

Gutachten zur Evaluierung und Fortschreibung des REHK im Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan

- Endbericht -

Mai 2016









Auftragnehmer

Stadt + Handel

Stadt + Handel Beckmann und Föhrer Stadtplaner PartGmbB

Hörder Hafenstraße 11Tibarg 21Beiertheimer Allee 22Markt 944263 Dortmund22459 Hamburg76137 Karlsruhe04109 Leipzig

Fon:+49 231 8626890 Fon:+49 40 53309646 Fon:+49 721 14512262 Fon:+49 341 92723942 Fax:+49 231 8626891 Fax:+49 40 53309647 Fax:+49 721 14512263 Fax:+49 341 92723943

info@stadt-handel.de www.stadt-handel.de

Partner: Ralf M. Beckmann und Marc Föhrer, Stadtplaner AKNW, Amtsgericht Essen, Partnerschaftsregisternummer PR 3496, Hauptsitz: Dortmund



Plan und Praxis

Ingenieurbüro für Stadt- und Regionalplanung Manteuffelstraße 111 10997 Berlin

Fon: +49 30 60 03 15 21 Fax: +49 30 60 03 15 22

mail@planundpraxis.de www.planundpraxis.de

Verfasser:

Dipl.-Ing. Ralf M. Beckmann Dr.-Ing. Werner Klinge Dipl.-Geogr. Steffen Böttger Dipl.-Geogr. Lucas Beyer

Leipzig/Berlin, Mai 2016

Abbildungen Titelblatt: Stadt + Handel





Inhalt

Abk	cürz	ungsverzeichnis
1		Leistungsbaustein 1: Analyse der Grundlagenermittlung und statistische Auswertung der Einzelhandelsvorhaben
2		Leistungsbaustein 2: Potenzialanalyse der Teilräume
2.	.1	Abgrenzung von Teilräumen nach verschiedenen Kriterien
	2.1	.1 Zentralörtliche Gliederung1
	2.1	.2 Bevölkerungsdichte1
	2.1	.3 Demographische Entwicklung bis 20301
	2.1	.4 Verhältnis Ein- zu Auspendler1
2.	.2	Stärken-Schwächen-Analyse der heterogenen Teilräume Südhessens am Beispiel Odenwaldkreis und Main-Taunus-Kreis2
	2.2	.1 Stärken-Schwächen-Analyse Odenwaldkreis2
	2.2	.2 Stärken-Schwächen-Analyse Main-Taunus-Kreis2
	2.2	.3 Conclusio Potenzialanalyse der einzelnen Teilräume3
3		Leistungsbaustein 3: Bewertung der Zielvorgaben des REHK 3
3.	.1	Zentralitätsgebot: (Z 3.4.3-2 Abs. 1 und 2 RPS / RegFNP)3
3.	.2	Kongruenzgebot: Z 3.4.3-2 Abs. 1 RPS / RegFNP3
3.	.3	Integrationsgebot: Z 3.4.3-2 Abs. 4 RPS / RegFNP 2010
3.	.4	Randsortimentsbegrenzung (Z 3.4.3-5 Abs. 3 RPS / RegFNP):
3.	.5	Ausnahmeregelung für Lebensmittelmärkte (Z 3.4.3-2 Abs. 3 RPS / RegFNP):
3.	.6	Ausschluss von Einzelhandel in Gewerbegebieten Z 3.4.3-3 RPS / RegFN 20104
3.	.7	Agglomerationsregelung Z.3.4.3-3 RPS / RegFNP 2010
3.	.8	Hersteller-Direktverkaufszentren Z.3.4.3-6 RPS / RegFNP 20105
3.	.9	Flughafen Frankfurt Main Z 3.4.3-75
4		Leistungsbaustein 4: Überprüfung der Regelungen zur Sicherung der Nahversorgung5
5		Leistungsbaustein 5: Bewertung der Systematik der Festlegung von Einzelhandelsstandorten6
5.	.1	Gutachterliche Bewertung der Abgrenzung der Versorgungskerne/zentralen Versorgungsbereiche im RPS / RegFNP6



3.2	Versorgungskernen und zentraler Versorgungsbereiche im RPS	/ RegFNP
		70
5.3	Gutachterliche Bewertung der Abgrenzung Ergänzungsstandorte/Sonstiger Einzelhandelsstandort (Bestand	d)73
5.4	Fortschreibungsempfehlung zur Abgrenzung von Ergänzungsst.	andorten ,
	Sonstigen Einzelhandelsstandorten (Bestand) im RPS / RegFNP	75
6	stungsbaustein 6: Bewertung der regionalen Sortimentsliste	77
7	stungsbaustein 7 Exemplarische Vor-Ort-Untersuchung	92
7.1	Methodik	92
7.2	Einflussfaktoren auf die Einzelhandelsentwicklung	93
7.3	Höchst im Odenwald	95
7.3	Räumliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen	95
7.3	Relevante Einzelhandelsstandorte	95
7.3	Planvorhaben	97
7.3	Vergleich der Bestandsdaten	98
7.3	Zusammenfassung	100
7.4	Bad König	101
7.	Räumliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen	102
7.4	Relevante Einzelhandelsstandorte	102
7.	Planvorhaben	104
7.	Vergleich der Bestandsdaten	106
7.	Zusammenfassung	
7.5	Beerfelden	109
7.	Räumliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen	109
7.	Relevante Einzelhandelsstandorte	109
7.	Planvorhaben	110
7.	Vergleich der Bestandsdaten	111
7.	Zusammenfassung	113
7.6	Fazit	114
8	stungsbaustein 8: Formulierung von Standards für Auswirkungs	sanalysen
		116
8.1	Mindeststandards für die Erstellung von Auswirkungsanalysen_	117
8.	Darstellung des Anlasses und des Untersuchungsziels der	
	Auswirkungsanalyse	118

Stadt # Handel _____



8.1.2		Darstellung der Projektdaten (Vorhabenstandort, Planvorhaben)	_118
8.	1.3	Wettbewerbssituation, Ableitung des Untersuchungsraums und der Umsatzerwartung	_119
8.	1.4	Städtebauliche Analyse der zentralen Versorgungsbereiche im	
		Untersuchungsraum	_124
8.	1.5	Nachfragesituation im Einzugsgebiet	_125
8.	1.6	Umsatzherkunft	_125
8.	1.7	Bewertung der raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkunger	ւ126
8.2		Vereinheitlichung von angebots- und nachfrageseitigen Kennzahlen _	_128
8.	2.1	Ansatz: Übergeordnete Systematisierung	_129
8.	2.2	Ansatz: Regionale Grundlagensetzung mit ergänzender kommunaler Pflege	
9		ungsbaustein 9: Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Innenst Zentren	ädte 135
9.1		Konzeptbasierte Einzelhandelssteuerung als gesamtheitlicher Ansatz	135
9.2		Interkommunale Planwerke/Konzepte	_140
9.3		Kommunale Einzelhandelskonzepte	_141
9.	3.1	Analysephase	_143
9.	3.2	Erarbeitung von Entwicklungsleitlinien/Leitbildprozess	_144
9.	3.3	Konzeptionsphase	_146
9.	3.4	Prozessbegleitung	_149
9.4		Maßnahmenpakete und Handlungsansätze für Kommunen	_150
9.5		Exkurs: kommunale Maßnahmestrategien zur Zentrenstärkung vor de Hintergrund des Bedeutungsgewinns des Distanzhandels	
10		ungsbaustein 10: Einbettung des REHK in das planerische mtkonzept des RPS/RegFNP	166
Literat		nd Quellenverzeichnis	
		verzeichnis	
Tabell	enver	zeichnis	_XI



Abkürzungsverzeichnis

Abb	.Abbildung
Abs	.Absatz
AZ	.Aktenzeichen
BauGB	.Baugesetzbuch
BauNVO	.Baunutzungsverordnung
Bsp	.Beispiel
BV	.Beeinträchtigungsverbot
BVerwG	.Bundesverwaltungsgericht
bspw	.beispielsweise
bzgl	.bezüglich
bzw	.beziehungsweise
etc	.et cetera
EW	.Einwohner
f	.folgend
ff	.fortfolgend
GE	.Gewerbegebiet
GI	.Industriegebiet
ggf	.gegebenenfalls
gem	.gemäß
GG	.Grundgesetz
GZ	.Grundzentrum
IG	.Integrationsgebot
i. A	.im Auftrag
i. d. R	.in der Regel
insb	.insbesondere
i. S. v	.im Sinne von
i. S. d	.im Sinne des
i. V. m	.in Verbindung mit
KG	.Kongruenzgebot
LEP	.Landesentwicklungsplan
m²	.Quadratmeter
MI	.Mischgebiet
MK	.Kerngebiet
MZ	.Mittelzentrum
OZ	.Oberzentrum
OVG	. Oberverwaltungsgericht
Rn	.Randnummer
RegFNP	.Regionaler Flächennutzungsplan





REHK	.Regionales Einzelhandelskonzept
RP	.Regierungspräsidium
RPS	.Regionalplan ohne RegFNP
RV	.Regionalverband
rd	.rund
S	.Satz
sog	.Sogenannt
SO	.Sondergebiet
Tab	.Tabelle
u. a	.unter anderem
UG	.Untergeschoss
usw	.und so weiter
VGH	.Verwaltungsgerichtshof
vgl	.vergleiche
VKF	.Verkaufsfläche
VwGO	.Verwaltungsgerichtsordnung
WA	.Allgemeines Wohngebiet
ZG	.Zentralitätsgebot
ZVB	.zentraler Versorgungsbereich
z. B	.zum Beispiel
z. T	.zum Teil



Einführung

Im Vorgriff der nachfolgenden Analysen und Ergebnisse kann grundlegend festgestellt werden, dass die Ziele und Grundsätze des RPS / RegFNP 2010 ein sehr tiefgehendes und differenziertes Steuerungssystem ausbilden, das in der konkreten Ausprägung eines der ausgereiftesten seiner Art in Deutschland darstellt.

Allgemein orientieren sich sowohl der Landesentwicklungsplan Hessen 2000¹ als auch der RPS / RegFNP 2010 hinsichtlich der Ausgestaltung der Ziele und Grundsätze für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe an dem grundlegenden Leitbild europäischer und damit auch deutscher Stadtentwicklungspolitik: der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Das wesentliche Ziel dieses Leitbildes ist eine Reduzierung des Flächenverbrauchs an Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie die Entwicklung von nachhaltigen Siedlungsstrukturen unter Berücksichtigung der drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales.

Ein wesentliches Element einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist dabei die Herstellung einer Nutzungsmischung der verschiedenen Daseins-Grundfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Verkehr, Bildung und Erholung) im urbanen Raum. Hierbei soll der Einzelhandel – dem Integrationsgebot folgend – an städtebaulich integrierten Standorten in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohn- und Büroflächen prioritär entwickelt werden. Diese Forderung orientiert sich an der Idee einer Stadt der kurzen Wege (bzw. kompakten Stadt). Die räumlich kürzeren Distanzen, beispielsweise zwischen Wohn- und Einkaufslagen, führen zur Minimierung von Verkehrsbelastungen und damit verbundenen schädlichen Auswirkungen im (hoch) verdichteten Raum. Zudem tragen entsprechende Strukturen dazu bei, dass sich auch mobil eingeschränkte Personen selbstständig und selbstbestimmt in ihrer unmittelbaren Umgebung versorgen können. Ein Aspekt der angesichts des fortschreitenden demographischen Wandels zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Zur Vorbereitung der Fortschreibung des RPS / RegFNP 2010 soll die Wirksamkeit und Praxisnähe der Festlegungen und Darstellungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Rahmen einer Evaluierung beleuchtet werden, um Rückschlüsse für eventuell notwendige Anpassungen begründen zu können. Die vorliegende Langfassung des Gutachtens soll die Aktualität der Zieldefinitionen auf Ebene der Raumordnung sowie die Darstellungen auf der Ebene des Regionalen Flächennutzungsplanes sowie die Regelungen des städtebaulichen bzw. regionalen Entwicklungskonzeptes zum Regionalen Einzelhandelskonzept überprüfen und Vorschläge zur Verbesserung erarbeiten und begründen.

