

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandsversammlung

VORLAGE:

(VV) 10/59

Anlagen: 1

Vorgang:

(VV) 9/174

(PA/VV) 9/174a

(VV) 10/30

23. Oktober 2020 – öffentlich

Tagesordnungspunkt 2

Bearbeiter: Dr. Martin Heberling

**Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020
- Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2)****Berichterstattung über das Ergebnis der Bestandsanalyse der GMA**

Der Bericht über die Bestandsanalyse liegt vor und kann im Ratsinformationssystem heruntergeladen werden. In dieser Vorlage werden die Ergebnisse des Berichts knapp zusammengefasst.

Die Bestandsanalyse ist die inhaltliche Grundlage für die Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 – Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2). Bevor auf die Inhalte und Schlussfolgerungen der Bestandsanalyse eingegangen wird, werden der Verfahrensstand und der geplante Verfahrensgang skizziert.

Verfahrensstand und weiteres Vorgehen

Die Verbandsversammlung hat am 07.12.2018 den Aufstellungsbeschluss über die Fortschreibung des Regionalplans Teilplan Einzelhandel gefasst. Geplant war eine Bestandserhebung und darauf aufbauend die Diskussion mit den Städten und Gemeinden der Region Heilbronn-Franken über eine mögliche Weiterentwicklung der räumlichen Ansiedlungskulisse für Einzelhandelsgroßprojekte.

Im Frühjahr 2019 erfolgte die Ausschreibung und Vergabe über die Bestandsanalyse. Den Zuschlag erhielt die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA). Die Bestandserhebung wurde im Zeitraum Juli bis Oktober 2019 durchgeführt. Sie umfasst die Aufnahme aller Einzelhandelsbetriebe im Oberzentrum sowie in den Mittel- und Unterzentren. In den Kleinzentren und in den Gemeinden ohne zentralörtliche Versorgungsfunktion ist die Bestandserhebung auf die Anbieter von Lebensmittel- und Drogeriewaren beschränkt. Aufbauend auf die Bestandserhebung verfasste die GMA einen Bericht, der der Verbandsverwaltung im April 2020 vorgelegt wurde. Nach einem Korrekturlauf sind die Arbeiten am Bericht über die Bestandsanalyse nun abgeschlossen. Parallel zu den Arbeiten an der Bestandsanalyse hat die Verwaltung die Gemeinden über die beabsichtigte Regionalplanteilfortschreibung informiert und dazu aufgerufen, konzeptionelle Überlegungen hinsichtlich ihrer Einzelhandelsentwicklung anzustellen, was – sofern nicht bereits ein aktuelles Einzelhandelskonzept existiert – vielfach erfolgt.

Derzeit finden Abstimmungsgespräche mit dem Wirtschaftsministerium als oberster Raumordnungsbehörde über die Möglichkeiten und Grenzen regionalplanerischer Festlegungen statt. Sobald absehbar ist, dass die Ergebnisse der Regionalplanteilfortschreibung unter den Vorgaben des Landesentwicklungsplans genehmigungsfähig sind, können die Gespräche über eine Erweiterung der Gebietskulisse für

die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten beginnen. Das soll im Frühjahr/Sommer des Jahres 2021 erfolgen, wenn Abstands- und Kontaktbeschränkung dies erlauben.

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.

Zusammenfassung der Bestandsanalyse

Der Bericht über die Bestandserhebung stellt in einem ersten Schritt die Trends der Einzelhandelsbranche dar (Kapitel 1.4 des Berichts) und richtet anschließend den Blick auf die Region Heilbronn-Franken, wobei zunächst die allgemeinen Kennzahlen wie Kaufkraft, Umsatz und Zentralität untersucht werden (Kapitel 2 des Berichts) und daraufhin die Ergebnisse der Bestandserhebung analysiert werden (Kapitel 3 des Berichts). In Kapitel 4 des Berichts setzen sich die Gutachter mit den Zielen der Raumordnung auseinander.

