

Drucksache VIII/77a

Gz.: RPGI-31-93b0100/39-2014/1
Bearbeiter/in: Antje te Molder
Simone Philippi

Datum: 28. Mai 2015
Tel.: +49 (641) 303 2410
Dokument Nr.: 2015/39920

VORLAGE **DER OBEREN LANDESPLANUNGSBEHÖRDE** **AN DIE REGIONALVERSAMMLUNG**

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Bereich der Grundversorgung

I. Vorbemerkung

Mit der Drucksache Nr. 88 vom 15.10.2010 wurde in Mittelhessen die regionalplanerische Bewertung großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Bereich der Grundversorgung, insbesondere im Bereich Lebensmittel, konkretisiert. Die Gegenüberstellung der Kaufkraft in der betroffenen Kommune und der Verkaufsflächen der Märkte unter Einbeziehung der jeweiligen konzernspezifischen Umsätze wurde darin als zentraler Maßstab festgelegt. Zudem wurden das Vorgehen bei Kaufkraftüberschreitungen und die in Zielabweichungsverfahren einzubeziehenden Aspekte beschrieben.

Nach über vier Jahren der Anwendung dieser Drucksache kann aus Sicht der Oberen Landesplanungsbehörde folgendes festgestellt werden:

Die Anwendung dieser auch im Internet einsehbaren Drucksache trägt entscheidend zur Verlässlichkeit, Gleichbehandlung und Transparenz bei der Bewertung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Lebensmittelbereich bei.

Gleichzeitig sensibilisiert die Gegenüberstellung von Kaufkraft und geplanten weiteren Verkaufsflächen alle Beteiligten hinsichtlich möglicher Folgen insbesondere für Lebensmittelmärkte in innerörtlichen Lagen oder in Nachbarkommunen mit geringerer Einwohnerzahl.

Die Verkaufsflächenexpansion, insbesondere in nicht integrierten Lagen, wurde damit gebremst.

Allerdings ist auch festzustellen, dass in Mittelhessen im Bereich Einzelhandel deutlich mehr Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden als in Nord- oder Südhessen.

Zweck dieser Aktualisierung der Drucksache Nr. 88 ist es, die Umsetzung noch transparenter darzulegen, die Zielsetzungen zur Stärkung von Stadt- bzw. Ortskernen und zur Gewährleistung eines Lebensmittelversorgers in jeder Kommune herauszuarbeiten sowie nicht raumbedeutsame Vorhaben zu bestimmen. Entsprechend wird der Textteil um zwei Prüfschemata ergänzt.

II. Zielsetzung

Entsprechend den Zielen und Grundsätzen des Regionalplans Mittelhessen 2010 soll insbesondere die wohnungsnah Grundversorgung in zumutbarer Erreichbarkeit auch für immobile Bevölkerungsschichten gesichert werden. Damit sind nicht nur die immer zahlreicheren älteren Menschen gemeint, sondern auch Kinder und Jugendliche sowie Erwachsene, die kein (Zweit-) Auto besitzen. Folglich sollten Lebensmittelmärkte in möglichst allen Kommunen und größeren Ortsteilen vorhanden sein und städtebaulich integriert liegen, damit sie von möglichst vielen Einwohnern fußläufig erreicht werden können.

Im Lebensmitteleinzelhandel ist jedoch weiterhin zu beobachten, dass die Verkaufsflächen der einzelnen Märkte zunehmen. Begründet wird dies u. a. mit breiteren Gängen und niedrigeren Regalen (insbesondere Discounter), aber auch mit der erforderlichen Ausweitung der Sortimente (insbesondere Vollsortimenter). Dabei sind Verkaufsflächenerweiterungen bzw. Neuansiedlungen von Märkten in Randlagen oder Gewerbegebieten i. d. R. leichter zu realisieren als in innerörtlichen Lagen (Flächenverfügbarkeit, Kosten, Konflikte mit Anwohnern wegen des Verkehrs u. a.). Gleichzeitig werden kleinere Märkte in Ortsteilen oder einwohnerschwächeren Kommunen geschlossen.

