

e

*einzelhandels-
austausch*

*der Regionalverbände
in Ballungsräumen*

25

*Jahre Kommunalverbund
viele stärken. eine region.*

kommunal



verbund

niedersachsen
bremen e.V.

Teilnehmer / innen des Auftakttreffens

Susanne Borchert, Region Hannover
Elke Hellmuth, Zweckverband Raum Kassel
Sandra Kambach, Zweckverband Raum Kassel
Sylvia Herrmann, Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen
Michael Holzweißig, Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge
Dirk Heinz, Regionalverband FrankfurtRheinMain
Susanne Krebser, Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e. V.
Jutta Diekmann, Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e. V.
Dr. Claus Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar
Sven Sander, Regionalverband Ruhr
Claudia Schablowski, Regionalverband Ruhr
Christian Schreiner, Regionalverband Saarbrücken
Martin Wiemann, Verband Region Stuttgart

weitere Akteure aus der Region Bremen

Katrin Eimert, Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
Detlef Schobeß, Freie Hansestadt Bremen (bis 29.2.2016)
Thomas Kristen, Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei
Dr. Jörg Sommer, Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei
Markus Goebel, Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems

4	Ablauf und Einleitung
6	Regionale Einzelhandelskonzepte
8	1. Region Bremen
9	2. Region Hannover
9	3. Region Braunschweig
10	4. Raum Kassel
10	5. Region Ruhr
10	6. Region Leipzig-West Sachsen
11	7. Region Oberes Elbtal / Osterzgebirge
11	8. Region Chemnitz
12	9. StädteRegion Aachen
12	10. Region Frankfurt Rhein Main
13	11. Region Nürnberg
14	12. Region Rhein-Neckar
14	13. Region Saarbrücken
14	14. Region Stuttgart
15	15. Region Südlicher Oberrhein
16	16. Region München
17	Planerfordernis und Instrumente sowie Grenzen der Steuerung
18	Einzelhandelssteuerung bei „alten (Bau)rechten“
20	Anforderungen an Gutachten zur Qualitätssicherung
21	weitere Hinweise
23	Resümee und Ausblick

ablauf

Donnerstag, 3. März 2016, beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

- | | |
|-----------|---|
| 13.00 Uhr | Eintreffen, kleiner Imbiss |
| 13.45 Uhr | Begrüßung und Vorstellungsrunde |
| 14.00 Uhr | Austausch zur Einzelhandelssteuerung <ul style="list-style-type: none">• Stand regionaler Einzelhandelskonzepte• Berichte aus den Regionen• Diskussion, Themen für Vertiefung |
| 18.15 Uhr | Kleine Stadtführung: Einzelhandel und Handel im Wandel der Zeiten |
| 19.30 Uhr | Gemeinsames Abendessen |

Freitag, 4. März 2016, Rathaus

- | | |
|-----------|---|
| 9.00 Uhr | „Alte (Bau)Rechte“:
Vorgehen von Genehmigungsbehörden und Umgang der regionalen Verbände und Kommunen
<i>Input: Region Stuttgart (Martin Wiemann)</i> |
| 10.30 Uhr | Achtung Gutachten!
Qualität der Ergebnisse und Unabhängigkeit der Gutachter
<i>Input: Region Bremen (Jutta Diekmann)</i> |
| 12.00 Uhr | Verabredungen für die weitere Zusammenarbeit zum Einzelhandel |
| 12.30 Uhr | Verschiedenes |
| 13.00 Uhr | Verabschiedung und kleiner Mittagsimbiss |