-

¹ Im Folgenden LEP abgekürzt



1 Leistungsbaustein 1: Analyse der Grundlagenermittlung und statistische Auswertung der Einzelhandelsvorhaben

Als Grundlage für die Evaluierung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes (REHK) dienten die im Gebiet des Regierungsbezirks Darmstadt erfassten 373 Einzelhandelsvorhaben aus dem Zeitraum vom 1.1.2008 bis zum 31.12.2013. Diese Vorhaben wurden auf ihre Plankonformität mit dem RPS / RegFNP 2010, dem städtebaulichen bzw. regionalen Entwicklungskonzept zum REHK und dem Bauplanungsrecht (§§ 30 – 35 BauGB) analysiert.

Die Datenerfassung erfolgte durch den Regionalverband in seinem Zuständigkeitsbereich und durch die obere Landesplanungsbehörde im Regierungsbezirk Darmstadt außerhalb des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main auf Grundlage von Meldungen der jeweiligen unteren Bauaufsichtsbehörden. Die Meldungen der unteren Bauaufsichtsbehörden erfolgten nicht vollständig und flächendeckend. Unabhängig hiervon sind jedoch aufgrund des großen Umfangs der erfassten Einzelhandelsvorhaben und der Vorhabenvielfalt fundierte Aussagen zur Plankonformität der beantragten Einzelhandelsvorhaben sehr gut begründbar.

Rahmenbedingungen

Für das Verständnis der Steuerungswirkung der sich aus dem REHK ergebenden Konsequenzen ist es wichtig, das REHK im System der räumlichen Planung in Hessen zu verstehen:

Die Zulässigkeit von großflächigen und nicht großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Kommunen wird bestimmt durch Zielvorgaben des LEP in Form von Zielen und Grundsätzen. Aus dem LEP sind Regionalpläne (in Südhessen insbesondere der RPS / RegFNP) zu entwickeln (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG), die die Ziele und Grundsätze der Landesplanung zwingend umzusetzen und regionalplanerisch zu konkretisieren haben.

Die kommunale Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) wiederum muss sich an diese Ziele der Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) anpassen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen. Das Regierungspräsidium Darmstadt wird bei der Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen gemäß § 4 Abs. 1 und 2 BauGB beteiligt und gibt eine Stellungnahme u. a. dazu ab, ob die Bauleitpläne gemäß der gesetzlichen Verpflichtung des § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung angepasst sind. Sind sie es nicht, kann auf Antrag der Kommune ein Zielabweichungsverfahren gemäß § 6 Abs. 2 ROG in Verbindung mit § 8 Hessischem Landesplanungsgesetz (HLPG) von der oberen Landesplanungsbehörde durchgeführt werden.

Da im System der räumlichen Planung letztendlich lediglich auf Ebene der kommunalen Bauleitplanung eine Steuerungswirkung gegenüber dem privaten Grundstückseigentümer besteht, sind folglich die Kommunen mit dem Instrument der Bauleitplanung die entscheidende Planungsebene, die maßgeblich landes- und regionalplanerischer Ziele auf



örtlicher Ebene umsetzen. Damit die Kommunen dieser Aufgabe nachkommen, bestimmt § 1 Abs. 4 BauGB die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung. Sind bestehende Bauleitpläne nicht an (neue oder geänderte) Ziele der Raumordnung angepasst, haben die Kommunen diese zu ändern.

Die Städte und Gemeinden müssen gem. § 1 Abs. 3 BauGB dann tätig werden, wenn bei einem Fortschreiten einer ungesteuerten städtebaulichen Entwicklung die Umsetzung der Ziele der Raumordnung gefährdet oder bedroht ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn nach geltendem Baurecht (z.B. nach § 30, § 34 oder § 35 BauGB) zulässige Einzelhandelsvorhaben an Standorten zugelassen werden sollen, die den Zielen der Landesund Regionalplanung widersprechen. Den Bauaufsichtsämtern sind in Fällen eines den landes- und regionalplanerischen Zielen widersprechenden Vorhabens vielfach die "Hände gebunden", weil die Gemeinden nach § 36 BauGB (Einvernehmen der Gemeinde zu beantragten Vorhaben) über die Zulässigkeit der Art der baulichen Nutzung im Baugenehmigungsverfahren entscheidet. Da in vielen Kommunen oftmals noch altes Baurecht mit erweiterten Zulässigkeitsvorschriften (insbesondere Gewerbegebiete in einer ältere Fassung der BauNVO) für Einzelhandelsvorhaben gilt und weil es zugleich viele unbeplante Innenbereiche (§ 34 Abs. 1 BauGB) mit einem sehr breiten Zulässigkeitsrahmen für Einzelhandelsvorhaben gibt, muss die Bauaufsichtsbehörde diese Vorhaben genehmigen, selbst dann, wenn die Vorhaben im Widerspruch zu landes- und regionalplanerischen Zielen des RPS oder des RegFNP stehen, weil es sich hier um eine rechtlich gebundene Entscheidung handelt. In derartigen Fällen kann die Kommunalaufsicht grundsätzlich die Durchsetzung einer kommunalen Planungspflicht einfordern, was jedoch bundesweit höchst selten praktiziert wird. Insofern ist die Anpassung des geltenden Baurechts (nach § 30 und § 34 BauGB) an die Ziele der Raumordnung der ausschlaggebende Faktor für die Umsetzung landes- und regionalplanerischer Ziele

Für die Erteilung von Baugenehmigungen ist die untere Bauaufsichtsbehörde zuständig. Diese ist bei den Landkreisen, den kreisfreien Städten, den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern oder sogenannten Sonderstatusstädten angesiedelt, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsicht übertragen worden sind. Die Raumordnungsbehörde, die gleichzeitig obere Bauaufsichtsbehörde ist, hat somit nur mittelbar Einfluss auf die Erteilung von Baugenehmigungen. Anhand der jeweils gegebenen bauplanungsrechtlichen Situation sind (Einzelhandels-)Vorhaben nach § 30 Abs. 1 BauGB (qualifizierter Bebauungsplan) oder § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich) zu beurteilen.

Baugenehmigungen für Vorhaben, die nach §§ 31, 33 bis 35 BauGB zu beurteilen sind, bedürfen des Einvernehmens der Gemeinde nach § 36 Abs. 1 BauGB. Daher sind die Gemeinden für die Beurteilung der Frage, ob sich ein (Einzelhandels-) Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, zuständig. Versagt die Gemeinde rechtswidrig das Einvernehmen aus Gründen, die sich nicht aus § 34 BauGB ergeben, hat die untere Bauaufsichtsbehörde das gemeindliche Einvernehmen zu ersetzen.



- Von Vorhaben, die im unbeplanten Innenbereich geplant sind, dürfen gemäß § 34 Abs. 3 BauGB keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Die Frage schädlicher Auswirkungen betrifft nicht das "Sich- Einfügen", sondern stellt zusätzlich auf die Fernauswirkungen eines Vorhabens ab, die von der Gemeinde zu beurteilen sind. Zur Beurteilung dieser Frage fordern die Gemeinden in der Regel eine entsprechende Auswirkungsanalyse an. Im Rahmen dieser kommunalen Prüfung nach § 34 (1) bzw. § 34 (2) i.V.m. § 34 (3) BauGB sind Ziele der Landes- und Regionalplanung keine Tatbestandsvoraussetzung für die Anwendung des § 34 BauGB und dürfen nicht berücksichtigt werden, da es sich um eine rechtlich gebundene Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung handelt, die nicht vom jeweiligen Inhalt landes- und regionalplanerischer Dezisionen² abhängig gemacht werden darf³. Welche Auswirkungen noch städtebauliche verträglich sind und ab wann schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind, ist äußerst schwierig zu prognostizieren und wird von der Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt. Im praktischen Vollzug tritt zusätzlich das Problem auf, dass die Bauaufsichtsbehörden innerhalb der Genehmigungsfrist von 2 Monaten eine Entscheidung über das Vorhaben und insbesondere über die in der Auswirkungsanalyse getätigten Aussagen treffen muss. Ohne ein kommunales Einzelhandelskonzept sind derartige Aussagen kaum möglich, mit der Folge einer regelmäßigen Genehmigung der beantragten Einzelhandelsvorhaben. Diese Vorhaben entziehen sich somit einer regionalplanerischen Steuerung.
- Die zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörden genehmigen auf der Grundlage des 30 BauGB rechtskräftigen Bebauungsplänen bei beantragte Einzelhandelsvorhaben in eigener Zuständigkeit. In Bebauungsplänen Begriff "Gewerbebetriebe Gewerbegebiete sind unter dem Einzelhandelsvorhaben grundsätzlich zulässig (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO). Außer bei Bebauungsplänen, die auf der Grundlage der BauNVO 1962 erlassen worden sind, nur für "kleinflächige", der Gebietsversorgung Einzelhandelsvorhaben bis zu einer Grundfläche von 1.200 m². In RPS / RegFNP ist im Ziel Z3.4.3-3 festgelegt, dass in "gewerblichen Bauflächen" bzw. im "Vorranggebiet Industrie und Gewerbe" lediglich Verkaufsflächen für die Selbstvermarktung (Werksverkauf) produzierter oder weiterverarbeiteter Produkte zulässig ist. Insofern sind zahlreiche, insbesondere ältere Bebauungspläne nicht im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung (Ziel Z3.4.3-3 des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010) angepasst,

4

Dezisionismus ist eine politische und juristische Theorie, die die Entscheidung und den Entscheider in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt. Sie hält weniger den Inhalt und die Begründung einer Entscheidung für wichtig als die Entscheidung an sich.

³ vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009, - 4 C 1/08, BVerwGE 136, 18, juris Rn. 20



obwohl die Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet sind auch Einzelhandelsbetriebe, die nicht unter § 11 Abs. 3 BauNVO fallen, in Gewerbegebieten auszuschließen.

Entspricht ein Vorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplanes, muss die Bauaufsichtsbehörde die Baugenehmigung erteilen, unabhängig davon, ob Bebauungsplan an die Ziele der Raumordnung angepasst ist. Da in vielen Kommunen oftmals noch altes Baurecht mit erweiterten Zulässigkeitsvorschriften (ältere Fassung der BauNVO) für Einzelhandelsvorhaben gilt⁴ können Einzelhandelsvorhaben insbesondere an nicht integrierten Standorten in Gewerbegebieten entstehen. Dies gilt analog für die vielen unbeplanten Innenbereiche (§ 34 Abs. 1 BauGB) mit einem sehr breiten Zulässigkeitsspektrum für Einzelhandelsvorhaben. Insofern ist die Anpassung des kommunalen Bauplanungsrechts an die Ziele der Raumordnung der ausschlaggebende Faktor für die Umsetzung landes- und regionalplanerischer Ziele.

Dieses System aufeinander abgestimmter Regelungskompetenzen funktioniert nur, wenn sich jede Planungsebene an das Prinzip der "Planmäßigkeit" hält und ihre Planungen aufstellt, ändert oder veränderten Bedingungen anpasst, sobald (zeitliche Dimension) und soweit (inhaltliche Dimension) es für eine geordnete städtebauliche Entwicklung erforderlich ist. Die Analyse der untersuchten 373 Einzelhandelsvorhaben auf ihre Plankonformität mit den Zielen der Landes- und Regionalplanung sowie dem geltenden Baurecht in den Kommunen prüft, wie die gesetzlichen Vorgaben für die untersuchten Einzelhandelsvorhaben eingehalten worden sind.