Diese Trends sollen durch eine regionalplanerische Steuerung abgebremst werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ziele der Regionalplanung überwiegend über neue Bauleitplanungen und für großflächige Einzelhandelsvorhaben (ab 800 m² Verkaufsfläche) greifen können. Dagegen können z. B. in Mischgebieten kleinere Märkte, Drogerien u. a. über eine Baugenehmigung realisiert werden. Im sogenannten unbepflanzten Innenbereich können über § 34 BauGB bei entsprechender näherer Umgebung auch großflächige Vorhaben u. U. eine Baugenehmigung erhalten. Auch die im RPM 2010 enthaltene Regelung zu Agglomerationen (mehrere kleinflächige Einzelhandelsbetriebe, die zusammen Auswirkungen eines großflächigen Betriebs entfalten können) findet sich so nicht in der Baunutzungsverordnung, greift also im Rahmen der Baugenehmigung ggf. nicht. Folglich liegt es in all diesen Fällen primär in der Verantwortung der Kommunen z. B. über eine geeignete Bauleitplanung die Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandel zu steuern. Bei im Beteiligungsverfahren befindlichen Bebauungsplänen wirkt die Obere Landesplanungsbehörde nicht nur in Gewerbegebieten sondern auch in aus raumordnerischer Sicht für Einzelhandel ungeeigneten Mischgebieten auf die Festsetzung eines Einzelhandelsausschlusses hin. Eine gezielte Steuerung des Einzelhandels kann folglich am besten in Kooperation von Kommunen, der Oberer Landesplanungsbehörde und der Regionalversammlung gelingen.

III. Regionalplanerische Bewertung großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Bereich der Grundversorgung

1. Die folgenden Ausführungen gelten für Märkte mit dem Hauptsortiment im Bereich Nahrungs- und Genussmittel (Lebensmittel- und Getränkemärkte). Das siedlungsstrukturelle und das städtebauliche Integrationsgebot sind entsprechend den Vorgaben des Regionalplans Mittelhessen 2010 (RPM 2010) zu beachten.
2. Zur Beurteilung des Zentralitätsgebots, des Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots wird weiterhin die einwohnerbezogene Kaufkraft der Kommune der Summe der vorhandenen und geplanten Verkaufsflächen mit den jeweiligen marktspezifischen Flächenproduktivitäten gegenübergestellt. Bei großen

Städten kann bei Vorhaben, die entsprechend der Verkaufsflächengröße primär der Nahversorgung dienen, auch der betroffene Stadtteil zu Grunde gelegt werden. Bei Einkaufsbeziehungen, die nicht mit den kommunalen Grenzen übereinstimmen, können die betroffenen Kommunen Vereinbarungen zur Zuordnung der Kaufkraft treffen. Besonderheiten in den jeweiligen Kommunen, wie hohe Einpendlerzahlen oder Bedeutung für den Tourismus, werden zunächst nicht bei der einwohnerbezogenen Kaufkraft einbezogen, können aber im Rahmen von Zielabweichungsverfahren berücksichtigt werden.