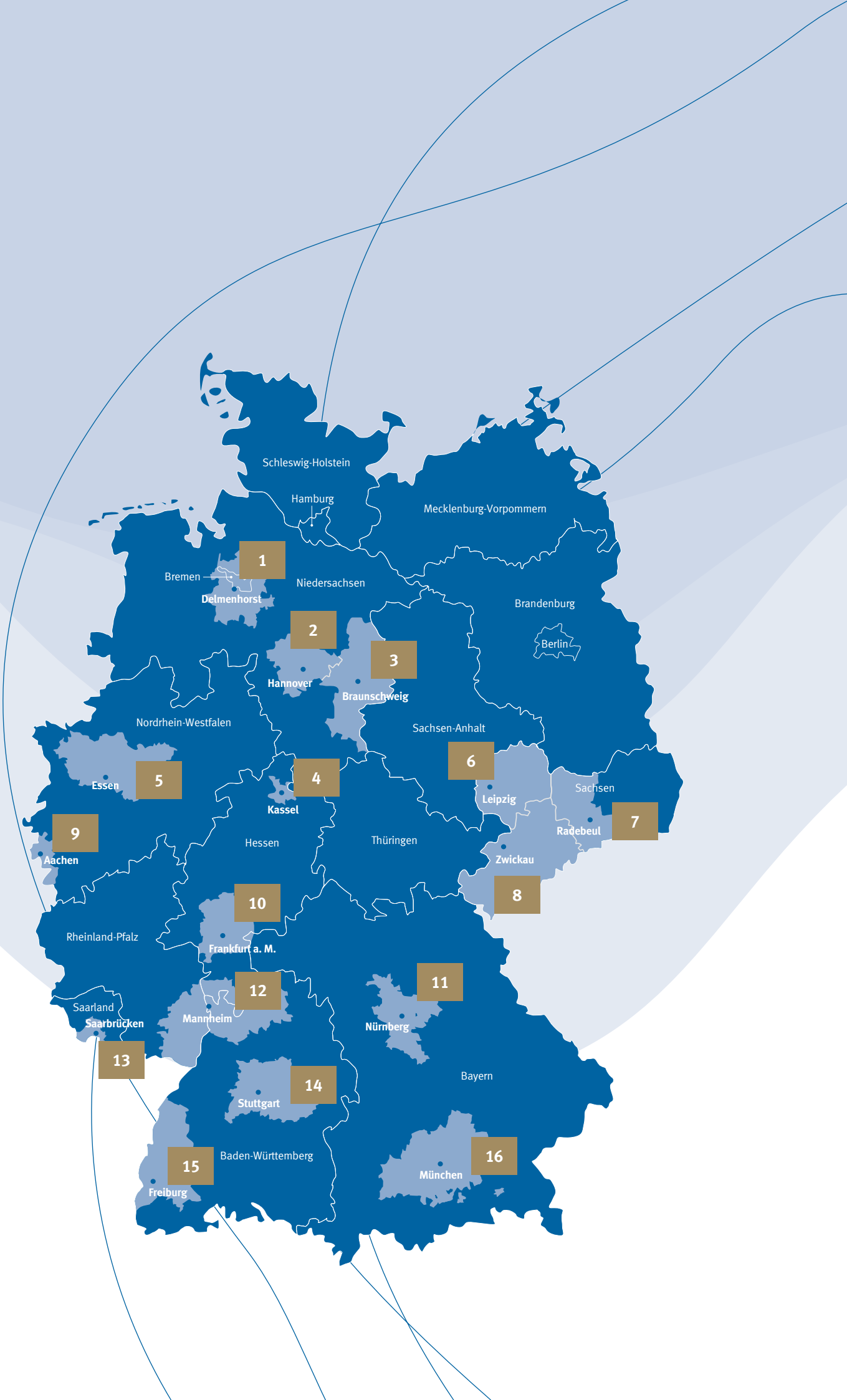


v. l. n. r.: Claudia Schablowski, Michael Holzweißig, Katrin Eimert, Dirk Heinz, Martin Wiemann, Sven Sander, Susanne Krebser, Markus Goebel, Thomas Kristen, Sandra Kambach, Christian Schreiner, Dr. Claus Peinemann, Elke Hellmuth, Jutta Diekmann, Sylvia Herrmann, Detlef Schobefß (Foto: Senatskanzlei Bremen)

austausch zur einzelhandelssteuerung der regionalverbände in ballungsräumen

25 Jahre Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V. sind Anlass, das Auftakttreffen 2016 zum Erfahrungsaustausch der Planungsverbände in Ballungsgebieten über die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in der Region Bremen durchzuführen. Im Dezember 2013 haben 23 Städte und Gemeinden der Region, zwei Landkreise, die Bundesländer Niedersachsen und Bremen und der Kommunalverbund einen Raumplanerischen Vertrag zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept unterzeichnet, erläutert Frau Krebser einfühend. Die Unterzeichner verpflichten sich, die Bauleitplanung und Raumordnung aufeinander abzustimmen, die Zentren abgestimmt abzugrenzen, Kommunale Einzelhandelskonzepte aufzustellen sowie Einzelhandelsansiedlungen rechtzeitig dem Kommunalverbund mitzuteilen und gegebenenfalls interkommunal moderieren zu lassen.

Frau Senatsbaudirektorin Prof. Dr. Reuther begrüßt die teilnehmenden Gäste im Hause des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr. Die Zusammenarbeit mit der Region hat für den Senat einen hohen Stellenwert. Die Verständigung auf gleiche Spielregeln schafft Vertrauen zwischen den Partnern in der Region.



Schleswig-Holstein

Hamburg

Mecklenburg-Vorpommern

Bremen

1

Niedersachsen

Delmenhorst

2

Hannover

3

Braunschweig

Brandenburg

Berlin

Nordrhein-Westfalen

4

Sachsen-Anhalt

6

Essen

5

Kassel

Hessen

Thüringen

Leipzig

Sachsen

Radebeul

7

9

Aachen

Zwickau

8

Rheinland-Pfalz

10

Frankfurt a. M.

11

Saarland

Saarbrücken

Mannheim

Nürnberg

13

Bayern

14

Stuttgart

15

Baden-Württemberg

München

16

Freiburg



regionale einzelhandels- konzepte

Stand der Regionen, Inhalte, Erfahrungen

Aus allen Regionen in Ballungsräumen gab es Rückmeldungen zum Stand regionaler Einzelhandelskonzepte mit Einschätzungen zu Erfolgen und Problemen sowie aktuellen Arbeitsschwerpunkten.

Zur Vorbereitung des Treffens konnte eine kurze, tabellarische Synopse erstellt werden. Sie dient als Hintergrund für die vertiefende Diskussion.

Regionalverbände im Überblick

-
- 1 / Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e. V.
 - 2 / Region Hannover
 - 3 / Zweckverband Großraum Braunschweig
 - 4 / Zweckverband Raum Kassel
 - 5 / Regionalverband Ruhr
 - 6 / Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen
 - 7 / Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge
 - 8 / Planungsverband Region Chemnitz
 - 9 / StädteRegion Aachen
 - 10 / Regionalverband FrankfurtRheinMain
 - 11 / Planungsverband Region Nürnberg
 - 12 / Verband Region Rhein-Neckar
 - 13 / Regionalverband Saarbrücken
 - 14 / Verband Region Stuttgart
 - 15 / Regionalverband Südlicher Oberrhein
 - 16 / Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

Region Bremen

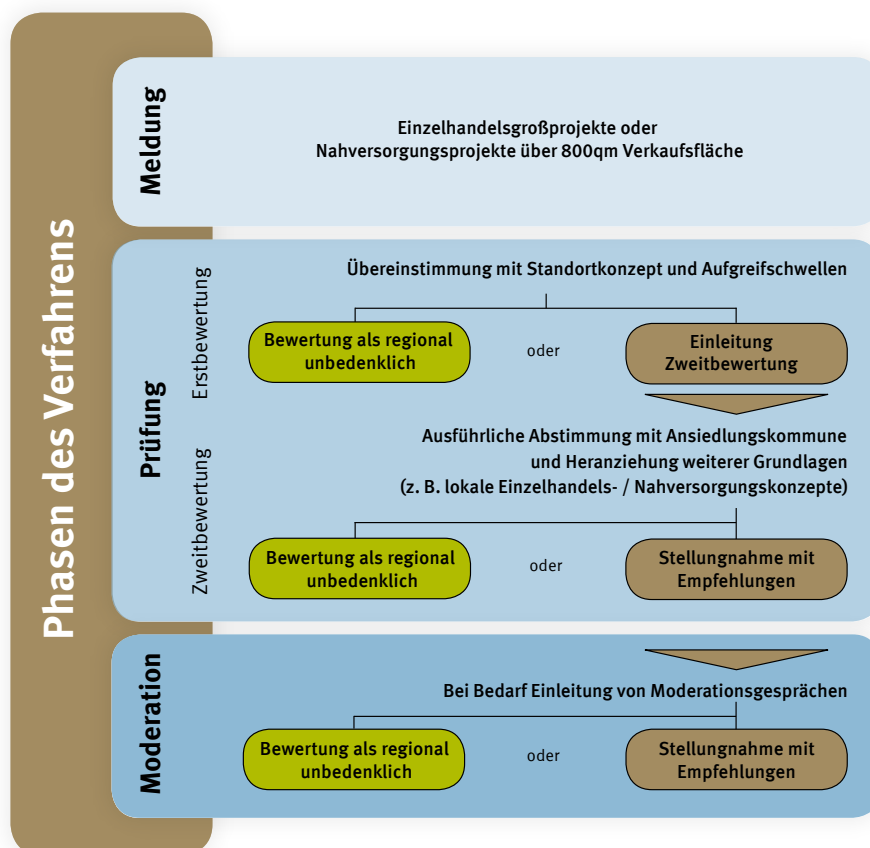
Das Kernstück des gemeinsam mit Vertretern der Kommunen und IHK erarbeiteten Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzeptes ist das Moderationsverfahren für Einzelhandelsgroßprojekte und für großflächige Nahversorgungsprojekte.