Analyse

Klare Zielaussagen der Landes- und Regionalplanung zur Zulässigkeit großflächiger

Einzelhandelsvorhaben in Ober- und Mittelzentren erzeugten mehrheitlich die gewünschte Steuerungswirkung (Z3.4.3-2 Abs. 15).

Die Regelung zur ausnahmsweisen Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe in Grundzentren eröffnet diesen Kommunen Entwicklungsspielräume, die Fehlentwicklungen in der Ansiedlung dieser Vorhaben erheblich begünstigten und zur Verfestigung nicht integrierter Standorte beitragen (Z3.4.3-2 Abs. 2). Gründe hierfür sind die Ausnahmeregelung als solche, die zu unbestimmten Ausnahmevoraussetzungen und Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung.

Die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben ist in den verschiedenen Fassungen der BauNVO von 1962, 1968, 1977 und seit 1986 unterschiedlich geregelt. Nur durch die Umstellung alter Bebauungspläne auf die aktuelle Fassung der BauNVO (2013) greifen die neuen Instrumente zur Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen.

Zentralitätsgebot (wonach neue Einzelhandelsgroßprojekte nur in Orten mit zentralörtlicher Versorgungsfunktion zulässig sein sollen), Integrationsgebot (eine Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekte nur an städtebaulich integrierten Standorten), Beeinträchtigungsverbot (Vermeidung einer Beeinträchtigung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion der Nachbargemeinden).



- Die Ausnahmeregelung für Lebensmittelmärkte (Z 3.4.3-2 Abs. 3 RPS / RegFNP) ist im Vergleich zur Verkaufsflächengröße nach der Rechtsprechung des BVerwG (800 m² VKF) für planungsrechtlich nicht typisierte Handelsformen (Discounter bis 1.200 m²/ Lebensmittel-Vollsortimenter bis 2.000 m² VKF) zur Sicherung der Grundversorgung, unter Einhaltung nicht abschließend Verträglichkeitsanforderungen, sehr hoch. Diese hat die Ansiedlung von Vorhaben auch an nicht integrierten Standorten, insbesondere in Gewerbegebieten begünstigt und zu deren Verfestigung beigetragen. Zugleich wird das Ziel der Zulassung der am häufigsten beantragten Betriebsformen Lebensmittel-Vollsortimenter durch handelsübliche Bezeichnungen bestimmt, die planungsrechtlich nur in Sondergebieten, durch B-Pläne nach § 9 Abs. 2a BauGB und Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB durch die Kommune umsetzbar sind.
- Im RPS / RegFNP sind zahlreiche Ergänzungsstandorte für großflächige nicht zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe, für die in den zentralen Versorgungsbereichen keine Ansiedlungsmöglichkeiten bestehen, festgelegt. Diese Ergänzungsstandorte wurden u.a. auch innerhalb von "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" festgelegt. Diese Ergänzungsstandorte stehen im Widerspruch zum Ziel (Z 3.4.1-3), wonach diese nur innerhalb der "Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung" zulässig sind und deshalb Zielkonflikte erzeugen, die in der bauleitplanerischen Umsetzung problematisch sind.

Empfehlung

- Zielaussagen der Landes- und Regionalplanung sollten nach § 1 Abs. 1 ROG auf die Steuerung überörtlicher und fachübergreifender Planungen und Maßnahmen beschränkt werden. Zielaussagen zur nicht überörtlich bedeutsamen Grundversorgung sind zu streichen.
- Die Zielvorgaben des Regionalplans zum regionalplanerisch gebotenen Ziel des Ausschlusses der Ansiedlung auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben in gewerblichen Bauflächen des RegFNP und in Vorranggebieten Industrie und Gewerbe im RPS sollten beibehalten werden (Z 3.4.3-3 Abs. 1). Die Begründung dieses Ziel muss aus kompetenzrechtlichen Gründen auf die notwendige Sicherung gewerblicher Bauflächen für produzierendes Handwerk und Gewerbe abstellen, was bereits in dem Ziel Z3.4.2-5 und Z 3.4.3-9 intendiert ist. Obwohl die Rechtsprechung des BVerwG vom 23.07.2009 4 BN 28.09 die weitgehenden Steuerungsmöglichkeiten zum Einzelhandel in Gewerbegebieten anerkannt hat, schaffen regionale und ergänzend kommunale Gewerbesicherungskonzepte eine tragfähige Grundlage für dieses Ziel.



- Das regionalplanerische Ziel zur Zulässigkeit des Werksverkaufs produzierender und weiterverarbeitender Betriebe (Z 3.4.3-3 Abs. 1, S.2⁶) ist sinnvoll und bewährt und sollte beibehalten werden.
- Auch die Festlegungen zur Unzulässigkeit der Umnutzung gewerblicher Betriebe zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder die Umnutzung gewerblicher Bauflächen zu Sondergebieten für zentrenrelevante großflächige Einzelhandelsbetrieben haben sich bewährt. Derartige Umnutzungen konnten in den untersuchten Fällen nicht nachgewiesen werden, weshalb auch diese Ziele ihre Steuerungswirkung erfüllt haben (Z 3.4.3-3 Abs. 2 Halbsatz. 2 und 3).
- Auch die durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG Urteil vom 10.11.2011 4 CN 9.10) bestätigte Agglomerationsregelung ist beizubehalten (Z3.4.3-3 Abs. 2, 4 Halbsatz). Allerdings sollte die Regelung für bestehende, nicht integrierte Agglomerationen um den Gedanken des Vertrauensschutzes genehmigter und ausgeübter Nutzungen erweitert werden, beispielsweise durch klar definierte Entwicklungsoptionen für diese Betriebe am Standort (Möglichkeiten und Grenzen der Betriebsentwicklung in nicht integrierten Agglomerationen). Das eröffnet den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung die Chance, den Betrieben über den "reinen Bestandsschutz" hinaus eingeschränkte Einwicklungsmöglichkeiten (§ 1 (10) BauNVO, § 9 (2a) BauGB) zu eröffnen. Hierdurch könnten die Kommunen zugleich zum planerischen Handeln ermutigt werden, weil sie nun Konfliktlösung auf kommunaler Ebene entwickeln könnten, die einem gerechten Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen ermöglichen.
- Das Ziel der Festlegung von Ergänzungsstandorten, von dem im RPS und im RegFNP umfänglich Gebrauch gemacht wurde, hat zu einer Verfestigung dieser Standorte durch weitere Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben geführt, weil unter den analysierten Einzelhandelsvorhaben Ergänzungsstandorte bevorzugt aufgesucht und für Handelsvorhaben genutzt wurden (Z3.4.3-5, Abs. 1). Die Vielzahl der Ergänzungsstandorte birgt jedoch die Gefahr, nicht integrierte Standorte des Fachhandels (insbesondere Gewerbegebiete) regionalplanerisch zu verfestigen.
- Die Begrenzung der Randsortimente (Z3.4.3-5 Abs. 3) für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten (v.a. Fachmärkte) ist planerisch geboten und sollte beibehalten werden.
- Die teilweise fehlende Anpassung älterer Bebauungspläne oder die Überplanung unbeplanter Innenbereiche zur Anpassung an Ziele der Raumordnung hat sich als die größte und schwierigste Fehlerquelle für Fehlentwicklungen in der Einzelhandelsteuerung herausgestellt. Diese Fehlerquelle ist der Landes- und Regionalplanung nicht unmittelbar zugänglich und kann deshalb nur

_

⁶ Zulässigkeit des Verkaufs von selbst erzeugten Produkten eines Betriebes am Standort - Werksverkauf und Annexhandel.



verfahrensrechtlich durch eine frühzeitige und bessere Partizipation der Landes- und Regionalplanungsbehörden im Rahmen der Vorhabenzulassung für solche Vorhaben beeinflusst werden, die den Zielen der Raumordnung widersprechen. Von Seiten des Landes könnte die Vergabe von Städtebauförderungsmitteln von plankonformes Handeln abhängig gemacht werden.

Die fehlende Anpassung insbesondere älteren Baurechts an die Ziele der Landes-Regionalplanung Kommunen wegen des sehr hohen wird von Schwierigkeitsgrades solcher Bebauungspläne, wegen befürchteter Planungsschäden und dem Erhalt von Entwicklungsspielräumen nicht oder nur zögerlich angegangen. Diese Befürchtungen, insbesondere die Befürchtung von Planungsschäden sind oftmals unbegründet und sind durch die erweiterten Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen lösbar, wenn der planerische Eingriff in das Eigentum durch Einzelhandels- und Gewerbesicherungskonzepte legitimiert wird. Unterstützungsmöglichkeiten der Kommunen für als schwierig einzustufende Plananpassungen sollten daher geprüft werden.



2 Leistungsbaustein 2: Potenzialanalyse der Teilräume

Im Leistungsbaustein 2 wird auf Basis der Strukturräume des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 eine Potenzialanalyse für die südhessischen Teilräume durchgeführt. Im Rahmen dessen wird u. a. die räumliche Ausprägung unterschiedlicher nachfrageseitiger Parameter dargestellt und vertiefend analysiert, um zu ermitteln, inwieweit sich die abgegrenzten Strukturräume für einen steuerungsspezifischen Ansatz für die Differenzierung der einzelhandelsbezogenen Ziele und Grundsätze des RPS / RegFNP eignen.

Im Anschluss wird eine Stärken-Schwächen Analyse der heterogenen Teilräume Südhessens am Beispiel der Landkreise Odenwaldkreis für den ländlichen Raum und dem Main-Taunus-Kreis für den Verdichtungsraum vorgenommen. Abschließend werden darauf aufbauend Handlungsempfehlungen für die spezifischen Teilräume abgeleitet.

2.1 Abgrenzung von Teilräumen nach verschiedenen Kriterien

Im LEP Hessen 2000 wird das Landesgebiet in drei verschiedene Strukturräume gegliedert:

- Ordnungsraum
- Verdichtungsraum als Kernraum im Ordnungsraum⁷
- Ländlicher Raum

Der Ordnungsraum ist dabei entsprechend der Aussagen des LEP 2000 durch eine hohe Zahl und Dichte an Einwohnern, Arbeitsplätzen, Bebauung und Verkehr sowie durch eine hohe Entwicklungsdynamik geprägt. Zwischen den einzeln Städten und Gemeinden bestehen z. T. enge Verflechtungen und Konkurrenzbeziehungen, ein Aspekt, der insbesondere für die Regionalplanung eine besondere Herausforderung darstellt.⁸

Der Verdichtungsraum als Kernraum im Ordnungsraum weist als Kennzeichen eine hohe Wirtschaftskraft, einen vielfältig differenzierten Arbeitsmarkt, ein breites Infrastrukturangebot insbesondere im sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereich, sowie reichhaltige Freizeitangebote auf. Besondere Herausforderungen für diesen Strukturraum stellen laut LEP Umweltbelastungen, die Zersiedlung des Raumes, die Bebauung unverzichtbarer Freiflächen, die Entmischung der Bevölkerung nach sozialen Schichten und Nationalitäten und der Entleerung der Kernstädte dar. Einer Entwicklung der Kernräume zu Lasten der weiteren Strukturräume – insbesondere des ländlichen Raums ist entgegen zu wirken. 9

⁹ Vgl.: LEP Hessen 2000, Kap. 3.2

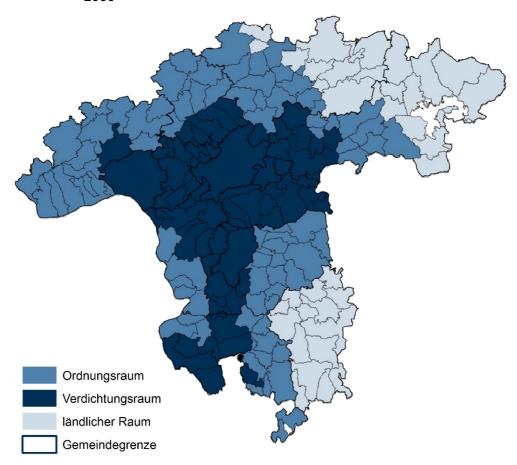
Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens aus Gründen der Lesbarkeit verkürzend als Verdichtungsraum bezeichnet.