1. Trends

Die Umsätze im Einzelhandel sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Wird der Fokus auf den stationären Einzelhandel gerichtet, diversifiziert sich das Bild. Hierbei verzeichnet insbesondere der Lebensmitteleinzelhandel einen Zuwachs von rd. 18 %¹; die anderen Sortimentsgruppen verzeichnen hingegen einen Umsatzrückgang (-4,2 %).

Als wesentliche Trends waren eine anhaltende Expansion im Lebensmitteleinzelhandel (Neubauten / Modernisierungen) zu beobachten. Bei den sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten war teilweise eine Konzentration auf die Hauptlagen in den Innenstädten als gegenläufiger Trend zu verzeichnen. Eine besondere Situation herrscht bei Drogeriewaren vor; ein Segment, das immer noch unter dem Eindruck der Schlecker-Insolvenz steht. Hier entfällt das 100-400m²-Format; die Lücke wird durch das 600-800m²-Format mit größeren Einzugsgebieten gefüllt.

2. Kaufkraft, Umsatz, Zentralität

Die einzelhandelsrelevante Kaufkraft der Region Heilbronn-Franken ist, gemessen am Bundesdurchschnitt, überdurchschnittlich.

Konsumiert wird bei leichten Abflüssen in andere Regionen vorwiegend innerhalb der Region Heilbronn-Franken. Auf das Oberzentrum bzw. die Mittelzentren entfallen 58 % der Umsätze, was bei einem Bevölkerungsanteil von 36 % die Bedeutung dieser Städte für die Versorgung der Bevölkerung unterstreicht.

¹ Die Berechnungen sind nicht inflationsbereinigt

Entsprechend hoch ist die Zentralität dieser Städte. Nur Igersheim (Kaufland) und Michelfeld (gemeinsames Gewerbegebiet mit Schwäbisch Hall (Kerz)) erreichen eine ähnlich hohe Zentralitätskennziffer.

3. Ergebnisse der Bestandsanalyse

Die Bestandserhebung unterscheidet nach den folgenden Sortimentsgruppen:

- Zentrenrelevante Sortimente (ohne Lebensmittel und Drogeriewaren)
- Nahrungs- und Genussmittel
- Drogeriewaren

Zentrenrelevante Sortimente

Bei den zentrenrelevanten Sortimenten handelt es sich um das klassische Innenstadtsortiment bspw. Bücher, Bekleidung, Uhren, Schmuck,... (siehe Einzelhandelserlass bzw. Regionalplan Heilbronn-Franken). Elektrowaren und Heimtierbedarfe zählen nicht mehr uneingeschränkt dazu.

Der Vergleich zur Erhebung der GMA aus dem Jahr 2000 zeigt, dass die Zahl der Betriebe seither deutlich zurückgegangen ist (-24,8 %), die Verkaufsfläche aber im Gegenzug gestiegen ist (+7,4 %). Räumlich zeigt sich eine Verschiebung des Verkaufsflächenbesatzes von den Kleinzentren, in denen die Flächen um 23 % zurückgegangen sind, hin zu den Mittelzentren, wo heute 29 % mehr Verkaufsfläche registriert wird als im Jahr 2000. Rund drei Viertel aller Betriebe dieser Sortimentsgruppe befinden sich innerhalb der im Regionalplan bezeichneten Vorranggebiete, also in den Innenstädten.

Insgesamt wird eine Konzentration des zentrenrelevanten Einzelhandels in Richtung größerer Städte und Gemeinden erwartet. Dieser Effekt wird sich auch in Zukunft – gerade durch die fortschreitende Bedeutung des Onlinehandels – weiter in diese Richtung vollziehen.

