

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandsversammlung

08. Dezember 2017 öffentlich - Tagesordnungspunkt 6

Bearbeiter: Sascha Weisser

VORLAGE

(VV) 9/140

Anlagen: -

Vorgang:

(VV) 9/140

**17. Änderung Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 -
Ergänzung der Agglomerationsregelung nach Plansatz 2.4.3.2.5****- Einleitung des Verfahrens zur Regionalplanänderung**

Die regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels basiert auf § 11 (3) Nr. 5 LplG und erfolgt über die Festlegungen der Plansätze 2.4.3.2 ff des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020, die Vorgaben des Landesentwicklungsplans 2002 sowie den Einzelhandelserlass aus dem Jahr 2001. Mit den darin festgelegten vier Ge- und Verboten der Einzelhandelssteuerung besteht ein in sich schlüssiges und gut anwendbares Rechtsmodell.

Diese Steuerung ist nach Plansatz 2.4.3.2.2 ausgerichtet auf regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte. Diese sind nach § 11 (3) Baunutzungsverordnung (BauNVO) großflächig - d.h. sie weisen eine Verkaufsfläche von über 800 m² auf - und können sich auf die Ziele der Raumordnung auswirken. Da allerdings auch Vorhaben mit einer Verkaufsfläche unter 800 m² (sog. nicht großflächige oder auch kleinflächige Einzelhandelsbetriebe) übergemeindliche Wirkungen aufweisen können, insbesondere wenn sie in räumlicher Konzentration auftreten, wurde mit dem Plansatz 2.4.3.2.5 des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 die sogenannte Agglomerationsregel als Ziel der Raumordnung eingeführt.

Sie besagt im Wortlaut, dass mehrere selbstständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration als Agglomeration anzusehen und damit als großflächiger Einzelhandelsbetrieb bzw. als Einkaufszentrum zu behandeln sind, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum zu erwarten sind. Diese Regelung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 wurde vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 10.11.2011 (4 CN 9.10) höchststrichterlich bestätigt.

Die Agglomerationsregel spielt bei der Steuerung des Einzelhandels eine wichtige Rolle und ist den regionalen Gremien auch durch die Vorlagen zur Bauleitplanung geläufig. Seit ihrer Einführung 2006 wurde sie der alltäglichen Arbeitspraxis der Verbandsverwaltung sowohl bei einer räumlichen Konzentration mehrerer kleinflächiger Betriebe als auch für die Konzentration eines oder mehrerer großflächiger mit einem kleinflächigen Betrieb angewendet. Ein Beispiel für den erstgenannten Fall ist ein Fachmarktzentrum bestehend aus drei kleinflächigen Betrieben wie z.B. einem Schuhmarkt, einem Drogeriemarkt und einem Textildiscountmarkt, die jeweils einzeln eine Verkaufsfläche zwischen 500 bis 800 m², in Summe aber eine Verkaufsfläche von 1.500 bis 2.400 m² aufweisen. Ein Beispiel für den zweiten Fall ist eine Kombination aus einem großflächigen Lebensmittelvollsortimenter (1.500 m² Verkaufsfläche) und einem benachbarten Fachmarkt wie z.B. einem Drogeriemarkt (700 m² Verkaufsfläche). Es ist naheliegend, dass beide dargestellten Fälle, die jeweils eine Gesamtverkaufsfläche von über 1.500 m² aufweisen, bezüglich der Anwendung der raumordnerischen Regelungen einheitlich behandelt werden sollten.

Im Jahr 2013 wurde allerdings von der höheren Raumordnungsbehörde beim Regierungspräsidium Stuttgart der Hinweis gegeben, dass die Agglomerationsregel mit Blick auf den exakten Wortlaut der Vorschrift nur auf den erstgenannten Fall rechtssicher angewendet werden könne, eine Anwendung im zweiten Fall - der Kombination aus einem großflächigen und einem kleinflächigen Markt – aber rechtlich fragwürdig sei.

Die Rechtsauffassung des Regierungspräsidiums Stuttgart führt dazu, dass bei einer Konzentration eines großflächigen mit einem benachbarten kleinflächigen Markt nur der großflächige Markt von der raumordnerischen Steuerung erfasst wird. Der kleinflächige Markt, der aufgrund des Sortiments ggf. die weitergehenden übergemeindlichen Wirkungen haben kann, unterliegt aber nicht der Steuerung.