⁸ Vgl.: LEP Hessen 2000, Kap. 3.2



Kennzeichen des ländlichen Raumes sind insbesondere eine ländliche Siedlungsstruktur, differierende Wirtschaftskraft, geringe Einwohnerdichten, eine besondere Naturnähe und eine große regionale Vielfalt, die durch jeweilige naturräumliche und kulturhistorische Besonderheiten geprägt ist.¹⁰

Abbildung 1: Abgrenzung der Strukturräume in der Planungsregion Südhessen lt. LEP Hessen 2000



Quelle: Eigene Darstellung nach LEP Hessen 2000, Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain

Im Einzelnen wurde die Abgrenzung der Strukturräume des LEP in Südhessen anhand der räumlichen Ausprägung der Parameter

- zentralörtliche Gliederung
- Bevölkerungsdichte
- Bevölkerungsentwicklung bis 2030
- Pendlersaldo

¹⁰ Vgl.: LEP Hessen 2000, Kap. 3.2



- Kaufkraftniveau
- Zukünftige Kaufkraftpotenziale bis 2030

überprüft und die entsprechende Potenzialanalyse daraus abgeleitet.

Zudem wurde untersucht, inwieweit sich die im LEP Hessen abgegrenzten und etablierten Strukturräume für einen steuerungsspezifischen Ansatz für die Differenzierung der einzelhandelsbezogenen Ziele und Grundsätze des RPS / RegFNP eignen.

2.1.1 Zentralörtliche Gliederung

Die landes- und regionalplanerische Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in den Kommunen der Planungsregion Südhessen hängt wesentlich von der zentralörtlichen Einstufung ab (vgl. Leistungsbaustein 3 Ausführungen zum Zentralitätsgebot). Das zentralörtliche System ist dabei im Untersuchungsraum in fünf Stufen untergliedert:

- Oberzentrum (OZ)
- Mittelzentrum (mit Teilfunktion eines Oberzentrums)
- Mittelzentrum (MZ)
- Unterzentrum (UZ)
- Kleinzentrum (KleinZ).

Im Hinblick auf die räumliche Verteilung zeichnet sich der Verdichtungsraum als Kernraum im Ordnungsraum deutlich ab. So sind hier die fünf Oberzentren der Planungsregion sowie mit Rüsselsheim ein Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums verortet. 11 Das unmittelbar an die Oberzentren angrenzende, weitgehend durch Suburbanisierung geprägte Umland ist dabei gekennzeichnet durch eine hohe Dichte an Mittelzentren. Insbesondere im Main-Taunus-Kreis und im Kreis Offenbach grenzen die Mittelzentren unmittelbar aneinander und verfügen vielfach über keinen eigenständigen Mittelbereich; im LEP Hessen wurde in diesen Teilräumen stattdessen mehreren Mittelzentren ein gemeinsamer Mittelbereich zugewiesen.

Im Ordnungsraum und ländlichen Raum hingegen ist die zentralörtliche Ausrichtung vergleichsweise klar strukturiert und zumeist nur auf ein singuläres Mittelzentrum bezogen. Diesem kommt aus der Handelsperspektive - aufgrund der Grenzrentabilitäten in vielen kleineren zugeordneten Gemeinden (Unterzentren/Kleinzentren) - eine außerordentliche wichtige Versorgungsfunktion im Bereich der aperiodischen Bedarfsgüter zu.

In der Summe weisen in beiden Strukturräumen über 50 % der Kommunen hinsichtlich ihrer zentralörtlichen Funktion lediglich den Status eines Kleinzentrums auf (vgl. nachfolgende

-

Außerhalb des Verdichtungsraums sind zudem Bad Nauheim und Friedberg als Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums verortet, beide Städte sind im LEP zudem als Zentren mit gegenseitiger Funktionsergänzung ausgewiesen.



Abbildung), was auf den ersten Blick eine gewisse Kleinteiligkeit der Siedlungsstrukturen unterstellt. Auf dem zweiten Blick wird jedoch offenbar, dass diese sich hinsichtlich der Größenstrukturen als sehr heterogen darstellen. So verfügt Gelnhausen im Main-Kinzig-Kreis über rd. 14.500 Einwohner, während das kleinste Kleinzentrum Hesseneck lediglich 640 Einwohner zählt. Auf Grund des begrenzten Bevölkerungspotenzials in den meisten Kleinzentren übernehmen Mittelzentren und Unterzentren teilweise auch im periodischen Bedarf (z.B. Lebensmittel, Drogeriewaren) Versorgungsfunktionen für benachbarte Kleinzentren.

Zentrale Orte

OZ

MZ

MZ mit Teilfunktion OZ

UZ

Klein Z

übergeordnete Straße

Gemeindegrenze

Strukturraumgrenze

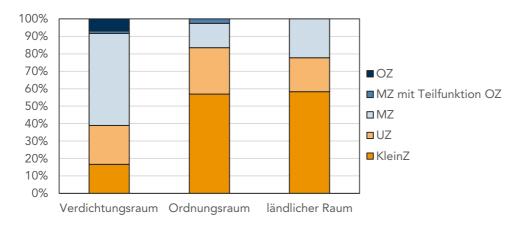
Abbildung 2: Zentralörtliche Gliederung in der Planungsregion Südhessen

Quelle: Eigene Darstellung, Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain.





Abbildung 3: Zentralörtliche Gliederung in der Planungsregion Südhessen nach Strukturräumen



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016.

2.1.2 Bevölkerungsdichte

Einen maßgeblichen Parameter zur Abgrenzung der Strukturräume auf Ebene des LEP Hessen 2000 bildete die Bevölkerungsdichte, da diese die weiteren Parameter in Teilen bedingt und im Sinne eines Multiplikators wesentlich beeinflusst. Die Einteilung nach Verdichtungsraum als Kernraum im Ordnungsraum, über Ordnungsraum hin zum ländlichen Raum ist daher zum Großteil mit der Abfolge der Bevölkerungsdichten deckungsgleich.

Der Verdichtungsraum ist vor allem durch die hohen Bevölkerungsdichten des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main geprägt. Die höchsten Bevölkerungsdichten verzeichnet dabei die Stadt Frankfurt a. M. mit rd. 2.900 Einwohnern/km², gefolgt von der Stadt Offenbach mit rd. 2.700 Einwohnern/km². Ferner sind die Großstädte Wiesbaden und Darmstadt sowie die angrenzenden Gemeinden durch Suburbanisierungsprozesse geprägt. Mit zunehmender Distanz zu den genannten Ballungsräumen nimmt die Bevölkerungsdichte signifikant ab. So betragen die Bevölkerungsdichten bspw. in Taunusstein, Nidderau und im Süden des Kreises Bergstraße zwischen 300 und 700 Einwohnern/km².

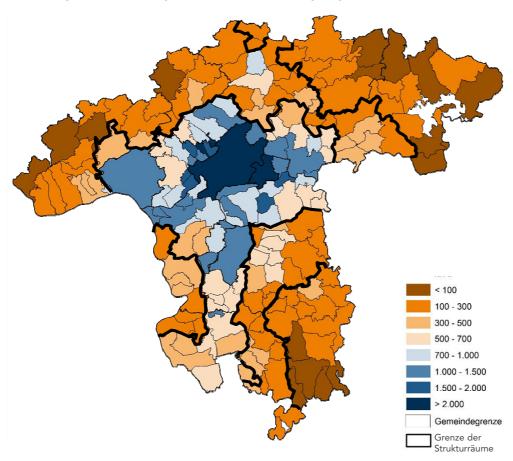
Die Städte und Gemeinden des angrenzenden Ordnungsraums weisen im Durchschnitt deutlich geringere Einwohnerdichten auf, wobei Kommunen, die unmittelbar an den Verdichtungsraum angrenzen, zumeist mit 300 bis 700 Einwohnern pro km² quantitativ durchaus noch an diesen heranreichen. In den Randlagen des südhessischen Ordnungsraums hingegen sind mit teilweise unter 100 Einwohner/km² signifikant niedrigere Einwohnerdichten zu verzeichnen.

Im ländlichen Raum zeichnet sich hinsichtlich der kommunalen Einwohnerdichten ein deutlich homogeneres Bild ab, so verfügen 64 % der Städte und Gemeinden über eine Einwohnerdichte von 100 bis 300 Einwohner pro km², lediglich Höchst im Odenwald verzeichnet mit rd. 328 Einwohnern pro km² über eine höhere Einwohnerdichte.



Insbesondere in den östlichen Gebieten des Main-Kinzig-Kreises sowie in den südlichen Bereichen des Odenwaldkreises sind mit teilweise deutlich weniger als 100 Einwohnern pro km² die niedrigsten Einwohnerdichten in der gesamten Planungsregion zu verzeichnen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 4: Bevölkerungsdichten in der Planungsregion [Einwohner/km²]



Quelle: Eigene Darstellung, Daten- und Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain.





100% 90% **■** > 2.000 80% **1.500 - 2.000** 70% **1.000 - 1.500** 60% **700 - 1.000** 50% **□** 500 - 700 40% 30% ■300 - 500 20% **100 - 300** 10% **=** < 100 0% Ordnungsraum ländlicher Raum Verdichtungsraum

Abbildung 5: Bevölkerungsdichte in der Planungsregion nach Strukturräumen

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain

2.1.3 Demographische Entwicklung bis 2030

Die zukünftige Bevölkerungsdichte (und somit letztlich auch die zukünftige Attraktivität von Teilräumen der Planungsregion Südhessen aus Handelssicht) wird maßgeblich durch die demographische Entwicklung beeinflusst. Hinsichtlich der räumlichen Ausprägungen der demographischen Entwicklung bis 2030 zeichnet sich jedoch im Vergleich zum Parameter Bevölkerungsdichte eine geringere Korrelation mit den Abgrenzungen der Strukturräume des LEP Hessen 2000 ab.¹²

Korrelationen finden sich insbesondere im Bereich des Verdichtungsraums der Planungsregion. Dort ist weitgehend mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung zu rechnen. Insbesondere für die Großstädte Darmstadt und Wiesbaden 6 bis 5 % deutlich überdurchschnittliche Bevölkerungszuwächse zu erwarten. Auch für die Stadt Frankfurt a. M. und die direkt angrenzenden Kommunen wird ebenfalls ein deutliches Bevölkerungswachstum prognostiziert. Gegenüber den eingangs benannten Städten fällt dieser aber (relativ) nicht so stark aus.

Mit Blick auf die gesamte Planungsregion spiegelt sich eine deutlich heterogenere Struktur wider. Die kontinuierliche Abnahme des Indexes mit zunehmender Entfernung zu den Verdichtungsräumen gestaltet sich nicht so ausgeprägt wie beim Untersuchungsparameter Bevölkerungsdichte. Nichtsdestotrotz lässt sich auch für diesen Parameter eine Korrelation zwischen einer abnehmenden Bevölkerungsdichte (also insbes. dem ländlichen Raum) und einer degressiven Bevölkerungsprognose erkennen. Insbesondere für die südlichen Kommunen des Odenwaldkreises sowie die östlichen Bereiche des Main-Kinzig-Kreises werden die höchsten Bevölkerungsrückgänge zu erwarten sein. Insgesamt sind rd. 75% der Kommunen im ländlichen Strukturraum von Schrumpfungsprozessen betroffen.

