



**Regionalverband
Südlicher Oberrhein**
Planen. Beraten. Entwickeln.

DS PIA 16/08

06.11.2008
Freiburg i. Br.,
8601
Unser Zeichen:

Körperschaft des
öffentlichen Rechts

Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg i. Br.

Planungsausschuss am 20.11.2008

TOP 2 (öffentlich) Gesamtfortschreibung des Regionalplans Südlicher Oberrhein; b) Regionalbedeutsamer Einzelhandel

– *beschließend* –

1. Beschlussvorschlag der Verbandsgeschäftsstelle

- 1.1. Die Erarbeitung des planerischen Ansatzes zur räumlichen Steuerung des regionalbedeutsamen Einzelhandels soll mit den Mittelbereichsgesprächen zum „Regionalmonitor“ (TOP 2.a) verknüpft werden.
- 1.2. Nach Auswertung der Mittelbereichsgespräche und weiterer bereits zugesagter gemeindlicher Einzelhandelskonzeptionen soll der Entwurf eines regionalen Steuerungskonzepts dem Planungsausschuss zur Beratung vorgelegt werden.

2. Anlass und Begründung

Mit Beschluss vom 19.07.2007 hat die Verbandsversammlung die Geschäftsstelle mit der Erarbeitung eines planerischen Ansatzes zur räumlichen Steuerung regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen beauftragt. Regionalbedeutsame Einzelhandelseinrichtungen sind solche Vorhaben, bei denen aufgrund ihrer Lage, ihrer Art, ihrer Größe und ihres Sortiments Auswirkungen auf die Ziele und Grundsätze der Raumordnung in der Regel anzunehmen sind. Ein solcher regionaler Ansatz zur räumlichen Steuerung ist aus mehreren Gründen erforderlich:

(DS VVS 10/07)

- 1.) Es besteht die gesetzliche Pflicht zur regionalplanerischen Steuerung regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen (§ 11 Abs. 3 Nr. 5 LplG).
- 2.) Die Sicherung der flächendeckenden wohnortnahen Grundversorgung der Bevölkerung erfordert eine regionale Herangehensweise.
- 3.) Fehlentwicklungen sollen zukünftig vermieden werden können (Vermeidung von reinen Autostandorten, Erhalt innerstädtischer Versorgungskerne).
- 4.) Vorhandene Entwicklungsspielräume sollen aufgezeigt werden.

Da keine wesentlichen inhaltlichen Überschneidungen mit den Aussagen des Landschaftsrahmenplans – der gegenwärtig von der Verbandsgeschäftsstelle erarbeitet wird – zu erwarten sind, kann die Bearbeitung des planerischen Konzepts zur Steuerung regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen **zeitlich vorgezogen** erfolgen.

Nach den Vorgaben des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg 2002 (LEP) sind regionalbedeutsame Einzelhandelseinrichtungen nur unter Beachtung **dreier Leitprinzipien** zulässig:

- **Beeinträchtungsverbot** (Die Funktionsfähigkeit des Ortskerns der Standortgemeinde sowie der benachbarten Gemeinden darf nicht beeinträchtigt werden),
- **Integrationsgebot** (das Vorhaben muss sich in das städtebauliche Gefüge integrieren) und
- **Kongruenzgebot** (Orientierung des Vorhabens an der Größe/Bedeutung der Standortgemeinde).

Im LEP ist deshalb festgelegt, dass **Einzelhandelsgroßprojekte** prinzipiell **nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren** ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden dürfen (PS 3.3.7). Der LEP sieht für diese Zentralen Orte die Festlegung von Standortbereichen für regionalbedeutsame Einzelhandelseinrichtungen durch die Regionalplanung vor (PS 3.3.7.4). Die Festlegung solcher **gebietsscharfer Standortbereiche** erfolgt dabei nach der Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Regionalplänen (VwV Regionalpläne) in Form von Vorranggebieten und von Vorbehaltsgebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und großflächige Handelsbetriebe.

Neben diesen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten sind vor dem Hintergrund einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung und der Vermeidung von Fehlentwicklungen auch Festlegungen zu sogenannten **Agglomerationen** erforderlich. Unter einer Agglomeration ist in diesem Kontext eine räumlich-funktionale Konzentration bzw. ein Cluster von Einzelhandelseinrichtungen zu verstehen, welches sich **aus mehreren Einzelhandelsprojekten** zusammensetzt, die für sich alleine betrachtet zwar noch keine Einzelhandelsgroßprojekte (=Schwelle der Regionalbedeutsamkeit) darstellen, aber **in der Summe** wie ein solches wirken können. Das Problem besteht dabei darin, dass solche Agglomerationen ohne entsprechenden Steuerungsansatz auch in Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Stufe entstehen können. Im Ergebnis könnten diese dann **ebenso schädliche Wirkungen auf umliegende Zentrale Orte und deren Versorgungskerne** hervorrufen wie die originär als solche geplanten Einzelhandelsgroßprojekte – mit dem Unterschied, dass sich diese meist zeitlich versetzt und „scheibchenweise“ entwickelnden Agglomerationen einer raumordnerischen Steuerung entzögen. Nach der gegenwärtigen Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 27.09.2007, Az. 3 S 2875-06) sind dementsprechend Festlegungen zu Agglomerationen in Form einer betriebsübergreifenden Bewertung angezeigt.