Ein erster Anhalt für die Beurteilung sind die im Konzept definierten Standorttypen und Ansiedlungsregeln sowie die je nach Gemeindegröße und zentralörtlicher Funktion variierende „Aufgreifschwelle“. Bei kritischen Fällen leitet der Moderationsausschuss des Kommunalverbundes zur Zweitbewertung eine Moderation ein unter Beteiligung der Ansiedlungskommune, der betroffenen Nachbarkommunen und der zuständigen IHK.

Das Moderationsergebnis wird veröffentlicht, um eine „Verbindlichkeit“ zu entfalten.

In der Diskussion ging es um die „Verbindlichkeit“ des Moderationsergebnisses. Nicht zu unterschätzen ist der „politische Druck“ in der Region bei vertragswidrigem Verhalten einer Kommune.

Auch wurde die institutionelle Rolle des Kommunalverbundes als freiwilliger Zusammenschluss von Kommunen thematisiert im Vergleich zu Regionalverbänden mit Regionalplanungszuständigkeit oder zum Zweckverband Raum Kassel, der den gemeinsamen Flächennutzungsplan im Verbandsgebiet aufstellt und bei Baugenehmigungsverfahren beteiligt wird.



Ablaufschema des IMAGE-Moderationsverfahrens in der Region Bremen

2

Region Hannover

Ein Regionales Einzelhandelskonzept wurde bereits 2001 im Regionalplan (Regionalen Raumordnungsprogramm RROP) verankert. Ansiedlungsregeln, räumlich konkrete Aussagen zu Positivstandorten sowie Obergrenzen für ausgewiesene herausgehobene Fachmarktstandorte wurden auf diese Weise verbindliche Ziele der Raumordnung, die in der Bauleitplanung zu beachten sind.

Folgende Zielsetzungen standen und stehen dabei im Vordergrund: Verbindliche Spielregeln schaffen Entscheidungs- und Planungssicherheit. Für die Zentralen Orte werden Versorgungskerne und Standortbereiche räumlich konkret festgelegt sowie das „zentrale Siedlungsgebiet“ bestimmt, ebenso regionalbedeutsame Fachmarktstandorte und herausgehobene Nahversorgungsstandorte. Durch Kanalisierung der Einzelhandelsentwicklung auf diese „Positivbereiche“ erfolgt eine räumliche Steuerung. Akzeptanz wurde aufgrund einer konsensorientierten Vorgehensweise erreicht.

Dieses normative Instrumentarium mit konkreten räumlichen Festlegungen wurde mit dem RROP 2005 fortgeschrieben und aktuell bei der Neuaufstellung des RROP 2016. Im noch laufenden Aufstellungsverfahren fand ein enger fachlicher Austausch mit den Planungsfachleuten der regionsangehörigen Städten und Gemeinden statt.

3

**Nachtrag
Region Braunschweig**

Der Start für die Implementierung eines Regionalen Einzelhandelskonzeptes im Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) fiel ins Jahr 2002, das abschließende Konzept lag 2005 vor.

Auf Grundlage einer flächendeckenden Einzelhandelserhebung und Bestandsanalyse 2008/2009 wurde dieses unter Berücksichtigung der neuen Rechtslage 2010 fortgeschrieben.

Die Intention des Konzeptes besteht darin, einen einheitlichen, verbindlichen und kommunal übergreifenden Rahmen zu schaffen, der eine überörtliche Abstimmung und Standortsteuerung von Einzelhandelsgroßprojekten im Großraum Braunschweig gewährleistet.

Mit dem Konzept werden einheitliche Regeln für die Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten aufgestellt. Durch die im niedersächsischen Raumordnungsgesetz normierte Mitteilungs- und Auskunftspflicht kann eine frühzeitige Beurteilung/Abstimmung von Projekten gewährleistet und eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung erreicht werden.

Dies geschieht mittels eines eigens entworfenen Mitteilungsbogens als einheitliche Informationsgrundlage. Noch in diesem Jahr plant der ZGB eine öffentliche Ausschreibung und Vergabe zur Aktualisierung des regionalen Einzelhandelskonzeptes. Begründet liegt dies insbesondere in veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sowie geänderten rechtlichen Vorgaben. Zudem stellen die dynamische Entwicklung im Einzelhandel sowie der demographische Wandel den Großraum Braunschweig vor neue Herausforderungen.

Ebenso bedarf es durch die obergerichtliche Rechtsprechung (insbesondere durch das OVG Lüneburg) hinsichtlich der Ziele der Raumordnung einer Anpassung des Konzeptes (Stichwort Kongruenzgebot). Dabei bleibt stets zu beachten, wie sich das in Fortschreibung befindliche Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen letztlich ausgestaltet.

4

Raum Kassel

Mit dem Kommunalen Entwicklungsplan (KEP) Zentren 2015 hat der Zweckverband Raum Kassel unter Beteiligung staatlicher, kommunaler und institutioneller Stellen (Regionalplanung, IHK, Einzelhandelsverband) sein früheres Einzelhandels- und Zentrenkonzept aktualisiert.

Wie in der Region Bremen wurde zuvor eine Vollerhebung des Einzelhandels durchgeführt, denn die jährlich durchgeführte Flächenrecherche der genehmigten Flächen ist nur bedingt zur Fortschreibung geeignet. Darüber hinaus wurden auch für den Einzelhandel relevante Komplementärnutzungen erfasst und eine telefonische Verbraucherbefragung angestellt.

Im Vordergrund standen drei aktuelle Anliegen: Die Sicherung der Nahversorgung durch Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche, die Begrenzung dezentraler Ansiedlungen sowie der Verzicht auf weitere Bau- und Möbelmärkte durch restriktive Flächenpolitik.

Grenzen der Einzelhandelssteuerung zur Sicherung der Nahversorgung in den Zentren wurden bei Erweiterungsvorhaben von Lebensmittel-Discountern im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) offenkundig.

5

Region Ruhr

Im Gebiet des Regionalverbands Ruhr wurden zwei Einzelhandelskonzepte auf interkommunaler Ebene aufgestellt. Das Regionale Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche wurde 2013 von den Städten und Gemeinden im regionalen Konsens – zusammen mit den Landkreisen, Bezirksregierungen,

Industrie- und Handelskammern, Einzelhandelsverbänden und dem Regionalverband Ruhr – erarbeitet. Weiterhin gibt es jedes Quartal Treffen der genannten Akteure zur Abstimmung. Das Konzept enthält, wie auch die vorgenannten Konzepte, Ansiedlungsregeln und Prüfschemata zur Verträglichkeit; diese sind im regionalen Konsens strenger als die Vorgaben des Landesentwicklungsplanes und der Regionalplanung.

