerst ist eine Bestandsaufnahme der Versorgungssituation notwendig, sodass Aussagen über Entwicklungspotenziale hinsichtlich einzelner Branchen möglich werden, um daraus den Anpassungsbedarf für die Vorranggebiete für zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte abzuleiten. Dieser Arbeitsschritt soll gutachterlich begleitet werden, wofür im Haushalt entsprechende Mittel vorgesehen werden sollen.

Parallel zur gutachterlichen Bestandsaufnahme werden die Gemeinden in die Fortschreibung des Kapitels „Einzelhandel“ einbezogen. Hierzu sollen Informationsveranstaltungen stattfinden. Auch Workshops, bei welchen in Arbeitsgruppen Vertreter der Kommunen sowie Vertreter des Handels und von Projektentwicklungsgesellschaften ihre Erfahrungen und Vorstellungen in die Teilfortschreibung des Regionalplans einbringen können, sind geplant.

### **Beschlussvorschlag:**

Die Verbandsversammlung beschließt die Einleitung des Verfahrens zur Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 – Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2)