Nahrungs- und Genussmittel

Im Lebensmitteleinzelhandel ist ein Konzentrationsprozess festzustellen. Während die Zahl der Betriebe um 18,9% zurückgegangen ist, ist die Verkaufsfläche um 45,8 % gestiegen. Im Jahr 2000 waren etwa Dreiviertel der Betriebe kleiner als 800 m², heute ist dies nur noch bei rd. 40 % der Betriebe der Fall². Das heißt, dass die raumordnerischen Regelungen zur Zeit ihres Inkrafttretens eine Minderzahl der Betriebe erfasste, heute aber eine deutliche Mehrzahl der Betriebe betrifft.

Etwa 25 % der Betriebe befinden sich innerhalb eines Vorranggebiets und dürfen dort nach den Regeln der Raumordnung großflächig werden. Eine ausschließliche Konzentration der großflächigen Lebensmittelmärkte auf die Vorranggebiete wird mit Blick auf den Auftrag, die flächendeckende und wohnortnahe Versorgung sicherzustellen, nicht als zielführend erachtet. 45 % der Betriebe befinden sich zwar außerhalb der Vorranggebiete, aber in einem Standortumfeld, das als städtebaulich integriert beurteilt werden kann – eine Vorgabe des Landesentwicklungsplans (LEP). Nicht alle diese Standorte, die nach LEP zulässig sein

² Die Aussage bezieht sich auf Gemeinden mit zentralörtlichem Status. Gemeinden ohne zentralörtlichen Status wurden im Jahr 2000 nicht untersucht, sodass ein Vergleich über alle Gemeinden hinweg nicht möglich ist.

könnten, sind Stand heute mit dem Regionalplan vereinbar. Den Regionalplan dahingehend aufzuweiten ist der Handlungsansatz des Regionalverbands.

Drogeriewaren

Die Schlecker-Insolvenz im Jahr 2012 hat die Branche nachhaltig verändert und zu starken Konzentrationsprozessen geführt. Die Zahl der Betriebe ging zwischen 2000 und 2020 um 63,2 % zurück. Die Verkaufsfläche hat diesen Verlust mit einem Zuwachs von 36 % mehr als kompensiert. Die Folge der Veränderung des Angebotsformats ist, dass nunmehr nicht mehr knapp 6.000 Einwohner von einem Drogeriemarkt versorgt werden, sondern knapp 17.000 Einwohner.

Drogeriemärkte, die in einer Größenordnung von 600 bis 800 m² Verkaufsfläche gebaut werden, versorgen 10.000 bis 20.000 Menschen, durchschnittlich also 15.000. In einer Raumschaft, in der viele Gemeinden um die 5.000 Einwohner haben, wird sich pro drei Gemeinden nur etwa ein Markt ansiedeln. Aus diesem Grund sollten hier interkommunale Lösungen gefunden werden.

4. Ziele der Raumordnung

Die Ziele der Raumordnung gehen maßgeblich auf den Landesentwicklungsplan zurück. Hier sind die vier Ge- und Verbote (Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot – Erläuterung siehe **Anlage 1**) in Plansatz 3.3.7 verankert. Im Regionalplan sind Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte festgelegt.

Grundsätzlich wird das Zielsystem als funktionsfähig erachtet. Die Abgrenzung der Vorranggebiete für zentrenrelevante Sortimente hat sich bewährt. Aufgrund des in den vergangenen Jahren immer stärker werdenden Onlinehandels ist in Zukunft eine Vergrößerung der Vorranggebiete nicht sinnvoll. Vielmehr sollte in den Kommunen eine noch stärkere Konzentration des zentrenrelevanten Einzelhandels erfolgen. Probleme ergeben sich beim Integrationsgebot aber im Zusammenhang mit Betrieben des Lebensmitteleinzelhandels, die überwiegend nicht in den als Vorranggebiet festgelegten Innenstädten angesiedelt sind. Hier ist eine mit dem LEP vereinbare Standortfestlegung erforderlich, die über die bisherige Festlegung hinausgeht. Kommunale Einzelhandelskonzepte sollen eine wesentliche Grundlage hierfür sein.