Demgegenüber hat das Regionale Einzelhandelskonzept für das westliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche keine nachhaltige Wirkung entfaltet. Dort ging die Initiative allerdings nicht von den Städten und Gemeinden aus, sondern von der Bezirksregierung; ein regionaler Konsens war nicht herstellbar. Gesamtregional gibt es einen Arbeitskreis, dessen Abstimmung sich allerdings nicht auf die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche erstreckt.

Der Regionalverband hat keine eigenen Einzelhandelsdaten. Die IHK erhebt alle zwei Jahre den Einzelhandelsbestand nach Verkaufsflächengröße (ab 250 m² Verkaufsfläche). Die Kommunen können darauf jeweils zugreifen.

6

Region Leipzig- West Sachsen

Ein Regionales Einzelhandelskonzept wurde bislang nicht erstellt. Ab 1990 wurden die Gemeinden der Region von einer Vielzahl von Projektentwicklungen geradezu „übertannt“ mit der Folge großer Einkaufszentren in der Fläche. 1998 erfolgten große Eingemeindungen in die Großstadt Leipzig, inklusive verschiedener großflächiger Einzelhandelsstandorte.

Die Stadt Leipzig steuert die Einzelhandelsentwicklung innerhalb ihres Stadtgebietes konsequent mit ihrem kommunalen „Stadtentwicklungsplan Zentren“.

In der Region wird dafür geworben, das Ziel des Regionalplans umzusetzen, in den Zentralen Orten kommunale Zentren- und Einzelhandelskonzepte aufzustellen. Die Kommunen werden auch entsprechend von der Landesdirektion und der IHK beraten. Wenn alle vier Jahre von der IHK eine Bestandserhebung des Einzelhandels durchgeführt wird, werden die Daten dem Planungsverband zur internen Verwendung zur Verfügung gestellt.

Bei Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels nimmt der Regionale Planungsverband Stellung. Probleme ergeben sich insbesondere bei der örtlichen Standortwahl und der Größe von Nahversorgern. Ob hier ein Regionales Einzelhandelskonzept steuernd wirksam werden könnte, wird als fraglich angesehen. Landesplanerischer Steuerungsbedarf für den Einzelhandel wird vor allem an der Landesgrenze Sachsen / Sachsen-Anhalt gesehen. Die Verflechtungsbereiche werden durch die Raumordnung dargestellt: Mittelbereiche für die Ober- und Mittelzentren im Landesentwicklungsplan, Nahbereiche für die Grundzentren im Regionalplan.

7

Region Oberes Elbtal/ Osterzgebirge

Auch in dieser Region wurde bislang kein Regionales Einzelhandelskonzept aufgestellt. Für Neuansiedlungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben in der Region wird der Landesentwicklungsplan Sachsen als ausreichend handhabbar angesehen, für den Umgang mit Altstandorten allerdings weniger. Für die Stadt Dresden liegt seit 2007 ein aktualisiertes kommunales Zentrenkonzept vor,

das 2008 durch ein gutachterliches Nahversorgungskonzept für die Stadt-Umland-Region Dresden (Dresden und 14 Nachbarkommunen) ergänzt wurde.

8

Nachtrag Region Chemnitz

Ein Regionales Einzelhandelskonzept für die gesamte Region liegt nicht vor. In den drei Oberzentren Chemnitz, Zwickau und Plauen sowie in 13 Mittel- und Grundzentren der Region sind bisher kommunale Einzelhandelskonzepte mit unterschiedlicher Aktualität vorhanden.

Im mittelzentralen Städteverbund „Göltzschtal“ mit seinen vier Kommunen wurde ein gemeinsames Einzelhandelskonzept unter aktiver Begleitung durch das zuständige Landratsamt, die IHK und den Planungsverband erarbeitet.

Entsprechend des Regionalplans ist die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten nur in den zentralen Versorgungsbereichen der Ober- und Mittelzentren, die durch diese zu bestimmen sind, zulässig.

In Grundzentren sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen zur Sicherung der Nahversorgung nur in den im Regionalplan festgelegten Versorgungs- und Siedlungskernen zulässig. Insbesondere durch die zentralen Orte der Region sind kommunale Einzelhandelskonzepte zu erarbeiten.

Es ist beabsichtigt, zukünftig im Regionalplan für außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche bestehende großflächige Einzelhandelseinrichtungen Festlegungen zu treffen, dass eine Erweiterung oder

wesentliche Änderung der hier vorhandenen Verkaufsfläche regelmäßig nicht zulässig ist, sofern in beschlossenen kommunalen Einzelhandelskonzepten keine anderen Regelungen getroffen werden.

9

Nachtrag **StädteRegion Aachen**

In Zusammenarbeit der Städte-Region Aachen mit den regionsangehörigen Kommunen, der Bezirksregierung, der IHK, dem Handelsverband entstand 2007 das städtereionale Einzelhandelskonzept (STRIKT). In freiwilliger Selbstbindung haben sich alle städtereionalen Kommunen verpflichtet, die Ziele und vereinbarten Prüfkriterien einzuhalten sowie großflächige Einzelhandelsvorhaben in ein standardisiertes interkommunales Bewertungsverfahren einzubringen. Ziel ist es, das „Wettrüsten“ an städtebaulich ungeeigneten Standorten zu vermeiden, die Lebensqualität und Attraktivität der Innenstädte zu erhalten und die Nahversorgung in allen Teilräumen der StädteRegion zu sichern. Zunächst wurde eine einheitliche Datenbasis geschaffen. Durch das standardisierte Prüf- und Beteiligungsverfahren werden Einzelfallprüfungen durch ein geregeltes Verfahren ersetzt und eine höhere Transparenz hergestellt sowie Planungssicherheit geschaffen.

Auch konnte die Dauer von Genehmigungsverfahren verkürzt werden.

Bis 2015 wurden ca. 60 großflächige Einzelhandelsvorhaben in das interkommunale Prüfverfahren eingebracht und bis auf zwei Fälle der regionale Konsens hergestellt.

Zurzeit wird das Einzelhandelskonzept STRIKT evaluiert.

Anlass ist die geänderte Rechtslage durch den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2013) – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. Auch haben sich ungewollte „Härtefälle“ bei der Nahversorgung im ländlichen Raum ergeben. Ein weiterer Anlass ist die zunehmende Diskussion im Kontext der freiwilligen Selbstbindung der Kommunen.