3. Gemäß RPM 2010 sind in zentralen Ortsteilen von Grundzentren ausnahmsweise großflächige Lebensmittelmärkte zulässig, wenn diese zur Grundversorgung erforderlich sind und dafür ausreichende Kaufkraft zur Verfügung steht (Zentralitätsgebot). Sofern die Kaufkraftbindung nach Realisierung des Vorhabens unter 130% liegt, kann dieses Ziel als gewahrt angesehen werden.
4. Entsprechend dem Kongruenzgebot soll sichergestellt werden, dass alle Kommunen in ihrem jeweils eigenen Versorgungsbereich die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (Lebensmittel) wahrnehmen können. Weder benachbarte Grundzentren, noch Mittel- oder Oberzentren dürfen diese Versorgungsfunktion beeinträchtigen. Liegt ein Vorhaben am Ortsrand, ist davon auszugehen, dass insbesondere die hier angrenzenden Kommunen davon am stärksten betroffen sind. Daher ist bereits ab einer Kaufkraftbindung von 110% eine mögliche Beeinträchtigung der Nachbarkommune zu prüfen. Dies gilt insbesondere für nicht-integrierte Standorte, an denen sich bereits mehrere Betriebe i.S. einer Agglomeration befinden. Liegt ein Vorhaben zentral im Innenbereich, kann von einer Verteilung der Auswirkungen auf mehrere Kommunen ausgegangen werden. Hier kann bei plausibler Begründung eine Kaufkraftausschöpfung bis 130% mit dem Kongruenzgebot vereinbar sein.
5. Das im RPM 2010 verankerte Beeinträchtungsverbot schützt die Funktionsfähigkeit „integrierter Geschäftszentren“, insbesondere sofern hier städtebauliche Sanierungsmaßnahmen stattgefunden haben. Es gilt also für integrierte Versorgungslagen. Bevorzugt schutzwürdig sind dabei Lagen, in denen öffentliche Einrichtungen, Dienstleistungen, Gastronomie und Einzelhandel in enger baulicher und funktioneller Verbindung angesiedelt sind (Stadt-/Ortskerne, zentrale Versorgungsbereiche). Führt ein Vorhaben zu einer Kaufkraftbindung von über 110%, ist zu prüfen, ob derartige Lagen erheblich betroffen sein können.
6. Die Gesamtgröße der geplanten bzw. durch eine Erweiterung entstehenden Verkaufsfläche ist bei der Beurteilung zu berücksichtigen. Entspricht diese in etwa derjenigen der Märkte in benachbarten schutzwürdigen Lagen, kann von geringeren Auswirkungen ausgegangen werden als bei der Neuansiedlung / Erweiterung eines Marktes, der auf Grund deutlich größerer Verkaufsflächen geeignet ist, Kunden auch aus einem größeren Einzugsgebiet anzuziehen.
7. Zusammenfassend wird eine Kaufkraftbindung bis 110% damit im Sinne einer Vermutungsregelung als aus raumordnerischer Sicht nicht erheblich eingestuft. Bei einer Kaufkraftbindung zwischen 110% und 130% ist (weiterhin) eine Einzelfallprüfung erforderlich. Ab einer Kaufkraftbindung von über 130% ist ausschließlich bei Vorhaben, die der Stärkung eines Stadt-/Ortskerns bzw. eines zentralen Versorgungsbereichs dienen oder die den Erhalt bzw. die Realisierung des einzigen Lebensmittelmarktes in der Kommune bzw. im Stadtteil einer großen Stadt bezwecken, die Zulassung einer Zielabweichung denkbar, vgl. **Prüfschema A**.

8. Bestimmte, geringfügige Erweiterungen können als nicht raumbedeutsam beurteilt werden. Liegt die Kaufkraftbindung unter 110%, kann die Obere Landesplanungsbehörde die geringfügige Erweiterung von Märkten, die im direkten Anschluss an Wohngebiete in Gewerbeflächen bzw. in Vorranggebieten Industrie und Gewerbe Bestand liegen, als nicht raumbedeutsam bewerten und damit von einem Zielabweichungsverfahren absehen. Dient ein Vorhaben der Stärkung eines Stadt-/Ortskerns bzw. eines zentralen Versorgungsbereichs können ebenfalls geringfügige Bestandserweiterungen in einem plausiblen zeitlichen Turnus, auch bei einer Kaufkraftbindung von bis zu 130 %, als nicht raumbedeutsam bewertet werden. Dabei entscheidet die Obere Landesplanungsbehörde einzelfallbezogen über die Geringfügigkeit unter Anwendung des **Prüfschemas B**.

IV. Begründung / Erläuterung

Zu 1.:

Neben Lebensmittel- und Getränkemärkten zählen insbesondere Drogerien zum Bereich der Grundversorgung. Drogeriemärkte haben aktuell meist Verkaufsflächen von ca. 650 bis 750 m² und gehören damit als Einzelvorhaben nicht zu den großflächigen Einzelhandelsprojekten. Das siedlungsstrukturelle und das städtebauliche Integrationsgebot sowie der Ausschluss von Einzelhandel in Gewerbeflächen bleiben von den folgenden Punkten unberührt.

Zu 2.:

Die Basisdaten zur Ermittlung der Kaufkraft und der marktspezifischen Flächenproduktivitäten werden regelmäßig aktualisiert und dem Haupt- und Planungsausschuss der Regionalversammlung zur Kenntnis gegeben. Das Verfahren hat sich bewährt und trägt zur Transparenz und Gleichbehandlung bei. Durch dieses Vorgehen wird nicht nur das einzelne Vorhaben betrachtet, sondern auch die Summenwirkung zeitlich versetzt realisierter Vorhaben auf die Versorgungsfunktionen der Nachbarkommunen, auf Stadt-/ Ortskerne bzw. zentrale Versorgungsbereiche sowie auf sonstige für die wohnungsnah Grundversorgung wichtige Bereiche einbezogen. Die interkommunale Abstimmung bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben wird grundsätzlich begrüßt. Benachbarte Kommunen können die gemeinsame Berechnung der einwohnerbezogenen Kaufkraft auch für Teile der Gemeinden vereinbaren oder gemeinsam Abweichungsanträge stellen. Aus Gründen der Transparenz und Gleichbehandlung aller Kommunen soll zunächst ein einheitliches Berechnungsverfahren angewendet werden. Im Rahmen der Einzelfallprüfung im Zielabweichungsverfahren können die jeweiligen lokalen Besonderheiten angemessen berücksichtigt werden.