Auf diese Rahmenbedingungen wird die zukünftige Steuerungskonzeption für den regionalbedeutsamen Einzelhandel schon von Gesetzes wegen zwingend eingehen müssen. Für die Ausführung dieser Steuerungskonzeption sind jedoch zahlreiche inhaltliche Vorarbeiten erforderlich. Hierzu hat die Verbandsversammlung am 19.07.2007 die Geschäftsstelle mit der Aufnahme dieser Arbeiten anhand eines **Arbeitsprogramms** beauftragt und dieses am 06.12.2007 infolge eines Expertenhearings nochmals bekräftigt. Folgende Schritte sind darin vorgesehen:

(DS VVS 10/07)

- Klärung regionaler Rahmenbedingungen und offener Rechtsfragen
- Auswertung bestehender kommunaler Konzepte zur Steuerung des Einzelhandels
- Erörterung mit den Städten und Gemeinden zu den bisherigen Steuerungsansätzen und den regionalplanerischen Koordinationsmöglichkeiten
- Erarbeitung eines regionalplanerischen Zielsystems zur Steuerung regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen – bestehend aus Plansätzen und gebietsscharfen Ausweisungen – zur Beratung und Beschlussfassung in den Verbandsgremien

(DS VVS 16/07)

3. Sachstandsbericht

Entsprechend obigem Punkt 2 des Arbeitsprogramms hatte die Verbandsgeschäftsstelle mit Schreiben vom 02.08.2007 und vom 15.10.2007 alle Kommunen der Region Südlicher Oberrhein angeschrieben und darum gebeten, bestehende kommunale Einzelhandelskonzepte oder vergleichbare kommunale strategische Überlegungen zur Steuerung des Einzelhandels zu übermitteln.

Ziel ist es, nach Auswertung dieser kommunalen Einzelhandelskonzepte die Vorstellungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Einzelhandels auf kommunaler Ebene zu erfassen und im weiteren Planungsprozess frühzeitig zu berücksichtigen. Für die sachgerechte Erarbeitung einer regionalen Zielkonzeption ist dies essentiell, denn kommunalen Konzepten kommt hierbei eine erhebliche Bedeutung zu: so sollen in kooperativer Weise „regionale und kommunale Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel dazu beitragen, das Nebeneinander von großflächigem Einzelhandel und Facheinzelhandel vorausschauend raum- und stadtverträglich zu steuern“ (Begründung zu PS 3.3.7 LEP).

Innerhalb dieses Rahmens sind für die flächenhafte Darstellung von gebietsscharfen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen folglich von allen übersandten kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzepten insbesondere diejenigen der Ober-, Mittel- und Unterzentren von zentraler Bedeutung. Denn der LEP sieht die Errichtung, Erweiterung und Ausweisung regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen grundsätzlich nur in Orten dieser Zentralitätsstufen vor (s.o.). Besonderes Augenmerk ist folglich auf die flächenhaften Vorstellungen der kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzepten dieser Kommunen – insbesondere bezüglich der vor Ort in Betracht kommenden Standortbereiche – zu richten.

In Kleinzentren und nichtzentralen Orten ist eine flächenhafte Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten aufgrund der bestehenden Rechtslage nicht möglich. Die landesplanerische Zielsetzung in PS 3.3.7 (LEP 2002) in Verbindung mit § 11 Abs. 3 Nr. 5 LplG sieht die Festlegung von Standortbereichen für großflächigen Einzelhandel in Kleinzentren und nichtzentralen Orten nicht vor. In diesen Orten kann großflächiger Einzelhandel dennoch ausnahmsweise zulässig sein, und zwar dann, wenn diese im Verdichtungsraum liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- und Unterzentren zusammengewachsen sind oder es der Versorgung der örtlichen Bevölkerung im Rahmen der „Grundversorgung“ dient. Die Grundversorgung umfasst im Regelfall die Sortimente der Nahrungs- und Genussmittel sowie der Drogerieartikel.

Der **Rücklauf** an kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzepten verlief zunächst eher **schleppend**, sodass von einigen der Zentralen Orte, die grundsätzlich für regionalbedeutsamen Einzelhandel als Standorte in Betracht kommen, bis Sommer 2008 keine oder nur **unvollständige Informationen** über mögliche gebietsscharfe Standortbereiche vorlagen. In diesen Fällen hatte die Verbandsgeschäftsstelle Mitte September 2008 die betreffenden Kommunen nochmals angeschrieben und dazu aufgefordert, potenzielle lokale Standortbereiche aus kommunaler Sicht zu benennen.