10

Region **FrankfurtRheinMain**

Seit 2008 gibt es ein Regionales Einzelhandelskonzept für großflächigen Einzelhandel inklusive Nahversorgung. Die Ansiedlungsregeln benennen Positivstandorte, schließen Einzelhandel in den gewerblichen Bauflächen aus und begrenzen zentrenrelevante Randsortimente. Das Konzept wurde als städtebauliche Entwicklungsplanung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen. Seit 2011 sind die Kerninhalte des Konzeptes in den regionalen Flächennutzungsplan übernommen.

Zurzeit wird das Regionale Einzelhandelskonzept fortgeschrieben. Anlass war ein Rechtsstreit beim Zielabweichungsverfahren hinsichtlich der strikten Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente eines Möbelhauses, auch wenn das Normenkontrollverfahren gegen den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan letztlich erfolglos blieb.

Das Regionale Einzelhandelskonzept regelt gegenwärtig sehr effektiv bei Neuflächen. Friktionen gibt es bei Änderungen an bestehenden Standorten mit Zielabweichungsverfahren, wenn die Fremdkörperfestsetzung nicht greift. Sehr aufwändig ist bislang die Umsetzung des

Regionalen Einzelhandelskonzeptes in Baugenehmigungsverfahren oder bei unterlassener Anpassung der verbindlichen Bauleitplanung bei alten Baurechten.

Der Regionalverband FrankfurtRheinMain hat seine eigene von 2004 bis 2014 mit Bordmitteln durchgeführte Einzelhandelserhebung nach Betriebstypen (Lebensmittel-Betriebe ab 250 m², Fachgeschäfte/Fachmärkte ab 500 m²) aufgrund des hohen Aufwandes vorerst eingestellt. Eine Vollerhebung in der Stadt Frankfurt erbrachte im Vergleich eine um rund ein Drittel höhere Verkaufsflächen-summe. Der Regionalverband beabsichtigt den Aufbau einer Einzelhandelsdatenbank.

11

Nachtrag Region Nürnberg

Der 1988 in Kraft getretene Regionalplan wird abschnittsweise laufend fortgeschrieben und an das jeweils aktuelle Landesentwicklungsprogramm Bayern angepasst. Zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten trifft das Landesentwicklungsprogramm 2013 u. a. verbindliche Aussagen zur Lage und zu jeweils zulässigen Verkaufsflächen. Einzelhandelsgroßprojekte dürfen, abgesehen von einigen, im Landesentwicklungsprogramm aufgeführten Ausnahmen, nur in Zentralen Orten und in städtebaulich integrierter Lage ausgewiesen werden. Für zulässige Verkaufsflächen definiert das Landesentwicklungsprogramm maximal zulässige sortimentspezifische Abschöpfungsquoten im Bezugsraum. Bezugsraum für nahversorgungsrelevante Sortimente ist der landesplanerische Nahbereich, der im Regionalplan als Teil der Begründung abgegrenzt wird bzw. das Gemeindegebiet für Gemeinden ohne festgelegten Nahbereich.

Für zentrenrelevante Sortimente ist der Bezugsraum der einzelhandelsspezifische Verflechtungsbereich der Standortgemeinde und bei nicht zentrenrelevanten Sortimenten der im Einzelfall zu bestimmende Projekteinzugsbereich.

Der Regionalplan der Region Nürnberg enthält Aussagen zur Einzelhandelsentwicklung, beispielsweise eine Auflistung von Gemeinden, in denen, entsprechend ihrer zentralörtlichen Funktion, stärker auf eine Weiterentwicklung der Einzelhandelseinrichtungen hingewirkt werden soll. Zudem sollen Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel nur noch in Zentralen Orten höherer Stufe ausgewiesen werden; dabei darf durch den Nutzungsumfang die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte und die verbrauchernahe Versorgung nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Die Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten erfolgt durch die Regierung von Mittelfranken als höherer Landesplanungsbehörde. Sie gibt landesplanerische Stellungnahmen im Bauleitplanverfahren ab. In bestimmten Fällen führt sie ein Raumordnungsverfahren durch, das mit einer landesplanerischen Beurteilung abgeschlossen wird. Der Regionale Planungsverband Region Nürnberg wird als Träger öffentlicher Belange an diesen Verfahren beteiligt und gibt eigene Stellungnahmen ab.

Die Aufstellung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes ist in der Region Nürnberg aktuell nicht vorgesehen. Allerdings verfügen mehrere Kommunen in der Region über kommunale Einzelhandelskonzepte. Flächendeckende Einzelhandelserhebungen liegen für die Region nicht vor.

12

Region Rhein-Neckar

Auslöser für die konzeptionellen Überlegungen waren Ende der 1990er Jahre die zunehmenden Planungsanfragen von Fachmarktzentren mit großflächigen Verkaufsflächen. Eine Bestandsaufnahme und Analyse zusammen mit den beteiligten Ober- und Mittelzentren in der Region brachte erstmalig einen detaillierten Überblick über das Gesamtangebot von Verkaufsflächen im großflächigen Einzelhandel in der länderübergreifenden Region. Mit der erstmaligen Erstellung eines einheitlichen Regionalplans wurden die Einzelhandelskonzepte in den Teilräumen überprüft und fortgeschrieben. Das Erfordernis zur regionalplanerischen Steuerung des Einzelhandels ist nun im Regionalplan in Text und Gesamtkarte festgelegt. Neben den zentralörtlichen Standortbereichen für Einzelhandelsgroßprojekte sind Ergänzungsstandorte ausgewiesen.

Nach wie vor ergeben sich besonders beim Thema der Umnutzung von Gewerbeflächen oder -immobilien zu Einzelhandelsnutzungen Herausforderungen. Auch Umnutzungen wie die eines aufgegebenen Lebensmittelfachmarktes zu einem 3.600 m² großen Schuhfachmarkt außerhalb vom zentralörtlichen Standortbereich sind aktuelle Themen, die bis hin zur gerichtlichen Ebene entschieden worden sind.

13

Region Saarbrücken

Der Regionalverband Saarbrücken hat einen Gutachter mit einer Einzelhandelsuntersuchung beauftragt, um die Verbandsversammlung für die Aufstellung eines Regionalen Einzelhandelskonzeptes zu gewinnen.

Ein Regionales Einzelhandelskonzept könnte durch den Regionalen Flächennutzungsplan, der zu den Aufgaben des Regionalverbandes gehört, umgesetzt werden. Zurzeit wird eine sortimentsstarke Vollerhebung des Einzelhandelsbestandes vorbereitet, ergänzt durch eine Passantenbefragung.