¹² Datengrundlage: Bevölkerungsvorausschätzung der HA Hessen Agentur GmbH (2015).

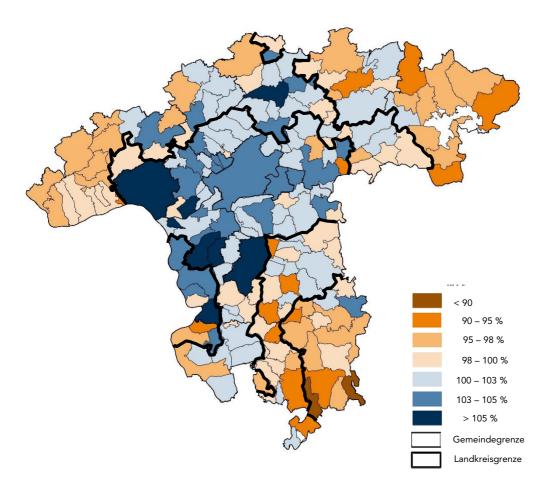
_



Ebenfalls von signifikanten Bevölkerungsrückgängen betroffen sind die dem Ordnungsraum angehörigen westlichen und nördlichen Bereiche des Rheingau-Taunus-Kreises.

Generell werden die Kommunen des Ordnungsraums jedoch deutlich weniger stark von degressiven Einwohnerentwicklungen geprägt, als die der ländlichen Regionen. So werden für mehr als 40 % der Städte und Gemeinden dieses Strukturraums positive Entwicklungen prognostiziert. Eine besonders dynamische Entwicklung verzeichnen absehbar die Gemeinden Gernsheim und Friedberg mit prognostizierten Bevölkerungszuwächsen in Höhe von rd. 6-7 %.

Abbildung 6: Demographische Entwicklung in der Planungsregion [INDEX 100 = Einwohnerstand 30.06.2014]



Quelle: Eigene Darstellung, Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain. Datengrundlage: Bevölkerungsvorausschätzung der Hessen Agentur GmbH (2015).





100% 90% **■** > 105 80% **103 - 105** 70% 60% **100 - 103** 50% **98** - 100 40% 95 - 98 30% 20% 90 - 95 10% **=** < 90 0% Verdichtungsraum Ordnungsraum ländlicher Raum

Abbildung 7: Demographische Entwicklung in der Planungsregion nach Strukturräumen

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Bevölkerungsvorausschätzung der Hessen Agentur GmbH (2015).

2.1.4 Verhältnis Ein- zu Auspendler

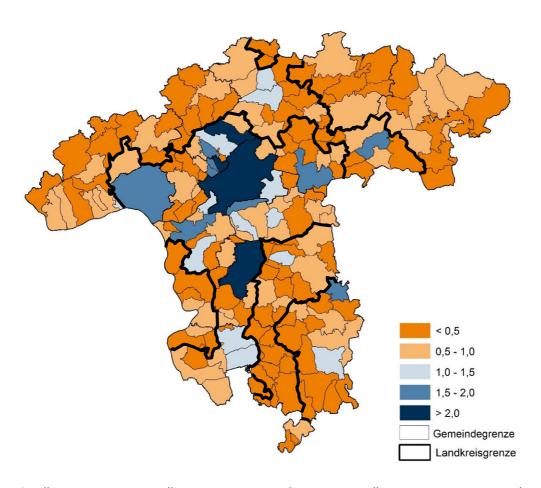
Das Verhältnis von Ein- zu Auspendlern ist ein bedeutender (wenn auch bei weitem nicht der wichtigste) Einflussfaktor auf die Einzelhandelsentwicklung. Zwischen den Strukturräumen und dem Pendler-Saldo ist keine eindeutige Korrelation zu erkennen. Das liegt darin begründet, dass der Pendlerüberschuss sich auf wenige einzelne Städte und Gemeinden konzentriert (Industrie- und Dienstleistungsstandorte, Regionalzentren).

Dabei handelt es sich vor allem um die fünf Oberzentren sowie die Städte Bad Homburg und Eschborn, die jeweils ein Ein- zu Auspendler Verhältnis von über 2:1 aufweisen. Darüber hinaus konzentriert sich der Pendlerüberschuss auf einzelne an Frankfurt angrenzende Gemeinden sowie auf einzelne Gemeinden, die über größere Gewerbeansiedlungen verfügen. In vielen Kommunen des Verdichtungsraums, ist jedoch zu erkennen, dass in den vergangenen Dekaden zwar eine Bevölkerungs- aber keine Gewerbesuburbanisierung stattgefunden hat.

Eine Korrelation zwischen Strukturraum und dem Untersuchungsparameter Pendlersaldo ist nicht erkennbar.

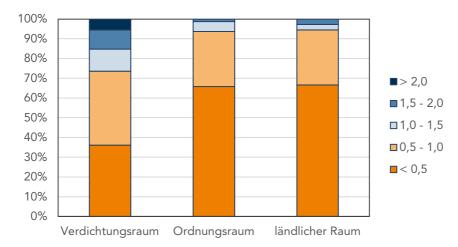


Abbildung 8: Verhältnis von Ein- zu Auspendler in der Planungsregion



Quelle: Eigene Darstellung, Karten- und Datengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain.

Abbildung 9: Verhältnis Ein- zu Auspendler nach Strukturräumen



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain.



Kaufkraftniveau

Das einzelhandelsrelevante Kaufkraftniveau ist für den Einzelhandel ein Faktor mit sehr hoher Relevanz, der in Verbindung mit den Einwohnerpotenzialen respektive dem Marktvolumen maßgeblich die Standortwahl von Handelsunternehmen auf kommunaler und regionaler Ebene beeinflusst. Bei der Berechnung des Kaufkraftniveaus wird zumeist die vorhandene einzelhandelsrelevante Kaufkraft pro Kopf ins Verhältnis zum bundesdurchschnittlichen Kaufkraftniveau gesetzt und indexiert. Ein Kaufkraftniveau von 100 entspricht somit exakt dem Bundesdurchschnitt.

Wie in Abbildung 12 zu erkennen ist, sind bezüglich des Kaufkraftniveaus in der Planungsregion deutlich heterogene Ausprägungen erkennbar, so liegt das höchste Kaufkraftniveau bei rd. 150 (Königstein im Taunus), während das niedrigste bei 93 liegt.

Hinsichtlich der räumlichen Ausprägung des Kaufkraftniveaus sind dabei in Südhessen räumliche Muster erkennbar. Diese Muster korrelieren jedoch nur zum Teil mit den Strukturräumen. So lässt sich die Planungsregion in Bezug auf das Kaufkraftniveau in drei Bereiche unterteilen:

Zum einen zeichnen sich deutlich die Gebiete mit einem signifikant unterdurchschnittlichen Kaufkraftniveau ab. Deren Verortung weist dabei eine deutliche Korrelation mit der Abgrenzung des ländlichen Strukturraumes auf; außerhalb des ländlichen Raumes verfügen lediglich einzelne Kommunen über ein im Bundesvergleich unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau.

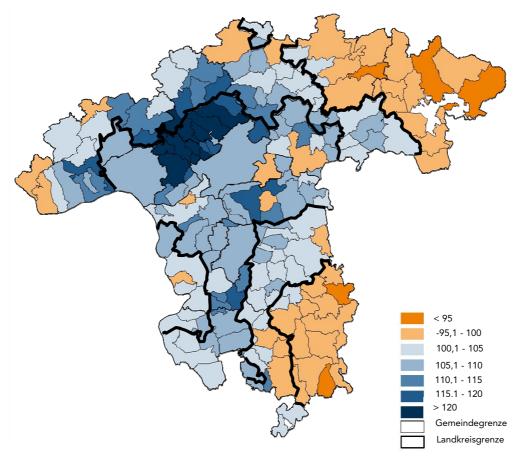
Zum anderen heben sich im Kartenbild der Main-Taunus-Kreis und Hochtaunus-Kreis deutlich ab, die über signifikant überdurchschnittliches Kaufkraftniveau verfügen, das z. T. deutlich über 20 % des Bundesdurchschnitts liegt. Gründe hierfür sind insbesondere die ausgeprägte Wohnsuburbanisierung im wirtschaftlich prosperierenden Ballungsraum Frankfurt.

Die Kommunen zwischen den beiden Bereichen weisen zumeist ein im Bundesvergleich leicht überdurchschnittliches Kaufkraftniveau auf, lediglich vereinzelte Kommunen verfügen über ein leicht unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau.

Während zwischen dem Strukturraum ländlicher Raum und einem unterdurchschnittlichen Kaufkraftniveau deutliche Korrelationen erkennbar sind, lassen sich diese signifikanten Unterschiede zwischen Verdichtungsraum und Ordnungsraum nur noch bedingt nachvollziehen. Tendenziell verzeichnet jedoch der Ordnungsraum ein leicht niedrigeres Kaufkraftniveau als der Verdichtungsraum.

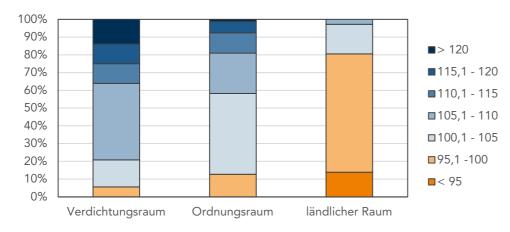


Abbildung 10: Kaufkraftniveau nach Gemeinden in der Planungsregion



Quelle: Eigene Darstellung, Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain, Datengrundlage IfH 2015.

Abbildung 11: Kaufkraftniveau in der Planungsregion nach Strukturräumen



Quelle: Eigene Berechnungen Stadt + Handel 2016, Datengrundlage IfH 2016.

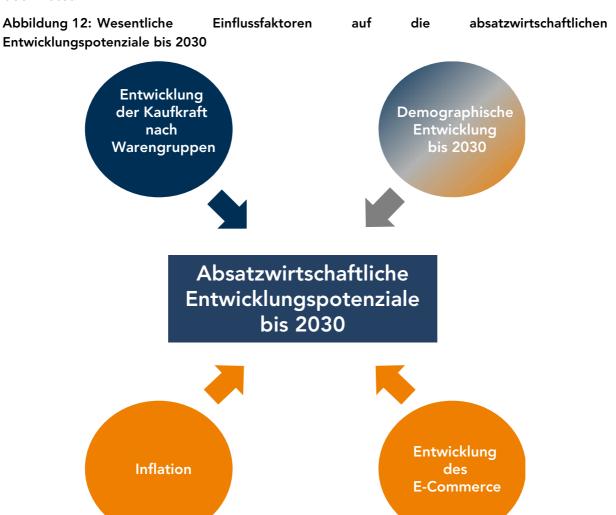


Kaufkraftpotenziale bis 2030

Die Entwicklung der absoluten Kaufkraftpotenziale zeigt an in welchen Kommunen ein Zuwachs oder Verlust an Kaufkraft bis zum Jahre 2030 zu verzeichnen sein wird. Das zukünftige Kaufkraftpotenzial für den stationären Einzelhandel wird dabei wesentlich von den Parametern

- Demographische Entwicklung bis zum Jahre 2030,
- der Entwicklung der Kaufkraft nach Warengruppen (kurz-, mittel- und langfristig),
- der Entwicklung des Online-Handels sowie
- der Inflation

beeinflusst.