Zu 3.:

Es muss davon ausgegangen werden, dass insbesondere Vollsortimenter üblicherweise (außer Citylagen, Dorfläden) großflächig betrieben werden. Die Anwendung des Zentralitätsgebotes soll insbesondere kleinere Kommunen bei der Ansiedlung / Erweiterung eines Lebensmittelmarktes nicht unnötig behindern. Die Kaufkraftbindung fließt jedoch zusätzlich in die Beurteilung des Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots ein und kann bezüglich dieser Ziele stärker einschränkend wirken.

Zu 4.:

Die Lage eines Marktes beeinflusst seine Erreichbarkeit und seinen Einzugsbereich. Folglich sollte zwischen Ortsrandlagen und zentralen Lagen differenziert werden. Dies dient gleichzeitig der Förderung innerörtlicher Marktstandorte.

Zu 5.:

Als Maßstab zur Feststellung schädlicher Auswirkungen darf der zu erwartende Kaufkraftabfluss herangezogen werden, wobei die Erheblichkeitsschwelle einzelfallbezogen zu bestimmen ist. Im Sinne von Summationswirkungen ist dabei auch zu berücksichtigen, inwiefern der zentrale Versorgungsbereich bereits unter einer „Vorschädigung“ zu leiden hat (vgl. Urteil des BVerwG vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7.07).

Zu 6.:

Eine größere Verkaufsfläche bietet bessere Möglichkeiten der Warenpräsentation, Raum für ein größeres Sortiment und kann Möglichkeiten zur effizienteren Arbeitsorganisation innerhalb des Marktes eröffnen. Allerdings sind gerade in innerörtlichen Lagen die Erweiterungsmöglichkeiten oft nicht gegeben.

Zu 7.:

Die Einzelfallprüfung bei einer Kaufkraftüberbuchung zwischen 10% und 30% erfolgt in der Regel in einem Zielabweichungsverfahren. Nur in diesem Rahmen können die Stellungnahmen der Nachbarkommunen, der IHK und des Einzelhandelsverbands einbezogen werden. Die Obere Landesplanungsbehörde berät die Kommunen vor und während eines Zielabweichungsverfahrens und wirkt auf eine einvernehmliche, interkommunale Abstimmung und konstruktive Lösung hin. Entsprechend den rechtlichen Vorgaben wird die Entscheidung über den Antrag von der Regionalversammlung bzw. ihren Gremien getroffen. Kann der Vorhabenträger allerdings gegenüber der Oberen Landesplanungsbehörde plausibel begründen, dass das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot nicht betroffen sind, ist bei Vorhaben in städtebaulich integrierten Lagen kein Verfahren erforderlich.

Zu 8.:

Die Entscheidung, was als nicht raumbedeutsam einzustufen ist, trifft die Obere Landesplanungsbehörde anhand folgender Kriterien: letzte Erweiterung (üblicher Renovierungszyklus?), Größe potenziell betroffener, anderer Märkte, Erweiterung im Verhältnis zum Bestand, bereits in B-Plan als Sondergebiet ausgewiesen u. a.. Eine Stärkung der Stadt-/Ortskerne, bzw. zentraler Versorgungsbereiche dient den grundlegenden Zielen der Steuerung des Einzelhandels und sollte daher vereinfacht möglich sein.

V. Ausblick

Bei der Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben ist es hilfreich, wenn für eine Kommune bereits zentrale Versorgungsbereiche abgegrenzt sind. Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Sie können sich sowohl aus planerischen Festlegungen als auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben, vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007- 4 C 7/07. Sie können im Flächennutzungsplan dargestellt werden, vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 d) BauGB. Die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche liegt in Mittelhessen jedoch nur für einen kleinen Teil der Kommunen, i. d. R. Mittel- bzw. Oberzentren, vor.