14

Region Stuttgart

Die Einzelhandelssteuerung regelt der Verband Region Stuttgart seit Mitte der 1990er Jahre als Kapitel in seinem Regionalplan. Dort werden Vorranggebiete für großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandel in Abstimmung und auf Vorschlag der Städte und Gemeinden gebiets-scharf festgelegt. Außerdem werden Ergänzungsstandorte für nicht zentrenrelevanten Einzelhandel ohne räumlich scharfe Abgrenzung festgelegt. Dabei werden die zentrenrelevanten Randsortimente auf 3 % der Gesamtverkaufsfläche bzw. auf maximal 350 m² begrenzt.

Der Regionalplan enthält bezogen auf Einzelhandelsansiedlungen vier Leitkriterien: die zentralörtliche Funktion der Ansiedlungsgemeinde, die Abstimmung des Verkaufsflächenumfangs auf die Größe des Verflechtungsbereichs des Zentralen Ortes (Kongruenzgebot, max. 30 % des Umsatzes von außerhalb) und das Beeinträchtigungsgebot (max. 10 % Umsatzumverteilung zulasten der Innenstadt).

Im Zuge einer Fortschreibung des Regionalplans wurde eine Regelung zu Einzelhandelsagglomerationen aufgenommen. Bei der Sicherung der Grundversorgung in der Fläche ist die Siedlungs- und Gemeindestruktur zu berücksichtigen.

Von den 179 Gemeinden in der Region Stuttgart haben zwei Drittel weniger als 10.000 Einwohner, davon die Hälfte weniger als 5.000 Einwohner. Der Regionalplan bezieht sich bei der Grundversorgung jetzt nicht mehr allein auf die zentralörtliche Funktionszuweisung. Wenn Lebensmittelmärkte aus dem Einzugsgebiet der Gemeinde heraus tragfähig sind, werden sie als regional vertretbar angesehen, sofern sie auf die örtliche

Kaufkraft abgestimmt sind und die Grundversorgung benachbarter Gemeinden nicht beeinträchtigt wird.

Eine Erfolgskontrolle hat ergeben, dass Ansiedlungen vor allem in den Vorranggebieten projektiert wurden. In den kleinen Gemeinden hat sich mit der Neuregelung die Grundversorgung verbessert. Flächendeckende Einzelhandelserhebungen führt der Regionalverband nicht durch.

In der Diskussion wird die Festlegung der Verflechtungsbereiche angesprochen. In Baden-Württemberg legt der Landesentwicklungsplan Verflechtungsbereiche für die Mittelzentren realitätsnah gemeindegrenzenscharf ab. Einzelhandelsvorhaben müssen sich in ihrer projektierten Verkaufsfläche an die Größe des Verflechtungsbereichs anpassen, nicht umgekehrt. Auch in Rheinland-Pfalz legt die Landesplanung die Verflechtungsbereiche fest. In Niedersachsen wurde im neuen Landesraumordnungsprogramm die Festlegung einzelhandelsbezogener Verflechtungsbereiche mit ausschließlich mittelzentralen Einzugsbereichen (auch für Oberzentren) nach Protesten der Kommunen aufgegeben.

15

Nachtrag Region Südlicher Oberrhein

Mit der Regionalplan-Teilfortschreibung Einzelhandelsgroßprojekte kann die Region Südlicher Oberrhein seit 2011 auf ein aktuelles und praktikables Regelwerk zur Steuerung des regionalbedeutsamen Einzelhandels zurückgreifen. Dieses formt die rechtlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg 2002 – Konzentrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot, Kongruenzgebot und Integrationsgebot – fachlich und räumlich aus. Für die 22 höherstufigen Zentralen Orte der Region wurden insgesamt 34 Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte („integrierte Lagen“) und 46 Vorbehaltsgebiete für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte („Ergänzungsstandorte“) festgelegt. Darüber hinaus sind Regelungen zu Agglomerationen aus mehreren, einzeln nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben getroffen worden sowie zu ausnahmsweise zulässigen bestandsorientierten Erweiterungen.

Regionalpolitische Bestätigung hat das Regelwerk nicht nur durch dessen weitestgehend unveränderte Übernahme in die aktuelle Gesamtfortschreibung des Regionalplans gefunden, sondern insbesondere durch das im Februar 2012 vom Planungsausschuss einstimmig beschlossene Planungsgebot. Eine Gemeinde wurde damit hoheitlich durch Verwaltungsakt des Regionalverbands verpflichtet, einen Bebauungsplan aus dem Jahr 1969 zu ändern mit Erlass einer Veränderungssperre bzw. kurzfristiger Zurückstellung von Baugesuchen. Ohne diesen Eingriff des Regionalverbands hätte die Baugenehmigung eines Einzelhandelszentrums, das erhebliche negative Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der

Ansiedlungsgemeinde sowie der Nachbargemeinden erwarten ließ, nicht versagt werden können.

Auch obergerichtlich wurde die Teilfortschreibung, d. h. die innergemeindliche und gebietsscharfe Festlegung von Vorrang- und Ausschlussgebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte im Regionalplan, durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bestätigt (Urteil vom 22.11.2013, Az. 3 S 3356/11). Die kleinteilige Versorgungsstruktur in den dünner besiedelten ländlichen Räumen lässt sich mit dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium der Raumordnung allein nicht sichern. Der Regionalverband wird daher auch zukünftig – wie bereits in den EU-geförderten Projekten PUSEMOR und ACCESS – weitere Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung der Grund- und Nahversorgung sowie zur Stärkung der örtlichen Einzelhandelsstruktur entwickeln und modellhaft umsetzen. Zusammen mit weiteren Partnern am Oberrhein wird derzeit eine auf dem „Deutsch-französischen Handelsmonitor 2008“ aufbauende Evaluierung der Steuerungswirkung der regionalplanerischen Festlegungen zum Einzelhandel vorbereitet.

16

Nachtrag **Region München**

Der Regionalplan des Regionalen Planungsverbands München enthält keine Regelungen und Planungen zum großflächigen Einzelhandel, denn das Landesentwicklungsprogramm Bayern gibt bereits verbindliche Regelungen zu Ansiedlungen des großflächigen Einzelhandels vor. Die Umsetzung der landesplanerischen Ziele bei Einzelvorhaben nimmt die Regierung Oberbayern mittels Raumordnungsverfahren wahr.



Foto: Kommunalverbund, Johanna Leithold

planerfordernis und instrumente sowie grenzen der steuerung

Ein in allen Regionen bekanntes Problem sind Altstandorte mit alten Baurechten, bei denen Gemeinden ihrer Pflicht, die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen, nicht nachkommen. Aufgrund der Erfahrung aus der Region Rhein Main, dass ein über 100.000 m² großes Einkaufszentrum in einer 6.500 Einwohner großen Gemeinde auf Grundlage des § 34 BauGB erweitert werden konnte, wird die Erweiterung von Vorhaben an Altstandorten gestreift.