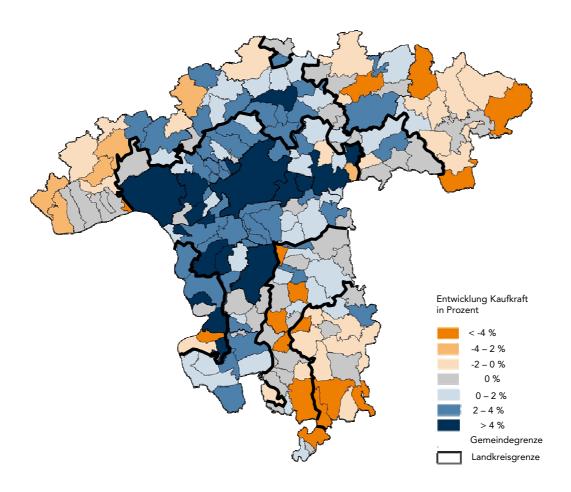


Quelle: Eigene Darstellung, Stadt + Handel 2016



In der nachfolgenden Abbildung ist eine Prognose der räumlichen Entwicklung der absoluten Kaufkraftpotenziale bis zum Jahre 2030 dargestellt. Dabei wurden die oben benannten Parameter miteinander verschnitten.

Abbildung 13: Kartographische Darstellung der Entwicklung der Kaufkraftpotenziale bis 2030



Quelle: Eigene Darstellung, Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain. Datengrundlage: Bevölkerungsdaten und –prognose nach Hessen-Agentur GmbH, Kaufkraftdaten: IfH 2015.



0%

Verdichtungsraum



100% 90% **■** > 4% 80% **2** - 4 % 70% 60% □0-2% 50% □0% 40% **-2** - 0 % 30% **-4** - -2 % 20% 10% **■**< -4 %

Ordnungsraum

Abbildung 14: Entwicklung der Kaufkraftpotenziale bis 2030 nach Strukturräumen

Quelle: Eigene Berechnung Stadt + Handel 2016. Datengrundlage: Bevölkerungsdaten und – prognose nach Hessen-Agentur GmbH, Kaufkraftdaten: IfH 2015.

ländlicher Raum

Da die dargestellte Prognose in Teilen einen Verschnitt der vorhergehend dargestellten Parameterausprägungen abbildet, lässt sich eine erwartungsgemäß positive Performance des Verdichtungsraums attestieren. Obschon auch in diesem Raum der Online Handel und die Inflation negative Effekte auf das Kaufkraftpotenzial für den stationären Einzelhandel hat, werden diese durch Kaufkraftzuwächse infolge der positiven Bevölkerungsentwicklung überlagert, so dass dort insgesamt ein absolutes Kaufkraftwachstum zu erwarten ist.

So kann insgesamt für rd. 79 % der Kommunen im Verdichtungsraum ein absoluter Kaufkraftanstieg prognostiziert werden. Die deutlichsten Kaufkraftzuwächse werden dabei in Gernsheim und Büttelborn erreicht (+ 6,6 bzw. 6,3 %) Diese sind im Wesentlichen auf eine positive Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen. Ebenfalls deutliche Kaufkraftzuwächse werden in den fünf Oberzentren sowie im angrenzenden Umland realisiert werden.

Im ländlichen Raum kehrt sich dieses Bild um; so werden hier It. Prognosemodell rd. 81 % der Kommunen einen Verlust an absoluten Kaufkraftpotenzialen zu verzeichnen haben. Dies betrifft insbesondere die im südlichen Odenwaldkreis sowie im östlichen Main-Kinzig-Kreis verorteten Kommunen. Die stärksten relativen Kaufkraftverluste werden dabei Hesseneck mit -17 % und Rothenberg mit rd. -12 % zu verzeichnen haben. Der deutliche Verlust an Kaufkraftpotenzialen für den stationären Einzelhandel ist dabei schwerpunktmäßig auf die prognostizierten ausgeprägten Bevölkerungsverluste zurückzuführen, dieser Effekt wird zusätzlich durch eine Verschiebung der Distributionskanäle (Online-Handel vs. stationären Handel) verstärkt. Dies betrifft insbesondere Kaufkraftpotenziale in den Online-Handel affinen Warengruppen wie Bekleidung, Elektrowaren oder Schuhe, weniger die Kaufkraftpotenziale der Warengruppen des täglichen Bedarfs (vgl. Ausführungen zum Leistungsbaustein 9).



Im Ordnungsraum ist keine klare Ausprägung erkennbar. So werden 47 % der Kommunen bis 2030 Kaufkraftverluste zu verzeichnen haben, für 35 % wird hingegen ein Kaufkraftgewinn vorausberechnet, während für weitere 18 % lediglich eine Stagnation prognostiziert wird. Auffällig ist dabei, dass insbesondere die östlichen Kommunen der Kreises Bergstraße und die westlichen des Rheingau-Taunus-Kreises von Kaufkraftpotenzialverlusten betroffen sein werden. Bereiche, die hingegen auf Grund von Suburbanisierungsprozessen in Form von Zuzügen stärker von der positiven Entwicklung des prosperierenden Ballungsraums Frankfurt profitieren (bspw. Landkreis Groß-Gerau) weisen eine deutlich positivere Entwicklung auf.

Eine eindeutige Korrelation zwischen der räumlichen Parameterausprägung Kaufkraftpotenziale bis 2030 und der räumlichen Abgrenzung der Strukturräume ist jedoch nicht festzustellen.

Nach der Analyse wesentlicher nachfrageseitiger Kennziffern für die Planungsregion wird nachfolgend eine exemplarische Stärken-Schwächen Analyse für zwei Teilräume durchgeführt, um die Rahmenbedingungen und die Folgeeffekte für die überörtliche Einzelhandelssteuerung zu verdeutlichen. Der Landkreis Main-Taunus-Kreis steht dabei exemplarisch für die Rahmenbedingungen in dem Verdichtungsraum als Kernraum des Ordnungsraumes, während der Odenwaldkreis stellvertretend den ländlichen Raum repräsentiert.

2.2 Stärken-Schwächen-Analyse der heterogenen Teilräume Südhessens am Beispiel Odenwaldkreis und Main-Taunus-Kreis

2.2.1 Stärken-Schwächen-Analyse Odenwaldkreis

Der Odenwaldkreis liegt im Südosten der Planungsregion Südhessen und ist mit einer Bevölkerungsdichte von rd. 154 Einwohnern pro km² ländlich geprägt. In Hinblick auf die zentralörtliche Gliederung ist der Landkreis vergleichsweise klar gegliedert:

In zentraler Lage befinden sich die beiden Mittelzentren Michelstadt und Erbach, deren Kernstädte unmittelbar aneinander grenzen und einen gemeinsamen Siedlungskörper bilden; im LEP Hessen wird für beide Mittelzentren ein gemeinsamer Mittelbereich ausgewiesen.

Die weiteren Städte und Gemeinden des Odenwaldkreises sind im RPS als Unter- oder Kleinzentrum ausgewiesen und verfügen über zwischen rd. 9.600 Einwohnern (Höchst im Odenwald) und rd. 640 Einwohnern (Hesseneck). Ihre Versorgungsfunktion als Grundzentren beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf den erweiterten Grundbedarf (insbesondere Einzelhandel mit Lebensmitteln und Drogeriewaren). Vor diesem Hintergrund ergeben sich für diesen Teilraum die nachfolgend skizzierten angebotsseitigen Herausforderungen.

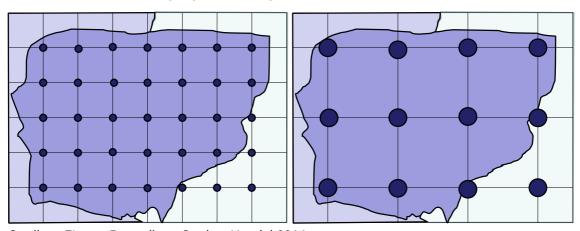


Mit den gewachsenen Verkaufsflächenanforderungen und Dimensionierungen der einzelnen Märkte sind in den vergangenen Dekaden analog auch die Expansionsziele des Lebensmittel- und Drogeriewareneinzelhandels hinsichtlich der Mindesteinwohnerzahl respektive -kaufkraft im Einzugsbereich eines Betriebes signifikant gestiegen. Lag die Mindesteinwohnerzahl im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels im Jahre 2000 noch bei rd. 3.500 Einwohnern für einen strukturprägenden Lebensmittelmarkt ¹³, werden heute üblicherweise mindestens 5.000 Einwohner benötigt, um beispielsweise die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Lebensmitteldiscounters unter Wettbewerbsbedingungen gewährleisten zu können. Im Bereich der Drogeriefachmärkte liegt die zur Wirtschaftlichkeit erforderliche Einwohnerzahl inzwischen bei 10.000 bis 20.000 Einwohner.

Beide Marktsegmente werden somit zunehmend durch umfassende Marktbereinigungsund Konzentrationsprozesse geprägt. Tendenziell entstehen in der Folge dieser Effekte größere Märkte in einem zunehmend entdichteten Versorgungsnetz (vgl. unten stehende Abbildung). Insbesondere in ländlichen Räumen ist dabei die Tendenz zu zumeist autokundenorientierten Standortgemeinschaften in Form von Fachmarktagglomerationen von Einzelhandelsanbietern mit Hauptsortimenten des täglichen Bedarfs erkennbar.

Neue Lebensmittelmärkte oder strukturprägende Erweiterungen führen dabei infolge ihrer größeren Dimensionierung bzw. der Konkurrenzeffekte im zunehmenden Maße zu überörtlichen Auswirkungen und sind dementsprechend der regionalplanerischen Steuerung zugänglich.

Abbildung 15: Schematische Darstellung des Distributionsnetzes von Nahversorgungseinrichtungen im zeitlichen Wandel



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016.

Bei Betrachtung des vorhandenen Bevölkerungspotenzials in den einzelnen Kommunen des Odenwaldkreises wird somit deutlich, dass dieses in einigen Kommunen deutlich weniger

_

Strukturprägende Lebensmittelmärkte sind dadurch gekennzeichnet, dass sie über ein Warenangebot verfügen, das zumindest eine eingeschränkte Vollversorgung mit Lebensmittel ermöglicht (kleiner Supermarkt, Lebensmitteldiscounter), im Regelfall ist ab einer Gesamtverkaufsfläche von 400 m² von einem entsprechenden Angebot auszugehen.



als 5.000 Einwohner umfasst und somit vielfach die aktuellen Standortanforderungen eines modernen Supermarktes oder Lebensmitteldiscounters unterschreitet. Diese allgemeine Einschätzung kann mit Blick in die konkrete Angebotssituation bestätigt werden. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügen die Kleinzentren Rothenburg, Mossautal, Sensbachtal und Hesseneck über keinen größeren, strukturprägenden Lebensmittelmarkt, der eine vollumfängliche Nahversorgung gewährleisten kann. Somit können diese zentralen Orte ihre regionalplanerisch zugedachte Grundversorgungsfunktion gegenwärtig nur sehr eingeschränkt wahrnehmen.

In Hinblick auf die demographische Entwicklung im Landkreis wird diese Situation sich weiter verschärfen (vgl. Kap. 2.1.3), so werden It. Bevölkerungsprognose der Hessen-Agentur GmbH bis zum Jahre 2030 in sämtlichen Kommunen mit Ausnahme von Lützelbach und Höchst im gesamten Odenwaldkreis Bevölkerungsverluste zu verzeichnen sein.

Auch das Kaufkraftniveau als weiterer nachfrageseitiger Parameter ist im Odenwaldkreis im Vergleich zum Bundesdurchschnitt weitgehend unterdurchschnittlich ausgeprägt. Lediglich die beiden Gemeinden Brensbach und Fränkisch-Crumbach weisen leicht überdurchschnittliche Werte auf.