Da die Regelungslücke bisher nicht zu faktischen Steuerungsdefiziten führte und die Verbandsverwaltung das Vorliegen eines höchstrichterlich bestätigten Plansatzes als hohes Gut bewertete, wurde der Plansatz bislang nicht verändert.

Aktuell liegen der Verwaltung aber Planungen vor, bei denen räumliche Fehlentwicklungen absehbar sind. So besteht zum einen die Gefahr, dass sich nicht integrierte Standortlagen zu Lasten integrierter Lagen verfestigen und diese schädigen. Zum anderen ist zu befürchten, dass Kommunen ihrem raumordnerischen Versorgungsauftrag in integrierter Lage nicht nachkommen können, da die Marktansiedlung in nicht integrierter Lage in benachbarten Kommunen mit einem deutlich geringeren Versorgungsauftrag attraktiver ist, dort aber durch den Regionalverband nicht beschränkt werden kann. Nach einer erneuten Abstimmung mit der höheren Raumordnungsbehörde wird eine Regionalplanänderung für erforderlich gehalten, um die genannten Fehlentwicklungen zu vermeiden. Deshalb muss der Plansatz nunmehr präzisiert werden.

Ein Verzicht auf die Anpassung der Regelung würde im Übrigen dazu führen, dass die regionalplanerische Steuerung als in sich nicht konsistent von den Kommunen wahrgenommen würde. Dies wäre gerade vor dem Hintergrund der großen Akzeptanz, die die Regelungen im Allgemeinen genießen, der Steuerungswirkung abträglich.

Nicht zuletzt würde die Tendenz entstehen, bei vorhandenen Agglomerationslagen ggf. gerade noch verträgliche Erweiterung von Märkten in die Großflächigkeit zu verhindern, um die Steuerungswirkung gegenüber weiteren kleinflächigen Ansiedlungen nicht zu verlieren. Auch dies wäre nicht im Sinne einer sachorientierten Verwaltungspraxis.

In der Sitzung im März 2018 soll ein Planentwurf vorgelegt werden, der den Kern der bestehenden Agglomerationsregelung nicht antastet, sondern durch eine Formulierung ergänzt, die den Anwendungsbereich der raumordnerischen Steuerungsregeln bei kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben präzisiert. Ziel ist dabei, rechtlich eindeutig klarzustellen, dass Konzentrationen aus einem kleinflächigen Markt mit einem oder mehreren großflächigen Märkten dem Anwendungsbereich der Regelungen unterliegen. Damit wird eine Gleichbehandlung aller Fallkonstellationen sichergestellt.

Mit dem Aufstellungsbeschluss durch die Verbandsversammlung beginnt das Verfahren zur Änderung des Regionalplans. Nach § 2a Abs. 1 LplG Baden-Württemberg ist bei Änderungen des Regionalplans ein Umweltbericht zu erstellen, in welchem die Umweltauswirkungen der Planänderung geprüft werden. Die Verwaltung geht im vorliegenden Fall davon aus, dass die Ausnahmeregel nach § 2a Abs. 4 LplG Baden-Württemberg greift und kein Umweltbericht erforderlich sein wird. Um dies abschließend festzustellen, ist unter Beteiligung der betroffenen höheren Landesbehörden ein Screening-Verfahren durchzuführen, in dem gezeigt wird,

dass durch die Planänderung keine erheblichen Umweltauswirkungen bewirkt werden. Nach Abschluss des Screenings kann ein Planentwurf vorgelegt werden, der durch die regionalen Gremien beschlossen wird und der Beschluss zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange gefasst werden.

Beschlussvorschlag

Die Verbandsversammlung beschließt die Einleitung des Verfahrens zur 17. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 - Ergänzung der Agglomerationsregelung nach Plansatz 2.4.3.2.5. Sie beauftragt die Verwaltung das Screeningverfahren nach § 2a Abs. 1 LplG durchzuführen und einen Planentwurf für einen ergänzten Plansatz zu erstellen.