In Nordrhein-Westfalen ist in Ausnahmefällen an Altstandorten die Erweiterung zur Bestandssicherung einer bestehenden Einzelhandelseinrichtung möglich, sofern es sich um eine geringfügige, ausschließlich bestandsorientierte Erweiterung handelt. Eine mehrfache Erweiterung ist nicht zulässig.

Generell kann festgestellt werden, dass auch mit Standortsteuerung der Einzelhandelsentwicklung der starke Konkurrenzdruck auf die Zentren weiterhin anhält. Denn die raumordnungs- und städtebaurechtlichen Instrumente und die interkommunale bzw. regionale Einzelhandelssteuerung ermöglichen nicht, die auch vom Deutschen Städtetag angemahnte Begrenzung des Verkaufsflächenwachstums zu erreichen. Die Ausdünnung der Nahversorgungsstandorte in der Fläche und die Entwicklungsprobleme von Stadtteilzentren bleiben selbst bei gelingender Einzelhandelssteuerung weiterhin eine Herausforderung für die Regional- und Kommunalpolitik.

einzelhandelssteuerung bei „alten (bau)rechten“

Die Regelungen der Landesraumordnung und der Regionalplanung zur Einzelhandelssteuerung bedürfen der Umsetzung durch die gemeindliche Bauleitplanung.

Die in § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch enthaltene Pflicht, die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen, kann das gemeindliche Planungsermessen zur Planungspflicht verdichten und im unbeplanten Innenbereich eine Erstplanungspflicht begründen. Handlungsbedarf zur Überplanung kann auch durch das interkommunale Abstimmungsgebot gemäß § 2 Abs. 2 BauGB erwachsen (BVerwG 4 C 14/01 vom 17. 9. 2003).

Dazu werden exemplarisch drei Fallkonstellationen zu Altstandorten aus der Region Stuttgart berichtet:

Fall 1

Im Industriegebiet (GI nach BauNVO 1962) einer kleinen Gemeinde mit 5.000 Einwohnern steht die Reaktivierung einer Industriebrache an. Als Folgenutzung plant ein Investor ein über 4.000 m² großes Einkaufszentrum.

Noch während der Verhandlungen des Regionalverbandes mit der Gemeinde zur Reduzierung der Verkaufsfläche wird der Bauantrag gestellt. Die Baugenehmigung kann nur dadurch aufgehoben werden, dass der Regionalverband die Gemeinde auffordert, den Bebauungsplan unverzüglich an die Ziele der Raumordnung anzupassen (Erlass eines Planungsgebotes nach § 21 Abs. 1 LplG BW). Da die Gemeinde dem Planungsgebot nicht nachkommt und auch keine Plansicherungsinstrumente (§§ 14 f. BauGB) einsetzt, wird in Ersatzvornahme der Bebauungsplan durch das Landratsamt aufgestellt (§ 21 Abs. 2 LplG BW).

Fall 2

Ein Lebensmittelmarkt soll vergrößert und deshalb verlagert werden.

Wie kann gesteuert werden, dass das vorhandene Baurecht am Altstandort nicht für einen weiteren großflächigen Lebensmittelmarkt oder zentrenrelevante Sortimente zusätzlich genutzt wird?

Ein Planungsgebot, dass durch die Versammlung zu beschließen ist, kommt für diesen Fall nicht infrage.

Fall 3

Ein großer Shoppingcenter-Betreiber will in einem Mittelzentrum das Einkaufszentrum mit Mall aus den 1970er Jahren um 10.000 m² auf rd. 42.000 m² erweitern. Der Bebauungsplan beschränkt die Verkaufsfläche auf die bereits bestehende Größe.

Der Regionalplan gibt für den Standort keinen Spielraum zur Erweiterung. Deshalb ist ein Zielabweichungsverfahren nach § 24 LplG BW nicht möglich.

In der anschließenden Diskussion wird das in Baden-Württemberg im Landesplanungsgesetz verankerte Planungsgebot, das durch die Klagebefugnis der Regionalverbände im Baugenehmigungsverfahren ergänzt wird, herausgestellt. In Niedersachsen müsste die Oberste Landesplanungsbehörde die Gemeinde zur Anpassung der Bauleitplanung anweisen. Auch in Nordrhein-Westfalen müsste die Landesplanung die gemeindliche Anpassung anweisen. In der Region Leipzig-West Sachsen hat die Oberste Landesplanung Sachsens die Landesdirektion angewiesen, bei zwei Gemeinden eine Überplanung von Altstandorten durchzusetzen im Sinne einer Deckelung auf rechtskräftige Baugenehmigungen mit geringfügigem Erweiterungsspielraum (aktiver Bestandsschutz).

anforderungen an gutachten zur qualitätssicherung

In der Region Bremen haben sich die Vertreter der Kommunen bereits bei der Aufstellung des Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzeptes darauf verständigt, dass Investorengutachten im interkommunalen Moderationsverfahren keine Verwendung finden sollen.

Deshalb regelt das Regionale Zentren- und Einzelhandelskonzept:

- Welche Mindestanforderungen sind bei Gutachten einzuhalten?
- Wer bestellt?
- Wer bezahlt?

Auftraggeber ist die Ansiedlungskommune bzw. der Kommunalverbund. Nach dem Verursacherprinzip muss der Vorhabenträger die Kosten übernehmen; einen entsprechenden Mustertextbaustein für städtebauliche Verträge stellt der Kommunalverbund den Kommunen zur Verfügung. Die konkrete, fallbezogene Aufgabenstellung mit Zielsetzung der Untersuchung und Anforderungen an die gutachterliche Bearbeitung wird vor Auftragsvergabe mit dem Kommunalverbund abgestimmt ebenso wie die Gutachterausswahl.

Das Merkblatt zu Qualitätskriterien und Qualitätsanforderungen an Verträglichkeitsgutachten wird zurzeit weiter konkretisiert (Anlage zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept).

Dabei haben sich z. B. folgende Literaturquellen als hilfreich erwiesen:

- Arbeitsberichte der ARL 2:
Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.),
Einzelhandel in NRW planvoll steuern!
o. O. 2012
- Julia Hagemann: Landesplanerische
und städtebauliche Verträglichkeits-
gutachten – mehr als nur Zahlen,
in: Stefan Kruse (Hrsg.), Handbuch
Einzelhandel, Bonn 2012, S. 277 ff.

Das Vorgehen in der Region Bremen findet großes Interesse, denn Gutachten sind in den vertretenen Regionen ein unbefriedigend gelöstes Thema.