Ein wesentliches Handlungsfeld für die Regionalplanung und die kommunale Planung wird angesichts der absehbar negativen nachfrageseitigen Rahmenbedingungen somit eine Aufrechterhaltung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung sein. So gilt es insbesondere fehlallokalisierte Einzelhandelsstandorte (wie bspw. in Höchst im Gewerbegebiet Aue) nicht weiter zu stärken oder zu entwickeln, um so den innerstädtischen Einzelhandel in den Grund- und Mittelzentren – der auf Grund der negativen Nachfrageentwicklung, des Online-Handels und der geänderten Kundenwünsche ohnehin unter einem ausgeprägten Wettbewerbsdruck steht – nicht zusätzlich zu schwächen (vgl. Ausführungen im Leistungsbaustein 9).

Insbesondere im Bereich der kurzfristigen Bedarfsgüter (Nahrungs- und Genussmittel, Drogeriewaren) werden wegen des geringen und rückläufigen Bevölkerungspotenzials in einigen Gemeinden alternative Nahversorgungskonzepte zusätzlich an Bedeutung gewinnen (vgl. Ausführungen zu Leistungsbaustein 4). Hierzu bestehen teilweise schon in einzelnen Gemeinden positive Ansätze, die weiter ausgebaut und von Seiten der Regionalund Stadtplanung positiv begleitet werden sollten.¹⁵ Darüber hinaus sollte auch die gemeinsame Ausweisung von interkommunalen Einzelhandelsstandorten geprüft werden (vgl. Ausführungen im Leistungsbaustein 4).

Im Bereich des mittel- und langfristigen Bedarfs übernehmen insbesondere die zentral gelegenen Mittelzentren Michelstadt und Erbach wichtige Versorgungsfunktionen. Da beide Städte unmittelbar aneinander grenzen, einen gemeinsamen Siedlungskörper

_

Vgl.: IHK Darmstadt Rhein-Main-Neckar (Hrsg.) (2013): Nahversorgung im Odenwaldkreis - Zwischen Wunsch und Wirklichkeit

¹⁵ Vgl.: ebd.



ausbilden und mit rd. 16.200 bzw. rd. 13.300 Einwohnern jeweils über ein für ein Mittelzentrum nur geringes Bevölkerungspotenzial verfügen, wird eine enge Abstimmung beider Städte hinsichtlich ihrer Einzelhandelsentwicklung (bspw. durch eine Aufstellung eines interkommunalen Einzelhandelskonzeptes) empfohlen. Auch hinsichtlich weiterer Infrastrukturplanung, wie bspw. im Bildungs- oder Gesundheitsbereich sollte eine enge Kooperation angestrebt werden.

Im Hinblick auf die oben skizzierten Rahmenbedingungen ergibt sich die nachfolgend dargestellte Stärken-Schwächen-Analyse, die unter leicht modifizierten Vorzeichen exemplarisch auch für andere ländlich strukturierte Teilräume der Planungsregion stehen kann.

Abbildung 16: Stärken-Schwächen-Analyse Odenwaldkreis

Stärken

- Klare Gliederung des zentralörtlichen Systems
- Zentrale Lage der beiden Mittelzentren
 Erbach und Michelstadt
- Direkte Nachbarschaft der beiden Mittelzentren ermöglicht enge Kooperationen
 - Bietet Möglichkeiten zur
 Aufrechterhaltung von
 Infrastruktureinrichtungen trotz negativer
 Vorzeichen der einzelnen Parameter

Schwächen

- Fehlallokationen (Bsp. Höchst -Gewerbegebiet Aue)
- deutliche Bevölkerungsverluste bis 2030 prognostiziert
- unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau
- Auspendlerüberschuss
- Rückgang der Kaufkraftpotenziale
- In Teilräumen Fehlen eines adäquaten Nahversorgungsangebotes
- Einwohner Kleinzentren unterhalb der Tragfähigkeitsgrenze einer marktadäquaten Verkaufsflächengröße eines Supermarktes/ Lebensmitteldiscounters

Quelle: Eigene Darstellung Stadt+ Handel 2016.

2.2.2 Stärken-Schwächen-Analyse Main-Taunus-Kreis

Der Main-Taunus-Kreis ist zentral zwischen den beiden Oberzentren Frankfurt a. M. und Wiesbaden gelegen und wird It. LEP Hessen dem Verdichtungsraum zugeordnet. Der mit einer Bevölkerungsdichte von rd. 1.030 Einwohnern pro km² am dichtesten besiedelte Landkreis Südhessens weist eine deutliche Prägung durch Suburbanisierungsprozesse auf.

Die insgesamt rd. 230.000 Einwohner verteilen sich dabei auf insgesamt acht Mittelzentren, einem Unterzentrum und drei Kleinzentren. Im LEP Hessen werden auf dem Gebiet des Landkreises insgesamt drei Mittelbereiche ausgewiesen, wobei der nördliche Mittelbereich auch weitere MIttelzentren des Hochtaunuskreises umfasst. Zwei bis fünf Mittelzentren



werden dabei jeweils einen gemeinsamen Mittelbereich zugewiesen. Die Siedlungsstruktur im Main-Taunus-Kreis ist somit polyzentral geprägt.

Hinsichtlich der nachfrageseitigen Parameter weist der Main-Taunus-Kreis eine überaus positive Entwicklung auf: So wird It. Bevölkerungsprognose der Hessen Agentur GmbH bis zum Jahre 2030 in nahezu allen Gemeinden eine positive Bevölkerungsentwicklung von bis zu + 5 % zu erwarten sein, lediglich für Hochheim am Main wird mit -0,9 % eine weitgehende Stagnation der Einwohnerzahlen vorausberechnet.¹⁶

Das Kaufkraftniveau ist im Main-Taunus-Kreis deutlich überdurchschnittlich ausgeprägt, so liegt dieses in den Kommunen zwischen 8 % (Hattersheim) bis 37 % (Bad Soden am Taunus) oberhalb des Bundesdurchschnitts.

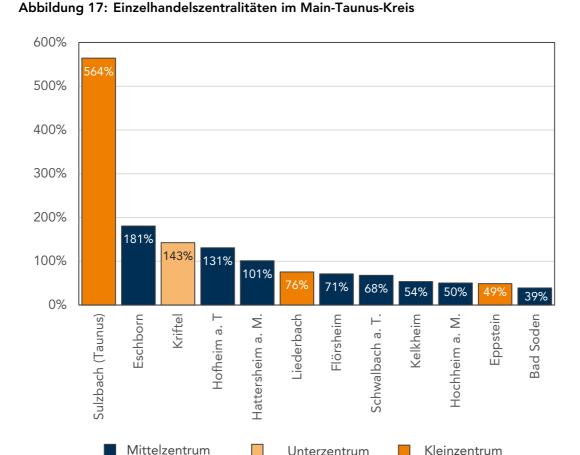
In der Zusammenschau der einzelnen nachfrageseitigen Parameter werden somit in den kommenden Jahren zusätzliche signifikante absatzwirtschaftliche Entwicklungspotenziale für den stationären Einzelhandel zu verzeichnen sein.

Bezüglich der angebotsseitigen Strukturen sind sowohl ausgeprägte Konkurrenzbeziehungen zum Oberzentrum Frankfurt a. M. als auch zwischen den einzelnen Gemeinden des Landkreises feststellbar, die eine untereinander teilweise multiple wechselseitige Überlagerung der betreiberbezogenen (sowie daraus resultierend der kommunalen) Einzugsbereiche aufweisen. Die Gemeinden verfügen sortimentsbezogen über deutlich differierende Zentralitäten. Einige der Mittelzentren verzeichnen eine so geringe Gesamtzentralität, dass sie ihren Versorgungsauftrag entsprechend des raumordnerisch zugewiesenen zentralörtlichen Status nur eingeschränkt wahrnehmen können. Andere Kommunen mit einem niedrigeren zentralörtlichen Status weisen hingegen teilweise sehr hohe Zentralitäten auf, die auf eine Angebotssituation schließen lassen, die nicht dem zentralörtlichen Versorgungsauftrag entspricht. Somit ergibt sich in Teilen eine signifikante Abweichung zwischen regionalplanerisch zugewiesener und de facto existierender einzelhandelsbezogener Versorgungsfunktion (vgl. nachfolgende Abbildung).

_

¹⁶ Vgl.: Bevölkerungsvorausschätzung der HA Hessen Agentur GmbH (2015)





Quelle: Eigene Darstellung Stadt+ Handel 2016. Datengrundlage: IHK Frankfurt (2014): Branchenreport Einzelhandel Main-Taunus-Kreis

Auf Grund der Ausweisung von Mittelbereichen für mehrere Mittelzentren verliert das Kongruenzgebot im Main-Taunus-Kreis an Steuerungswirkung, so können einzelne Mittelzentren bei der Prüfung des Kongruenzgebotes sich jeweils auf das gesamte Bevölkerungspotenzial des gesamten Mittelbereiches beziehen, das auch die Bevölkerung der zentralörtlich gleichrangigen weiteren Mittelzentren umfasst. Diese wechselseitige Bezugnahme auf Einwohnerpotenziale birgt die Gefahr von Fehlentwicklungen.

Im Bereich der Kleinzentren sind die hohen Zentralitäten u. a. auf Fehlallokationen wie dem Main-Taunus-Zentrum in Sulzbach zurückzuführen, die in direkter Konkurrenzsituation zu den zentralen Versorgungsbereichen stehen und deren Entwicklung nachhaltig beeinträchtigen.

Angesichts dieser Einzelhandelsstrukturen steht für die Regionalplanung somit die Einzelhandelssteuerung über das Kongruenz- und Integrationsgebot im besonderen Maße im Fokus (vgl. Ausführungen Leistungsbaustein 3).



Abbildung 18: Stärken-Schwächen-Analyse Main-Taunus-Kreis

Stärken

- Hohe Bevölkerungsdichte (Verdichtungsraum)
- Deutlich überdurchschnittliches
 Kaufkraftniveau
- Bevölkerungswachstum
- Signifikante absatzwirtschaftliche Entwicklungspotenziale

Schwächen

- Ausgeprägte Konkurrenzsituation zu Frankfurt a. M. (v. a. zentrenrelevant)
- Mittelzentren erfüllen teilweise nur bedingt ihre zentralörtliche Funktion
- Fehlallokationen großflächigen
 Einzelhandels (Bsp. Main-Taunus-Center)
- Teilweise Auspendlerüberschuss (ohne Eschborn)
- Keine klar abgegrenzten Ober- und Mittelbereiche (Polyzentral)
- Bedingte Steuerungswirkung über die zentralörtliche Einstufung

Quelle: Eigene Darstellung Stadt+ Handel 2016.

2.2.3 Conclusio Potenzialanalyse der einzelnen Teilräume

In der Zusammenschau der einzelnen Parameter zeigt sich, dass nicht alle untersuchten Parameter ein klares Bild hinsichtlich ihrer räumlichen Ausprägung aufweisen, das mit der Abgrenzung der Strukturräume korreliert.