Doch selbst nach dieser erneuten Aufforderung sind nicht alle kommunalen Entwicklungsvorstellungen bezüglich des regionalbedeutsamen Einzelhandels bekannt. Daher ist eine **nochmalige Thematisierung** sowohl im bilateralen Austausch mit den Kommunen als auch im Rahmen von Informations- und Abstimmungsgesprächen geboten.

Die bislang übersandten Konzepte und Informationen sind in ihrem **inhaltlichen Umfang** und ihrer **Detaillierung** sehr **heterogen**. Im Grundsatz zeigen sich jedoch folgende Linien in den kommunalen Vorstellungen zu Standortbereichen des regionalbedeutsamen Einzelhandels:

- fachlich nachvollziehbare Darstellungen potenzieller Standortbereiche auf der Grundlage kommunaler Einzelhandelsentwicklungskonzepte,
- fachlich nachvollziehbare Darstellungen potenzieller Standortbereiche auf der Grundlage einer persönlichen Einschätzung durch die Verantwortungsträger in den Gemeinden sowie
- fachlich nicht nachvollziehbare Darstellungen potenzieller Standortbereiche auf der Grundlage persönlicher Einschätzungen durch die Verantwortungsträger in den Gemeinden (umfangreiche, die Siedlungskörper nahezu vollständig umfassende flächendeckende Darstellungen).

4. Weiteres Vorgehen

Mit der abschließenden Auswertung der vorgelegten Konzepte und der nachgelieferten Entwicklungsvorstellungen ist gegen Ende 2008 zu rechnen. Im Anschluss daran werden die bisherigen Steuerungsansätze und die regionalplanerischen Koordinations- und Steuerungsmöglichkeiten mit den Städten und Gemeinden gemeinsam zu erörtern sein. Dies ist notwendig, um das auch im LEP vorgesehene Zusammenspiel von kommunalen und regionalen Einzelhandelskonzeptionen zu optimieren.

Des weiteren erwartet die Geschäftsstelle von den Erörterungsgesprächen mit den Kommunen zusätzlich auch wertvolle Hinweise zur Ausgestaltung der Regelungen zu Einzelhandelsagglomerationen. Die Erfahrung zeigt, dass nur ein kooperatives Miteinander der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung dazu beitragen kann, nicht raumverträgliche Auswirkungen von Einzelhandelsprojekten zu vermeiden bzw. zu begrenzen. Darüber hinaus können sich bei dieser Gelegenheit auch diejenigen Kommunen, die nach wie vor keine kommunalen Einzelhandelskonzepte oder ähnliche Informationen vorgelegt haben, nochmals in die Erarbeitung einer regionalen Steuerungskonzeption zum regionalbedeutsamen Einzelhandel einbringen.

Mit diesem gegenseitigen Informationsaustausch und einer gemeinsamen Abstimmung würde auch dem normativen „Gegenstromprinzip“ in besonderer Weise entsprochen und über das gesetzlich geforderte Maß einer formalen Beteiligung hinausgegangen werden. Dadurch können auch die langfristigen Zielvorstellungen auf gemeindlicher Ebene in den Planungsprozess mit einfließen und die Kommunen bereits frühzeitig in die planerischen Überlegungen einbezogen werden.

Da die Auswertung der Konzepte nach der gegenwärtigen Einschätzung gegen Ende 2008 abgeschlossen werden kann, erscheint es zweckmäßig, die Erörterung der o.a. Koordinations- und Steuerungsmöglichkeiten mit den Gesprächen im Zusammenhang mit der Präsentation der Ergebnisse zum Regionalmonitor („Mittelbereichsgespräche“) zu verknüpfen (vgl. Beschlussempfehlung 1.1. sowie TOP 2 a)). Das hat den Vorteil, dass dadurch alle Kommunen in der Region erreicht werden können, wobei ein zeitlicher Mehraufwand vermieden werden kann.

Nach Auswertung der Mittelbereichsgespräche und weiterer bereits zugesagter gemeindlicher Entwicklungskonzeptionen kann der Entwurf eines regionalen Steuerungskonzepts erarbeitet werden. Dieser Entwurf wird gemäß Beschluss der Verbandsversammlung vom 19.07.2007 dann dem Planungsausschuss zur Beratung vorgelegt.

(DS VVS 10/07)

Derzeit ist allerdings noch offen, ob die regionalplanerische Steuerungskonzeption zum regionalbedeutsamen Einzelhandel als eigenständige Teilfortschreibung erfolgen oder ob diese in die generelle Fortschreibung des Regionalplans integriert werden kann.