Teilweise sind Gutachten auch widersprüchlich. In einzelnen Regionen konzentriert sich die Gutachtertätigkeit auf ein oder wenige Büros. Angesprochen wird auch der Umgang mit Investorengutachten, die über die Gemeinden an den regionalen Verband nur durchgereicht werden.

Kontrovers diskutiert wird, ob der Dialog vor der Vergabe stärker zum Konsens beiträgt oder die Einigung auf Einzelkriterien. Mehrfach wird berichtet, dass die Bauaufsicht selbst bei Gutachten mit eklatanten Qualitätsmängeln Vorhaben genehmigt.

Der Dialog mit den Baugenehmigungsbehörden wird als notwendig angesehen, findet aber nur selten statt.

weitere hinweise

Erfahrungen mit der Rücknahme von Einzelhandelsflächen

Im Regionalen Flächennutzungsplan FrankfurtRheinMain ist die Rücknahme von größeren Flächen ebenso wie von kleinen Flächen nicht geglückt. In der Region Saarbrücken hat eine Rücknahme von Einzelhandelsflächen nur Chancen, wenn ähnlich lukrative Nutzungen ermöglicht werden. In der Region Bremen gelingt die Rücknahme von Altstandorten nur im Zusammenhang mit der Schaffung von Neuflächen an anderer Stelle. In der Region Leipzig-West Sachsen konnte das Planungsrecht an bisher nicht ausgenutzten Standorten in ungeeigneter Lage zurückgenommen werden (Überplanung von Sondergebieten als Gewerbegebiet bzw. Ausschluss von Einzelhandel in Gewerbegebieten).

Sortimentslisten in der Praxis

In der Region Stuttgart mit regionaler Sortimentsliste werden keine stark widersprüchlichen kommunalen Sortimentslisten vorgefunden. Es gibt einen Grundkonsens (Textil, Elektro ... immer zentrenrelevant), divergierend z. B. Leuchten.

In der Region FrankfurtRheinMain mit stark ausdifferenzierten Sortimentslisten sind Diskrepanzen zwischen kommunalen Listen bisweilen problematisch. Kritisch angemerkt werden unspezifische Begriffe mit unklaren Sortimentszuordnungen wie z. B. Babybedarf oder Geschenkartikel.

In Nordrhein-Westfalen werden häufig die Wirtschaftsabteilungen der Wirtschaftsstatistik herangezogen.

Klärungsbedarf besteht in der sachgerechten Deklaration von Randsortimenten, die mit dem Kernsortiment in sachlichem Zusammenhang stehen sollen. Berichtet wird von Versuchen, Flächen mit zentrenrelevanten Sortimenten, die rechtlich den Verkaufsflächen zugeordnet werden müssten, als Ausstellungsfläche zu deklarieren und Gänge aus den sortimentsbezogenen Verkaufsflächen herauszurechnen.

EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die mit dem Diskriminierungsverbot von der EU-Kommission beanstandete Standortsteuerung des Einzelhandels hat zu diversen Stellungnahmen und Schreiben, auch des Deutschen Städtetags, geführt. Mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur werden die baden-württembergischen Regionalverbände im Sommer 2016 empirische Untersuchungen beauftragen zu den Auswirkungen der Standortsteuerung im Einzelhandel. Insbesondere soll die Bündelung der Angebote in den Zentren empirisch herausgearbeitet werden. Adressiert an die EU-Kommission soll verdeutlicht werden, wie die deutsche Raumordnung u. a. auch die Nachhaltigkeit öffentlich geförderter Investitionen (z. B. in der Stadtsanierung) absichert.

r

resümee und ausblick

Nach anfänglicher Skepsis, was Regionen mit sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen von einander lernen können, gab es einhellige Rückmeldungen. Der intensive Erfahrungsaustausch an konkreten Fragestellungen sei gelungen und habe sich gelohnt.

Der zweitägige Austausch auf Arbeitsebene nach dem Prinzip Coaching und Reflexion wurde als deutlich effektiver und kostengünstiger als ein allgemeines Fortbildungsseminar eingeschätzt. Die Vielfältigkeit der Thematik wurde begrüßt. Trotz unterschiedlicher Verfasstheit der regionalen Verbände seien Zielsetzung und Handwerkszeug sehr ähnlich. Hier könne ein Austausch mit Vertiefungen zur Methodik weitere nützliche Erkenntnisse bringen.

Gerade in Regionen mit eher schwach ausgeprägtem raumordnungsrechtlichen Instrumenteneinsatz kommt es auf den informellen Instrumentenkasten an.

Ein entsprechender Erfahrungsaustausch wird angeregt. Dazu zählt auch die vertragliche Regelung des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen e. V. mit den Städten, Gemeinden und Landkreisen seiner Region.

Herausgestellt wurde die in der Runde vermittelte Erfahrung, dass es neben einer stringenten Anwendung von Ansiedlungsregeln und Beurteilungskriterien für eine erfolgreiche Einzelhandelssteuerung immer auch auf die informelle Ebene mit Genehmigungsbehörden und Mandatsträgern ankommt und dass konzeptverträgliche Aushandlungen bisweilen starre Fronten überwinden helfen.

Es wurde vereinbart, den Austausch zur Einzelhandelssteuerung fortzusetzen, wobei die Runde noch erweitert werden könnte.

Das nächste Treffen wird voraussichtlich in Stuttgart stattfinden.

Impressum

Arbeitsgemeinschaft Regionalverbände in Ballungsräumen

Herausgeber Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V.
Delmegarten 9, 27749 Delmenhorst
Telefon +49 (4221) 98124-0 | Fax +49 (4221) 98124-99
info@kommunalverbund.de | www.kommunalverbund.de

Geschäftsführerin:
Susanne Krebsler, Telefon +49 (4221) 98124-10
krebser@kommunalverbund.de

Projektleitung Regionales Zentren- und
Einzelhandelskonzept:
Jutta Diekmann, Telefon +49 (4221) 98124-20
diekmann@kommunalverbund.de

Redaktion Detlef Schobeß, www.detlefschobess.de

Gestaltung DIERS+HEMMJE, www.diersundhemmje.de

Fotos Freie Hansestadt Bremen, Pressestelle des Senats
Kommunalverbund, Johanna Leithold

Titelfoto Bildarchiv Stadt Verden (Aller), Fotograf: Frank Puschn

Delmenhorst, Oktober 2016



28 Städte, Gemeinden,
Samtgemeinden und Landkreise

3.030 km²
Fläche

1,05 Mio. Einwohner
(rund)

40% der Einwohner
der Metropolregion

Geschäftsstelle

Delmegarten 9
27749 Delmenhorst

Telefon 04221 98124-0
Telefax 04221 98124-99

info@kommunalverbund.de
www.kommunalverbund.de

kommunal  **verbund**
niedersachsen
bremen e.V.