Im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans ist es daher vorgesehen, gemeinsam mit den Kommunen für die Versorgung relevante bzw. geeignete Stadt-/Ortskerne und sonstige für die wohnungsnah Grundversorgung wichtige Bereiche abzustimmen und in einer Beikarte zum Regionalplan darzustellen (keine flächenscharfe Abgrenzung). Fehlen in einer Kommune entsprechende integrierte Standorte, können ggf. auch sonstige für die Sicherung der örtlichen Grundversorgung wichtige Standorte gekennzeichnet werden. Diese sollen dann bei der Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben, nicht nur aus dem Lebensmittelbereich, herangezogen werden. Das Vorgehen und die Definition dieser Lagen könnten in einem Workshop mit interessierten Betroffenen vorbereitet werden (Vertreter der Regionalversammlung, der IHK, des Einzelhandelsverbandes, der Kommunen, von Planungsbüros u. a.). Die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche ist dagegen Aufgabe der Kommunen. Entsprechende Darstellungen aus der Flächennutzungsplanung oder den kommunalen Einzelhandelskonzepten können dabei in die o. g. Beikarte übernommen werden.



Dr. Witteck
Regierungspräsident

Begriffserläuterungen zur Drucksache VIII/77a

Zentrale Versorgungsbereiche

Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Kommune, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Neben entsprechenden Einzelhandelseinrichtungen umfasst ein Zentraler Versorgungsbereich typischerweise auch ergänzende Dienstleistungsangebote.

Zentrale Versorgungsbereiche können sich sowohl aus planerischen Festlegungen (z. B. Darstellung im Flächennutzungsplan) als auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007- 4 C 7/07). Die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche ist Aufgabe der Kommunen und erfolgt in der Regel im Rahmen eines Einzelhandelskonzepts.

Auch ein Bereich, der auf die Grund- und Nahversorgung eines bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereichs zugeschnitten ist, kann eine zentrale Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wahrnehmen. Ein Zentraler Versorgungsbereich muss jedoch immer ein gewisses städtebauliches Gewicht haben. Ob dies der Fall ist, hängt auch von Struktur und Größe der Gemeinde ab. Ein Zentraler Versorgungsbereich liegt i.d.R. nicht vor, wenn nur die verbrauchernahe Grundversorgung unmittelbar benachbarter Bewohner sichergestellt wird und/oder es an der Vielfalt der Branchen sowie zusätzlicher Angebote wie Dienstleistungsgewerbe fehlt.