Im Zusammenhang mit dem Kongruenzgebot ergeben sich Probleme bei der Ansiedlung von Drogeriemärkten, da diese mit einem Einzugsgebiet von durchschnittlich 15.000 Einwohnern häufig das Kongruenzgebot nicht einhalten. Für eine Ansiedlung wird eine Standortsuche vorgeschlagen, die sich an raumordnerischen Kriterien, wie einer städtebaulich integrierten Standortlage oder Standorten mit der Möglichkeit einer Minimierung des Wegeaufwands für mehrere von einem Markt versorgte Kommunen orientiert. In diesem Zusammenhang wird der Regionalverband im Rahmen der Teilfortschreibung eine Untersuchung in Auftrag geben.

Im Zusammenhang mit dem Beeinträchtigungsverbot wird auf die Bedeutung kleiner Dorfläden bzw. genossenschaftliche Läden hingewiesen, die vor allem in kleinen Gemeinden und in Gemeinden im ländlichen Raum die wohnortnahe Grundversorgung sicherstellen. Aufgrund der kleineren Gewinnspanne dieser Märkte, ist ggf. bereits bei kleineren

Umsatzumverteilungsquoten, d.h. bei geringeren Umsatzeinbußen als 10 % mit der Schließung dieser kleineren Märkte und damit mit städtebaulichen Beeinträchtigungen zu rechnen. Dazu wird es ebenfalls eine gesonderte Untersuchung im Rahmen der Teilfortschreibung geben.

Erste Bewertung der Ergebnisse der Bestandsanalyse durch die Verbandsverwaltung und Schlussfolgerungen für die Regionalplanteilfortschreibung

Eine Standortsteuerung nicht zentrenrelevanter Sortimente wird nicht mehr als erforderlich erachtet. Die im Regionalplan enthaltenen Vorbehaltsgebiete für nicht zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte können zurückgenommen werden.

Nach wie vor erforderlich ist die Standortsteuerung zentrenrelevanter Sortimente. Die Verbandsverwaltung sieht die Notwendigkeit zwischen Sortimenten der Grundversorgung (Lebensmittel und Drogeriewaren) und den sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten zu unterscheiden. Die beiden Sortimentsgruppen, die bislang beide unter dem Begriff zentrenrelevante Sortimente subsummiert sind, haben sich grundlegend unterschiedlich entwickelt:

- der Einzelhandel mit Lebensmitteln und Drogeriewaren expandiert und benötigt Standorte, wo Erweiterungen in die Großflächigkeit hinein und Ansiedlungen möglich sind.
- der Einzelhandel mit den sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten erlebt deutliche Umsatzrückgänge. Hier ist vielmehr eine räumliche Konzentration notwendig.

Die Schaffung einer neuen Ansiedlungskulisse wird sich auf die Sortimentsgruppe der Grundversorgung (Lebensmittel und Drogeriewaren) fokussieren. Der LEP und die kommunalen Einzelhandelskonzepte fungieren als Grundlage für die Entwicklung einer neuen Standortkulisse.

Die Sortimentsliste im Regionalplan zur Unterscheidung nicht zentrenrelevanter Sortimente, zentrenrelevanter Sortimente und Sortimenten der Grundversorgung soll auf der Grundlage des Einzelhandelserlasses und der Bestandsanalyse angepasst werden.

Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme



Die räumliche Steuerung des Einzelhandels (LEP)

Regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte

In der Regel ab einer Verkaufsfläche von über 800m².

Konzentrationsgebot

Regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte sind in der Regel nur in Ober-, Mittel und Unterzentren zulässig. Ausnahme: Grundversorgung.

Integrationsgebot

Zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte sind nur in den Vorranggebieten zulässig.

Kongruenzgebot

Wesentliche Übereinstimmung von Marktgebiet des Vorhabens und Einzugsgebiet der Belegenheitsgemeinde.

Beeinträchtigungsverbot

Keine Beeinträchtigung von Zentralen Versorgungsbereichen.