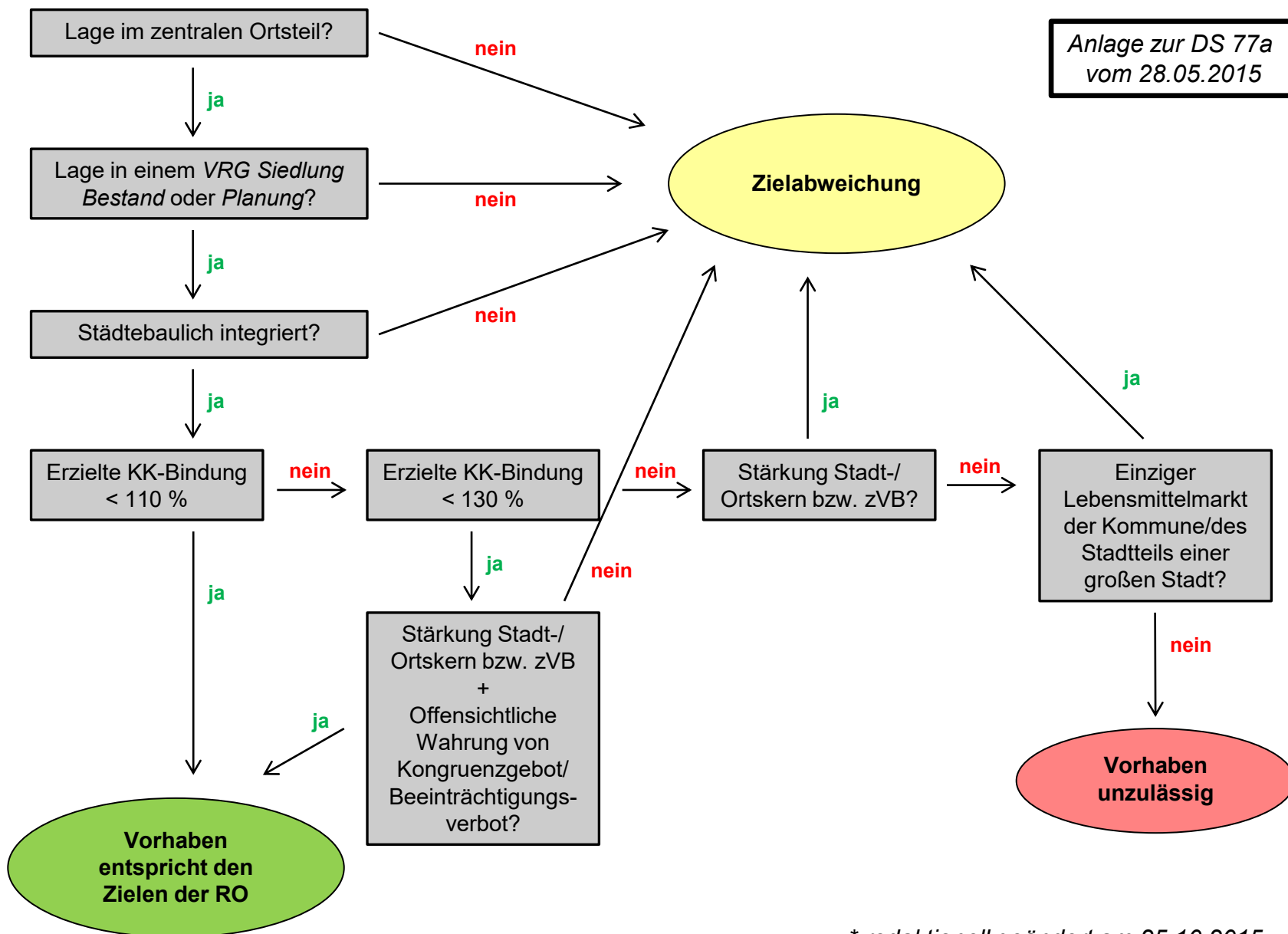
Integrierte Versorgungslagen/Integrierte Geschäftszentren

Insbesondere in kleinen Gemeinden mit insgesamt schwacher infrastruktureller Ausstattung sind zentrale Versorgungsbereiche, die zweifelsfrei den o.g. Kriterien entsprechen, oft nicht vorhanden. So können zwar Einzelhandelsstandorte identifiziert werden, die einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Grundversorgung leisten, aber darüber hinaus über kein ergänzendes Angebot verfügen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn lediglich ein Lebensmittelmarkt vorhanden ist. Auch solche Standorte sind aufgrund ihrer großen Bedeutung für die wohnungsnah Grundversorgung als schützenswert einzustufen, so dass in der vorliegenden Drucksache mit den „integrierten Versorgungslagen“ ein Begriff gewählt wurde, der neben den zentralen Versorgungsbereichen auch städtebaulich integrierte Versorgungsstandorte umfasst, die aufgrund ihrer einfachen Ausstattung nicht vollständig die Kriterien eines zentralen Versorgungsbereichs entsprechen. Im aktuellen Regionalplan Mittelhessen 2010 wird für solche Standorte der Begriff der „integrierten Geschäftszentren“ verwendet, der sich in Aufstellung befindliche Landesentwicklungsplan wird voraussichtlich den Begriff der integrierten Versorgungslage gebrauchen.

Integrierten Versorgungslagen, die sich durch eine unmittelbare Nähe zum Ortskern/zur Stadtmitte auszeichnen und somit bestenfalls in enger Verbindung zu öffentlichen Einrichtungen, Dienstleistungen und Gastronomie stehen, ist aus raumordnerischer Sicht eine noch höhere Bedeutung zuzusprechen. Entsprechend sieht die Drucksache 77 für solche Standorte eine Öffnung hinsichtlich der zulässigen Kaufkraftbindung vor (vgl. Punkt 7).

Sonstige für die wohnungsnah Grundversorgung wichtige Bereiche

Darunter werden Versorgungsstandorte verstanden, die nicht städtebaulich integriert liegen, aber dennoch für eine ausreichende Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich sind.



Prüfschema B: Erweiterung großflächiger EH-Vorhaben der Grundversorgung
Raumbedeutsam – Ja oder Nein?

Anlage zur DS 77a
vom 28.05.2015