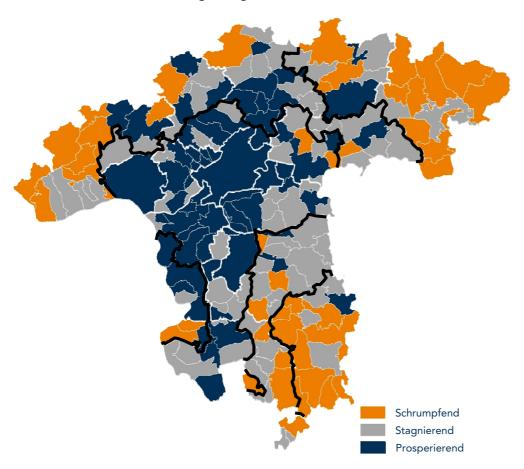
Unabhängig davon wird als Grundstruktur auf der Makroebene insbesondere ein klassisches Zentrum-Peripherie-Gefälle mit einem hochverdichteten Kernbereich (u. a. Main-Taunus-Kreis) und ländlich geprägten Teilräumen (u. a. Odenwaldkreis, östlicher Main-Kinzig-Kreis) deutlich. Mit Blick auf die kommunale Ebene wird jedoch ein teilweise uneinheitliches Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung, bzw. überdurchschnittlichen und unterdurchschnittlichen "Performern" im Sinne eines Flickenteppichs ersichtlich. Dies resultiert aus multiplen Überlagerungen verschiedener den vergangenen Dekaden Strukturprozesse in wie der Bevölkerungssuburbanisierung oder spezifischen verkehrlichen Rahmenbedingungen. Teilweise spielen auch naturräumliche Gegebenheiten oder Sonderaspekte (wie beispielsweise Kurorte oder der Standort eines großen Unternehmens in einem Regionalzentrum) für die teilräumliche Beeinflussung und Modifikation des Raummusters eine Rolle.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Abgrenzung der Strukturräume zwar weitgehend bestätigt werden kann, aber im Detail auf teilräumlicher Ebene kein eindeutiges Bild vorherrscht, ist eine teilräumliche Differenzierung der Steuerungsziele des RPS / RegFNP



auf dieser Basis nur bedingt zu empfehlen. Insbesondere die notwendige Endabgewogenheit eines Ziels der Raumordnung kann auf dieser Basis voraussichtlich nicht erreicht werden (vgl. auch nachfolgende Abbildung).

Abbildung 19: Ableitung von Untertypen in den Strukturräumen der Planungsregion Südhessen anhand nachfrageseitiger Parameter



Quelle: Eigene Darstellung, Kartengrundlage: Regierungspräsidium Darmstadt, Regionalverband FrankfurtRheinMain

Dessen ungeachtet wird anhand der Analyseergebnisse erkennbar, dass aufgrund der großen teilräumlichen Unterschiede die Ausgestaltung der einzelnen Ziele der Raumordnung für die Strukturräume von unterschiedlicher Relevanz ist und durch die Regionalplanung jeweils abweichende Schwerpunkte und Akzente (wie nachfolgend beschrieben) gesetzt werden sollten.

Ein erheblicher Anteil der Planungsregion kann als **ländlicher Raum** klassifiziert werden, der in weiten Teilen durch geringe Bevölkerungsdichten, ein unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau und vor allem ein diesbezüglich rückläufiges Kaufkraftpotenzial (infolge des Bevölkerungsrückgangs) geprägt wird. Die zentralörtliche Ausrichtung ist in diesen Teilräumen vergleichsweise klar strukturiert und zumeist auf nur ein singuläres



Mittelzentrum bezogen, das aufgrund der Grenzrentabilitäten in vielen kleineren zugeordneten Gemeinden (Unterzentren/Kleinzentren) eine außerordentliche wichtige Versorgungsfunktion wahrnimmt.

Die raumordnerische Steuerung von raumbedeutsamen Nahversorgungsvorhaben erhält auf Grund des Strukturwandels in diesem Einzelhandelssegment sowie auf Grund des geringen Bevölkerungspotenzials in einigen Kommunen des ländlichen Raums eine besondere Bedeutung. Herausforderungen für die Regionalplanung ergeben sich hierbei maßgeblich infolge der grundlegenden Strukturwandelungsprozesse, die sich gegenwärtig im Lebensmitteleinzelhandel und auch im Drogeriewareneinzelhandel vollziehen.

Entscheidend für die Raumplanung im ländlichen Raum wird vor diesem Hintergrund die zukünftige Sicherstellung der wohnortnahen Nahversorgung insbesondere von mobil eingeschränkten Bevölkerungsgruppen sein. Diesbezüglich ist das Handlungserfordernis kommunaler und regionaler Einzelhandelssteuerung zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung klar erkennbar. Insbesondere dem Integrationsgebot kommt dabei auf regionaler Ebene eine besondere Bedeutung zu. Hier sollte eine Sicherung und Weiterentwicklung von Lebensmittelmärkten in zentralen Versorgungsbereichen mit Kopplungsmöglichkeiten zu anderen Einzelhandelsangeboten und Dienstleistungen (öffentlichen und privaten Einrichtungen, gastronomischen und medizinischen Angeboten) sowie einem leistungsfähigen ÖPNV-Anschluss im Fokus stehen, da diese Märkte in vielen kleinen Kommunen wichtige Frequenzbringer darstellen.

Es ist jedoch erkennbar, dass auf Grund des Strukturwandels im Lebensmitteleinzelhandel auch absehbar nicht in jedem Unter- und Kleinzentrum ein größerer Lebensmittelmarkt tragfähig betrieben werden kann. Es ist vielmehr mit einer weiteren Ausdünnung des Filialnetzes bei gleichzeitig steigenden Betriebsgrößen zu rechnen. Insbesondere in kleinen ländlichen Kommunen, gewinnen somit alternative Nahversorgungskonzepte Nahversorgungsläden, Kleinflächenkonzepte, (multifunktionale genossenschaftliche Modelle etc.) oder die Entwicklung interkommunaler Einzelhandelsstandorte an ÖPNV Schnittstellen an Bedeutung (vgl. hierzu Ausführungen im Kapitel 4). Hier sollte eine entsprechende Schwerpunktsetzung auf regionalplanerischer Ebene erfolgen (Analyse, Information, Förderung).

Aufgrund der begrenzten Entwicklungsspielräume kommt dem Einzelvorhaben in diesen Bereichen der Planungsregion teilweise eine hohe Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ergibt sich vielfach eine Abstimmungspflicht der Kommunen zueinander und die Notwendigkeit von gemeindegrenzenübergreifenden Kooperationen (z.B. durch interkommunale Einzelhandelskonzepte vgl. LB 9).

Der Verdichtungsraum ist überwiegend geprägt durch eine hohe Dichte an Mittelzentren, die eine teilweise multiple wechselseitige Überlagerung der betreiberbezogenen (sowie daraus resultierend der kommunalen) Einzugsbereiche aufweisen. Teilweise grenzen die



Mittelzentren auch unmittelbar aneinander und verfügen über keinen eigenständigen Mittelbereich (Versorgungsraum).

Anhand der Einzelhandelsstrukturen und Zentralitäten wird deutlich, dass zwischen den einzelnen Kommunen des Verdichtungsraums eine ausgeprägte Wettbewerbssituation vorherrscht, die unabhängig von der zentralörtlichen Gliederung ist. So weisen teilweise Kleinzentren an fehlallokalisierten Standorten ein Einzelhandelsangebot auf, welches It. LEP und RPS / RegFNP Städten mit höherer zentralörtlicher Funktion zugewiesen werden sollte (bspw. Sulzbach mit dem Main-Taunus-Zentrum).

Es besteht somit ein ausgeprägter Wettbewerb um Einzelhandelsvorhaben zwischen den jeweiligen Städten und Gemeinden des Verdichtungsraums. Außerdem sind diese Teilräume der Planungsregion für die Einzelhandelsunternehmen im besonderen Maße interessant (überdurchschnittliches Kaufkraftniveau, großes Einwohnerpotenzial, dynamische Entwicklung), so dass hier ein hoher Ansiedlungsdruck vorherrscht.

Aus dieser ausgeprägten Wettbewerbssituation ergibt sich für die Regionalplanung ein erhöhtes Steuerungserfordernis, um die Entwicklung eines Raums "ohne städtebauliche Strukturen" zu verhindern¹⁷ und durch eine geordnete Entwicklung der Herausbildung überdimensionierter Einzelhandelscluster (großer Einkaufszentren, Möbelhäuser) zu begegnen, die wegen ihrer teilweise regionalen Auswirkungen auch zu negativen Folgeeffekten gegenüber den Innenstädten und gewachsenen Zentren führen können. Hierbei steht die Einzelhandelssteuerung über das Kongruenz- und Integrationsgebot im besonderen Maße im Fokus (vgl. Ausführungen Leistungsbaustein 3).

-

Ouelle: Hessischer Verwaltungsgerichtshof Kassel, Urteil vom 15.09.2015, AZ: 4 C 2000/12N, S. 30.



3 Leistungsbaustein 3: Bewertung der Zielvorgaben des REHK

Im Rahmen dieses Leistungsbausteins wurden die Zielvorgaben des REHK im RPS / RegFNP zur Umsetzung der raumordnerischen Prinzipien, die die Vorgaben des LEP Hessens konkretisieren, gutachterlich überprüft und Optimierungsvorschläge zur praktikablen Umsetzung erarbeitet. In diesem Zusammenhang wurden folgende Ergebnisse und Empfehlungen ausgesprochen (gegliedert nach raumordnerischen Zielvorgaben des RPS / RegFNP).

Generell kann entsprechend der Evaluationsergebnisse festgestellt werden, dass die bestehenden Ziele und Grundsätze insbesondere bei Neubauvorhaben ihre grundsätzliche Wirksamkeit unter Beweis gestellt haben und sich lediglich für Teilaspekte Fortschreibungsund Modifizierungsempfehlungen ableiten lassen (vgl. Analyseergebnisse Leistungsbaustein 1).

3.1 Zentralitätsgebot: (Z 3.4.3-2 Abs. 1 und 2 RPS / RegFNP)

Das Zentralitätsgebot des RPS / RegFNP ist eine Zielvorgabe des LEP Hessen. Sie ordnet Einzelhandelsvorhaben oberhalb der Großflächigkeitsschwelle nach Bedarfsstufen differenziert den durch die Raumplanung festgelegten zentralen Orten (Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren) zu. Im wechselseitigen Zusammenspiel mit dem Kongruenzgebot sollen somit Fehlallokationen von zu groß dimensionierten Einzelhandelsvorhaben in niedrigrangigen zentralen Orten vermieden werden (z.B. raumbedeutsame Möbelhäuser in Klein- und Unterzentren), um eine bedarfsgerechte Versorgung in allen Teilen der Region auch für mobilitätseingeschränkte Teile der Bevölkerung zu erreichen.

Das Zentralitätsgebot ist dabei vom Grundprinzip wie folgt ausgerichtet: Großflächigen Einzelhandelsbetrieben, welche nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen, wird selbst dann die Raumunverträglichkeit unterstellt, wenn sie nicht zu Beeinträchtigung führten, da sie wegen ihrer überörtlichen, über den Verflechtungsbereich der Standortkommune hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen und damit dem übergeordneten Grundprinzip eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen.¹⁸

Das im RPS / RegFNP 2010 formulierte Zentralitätsgebot hat sich in seiner bestehenden Form im Bereich der Neubauvorhaben überwiegend bewährt und kann aus fachgutachterlicher Sicht weitgehend fortgeschrieben werden.

¹⁸ Quelle: BVerwG 4C 8 / 10 (Urteil vom 16.12.2010).



Z 3.4.3-2 Abs. 1 und 2 RPS / RegFNP (Zentralitätsgebot)

"Die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben ist grundsätzlich nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. [...]. In begründeten Ausnahmefällen, z. B. für die örtliche Grundversorgung und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen sowie unter besonderer Beachtung des interkommunalen Abstimmungsgebotes, ist eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig."

Im Bereich der Zulässigkeit von Lebensmittelmärkten empfiehlt sich jedoch mit Blick auf die Auslegung der in Z 3.4.3-2 Abs. 3 enthaltenen Ausnahmeregelungen für Lebensmittelmärkte in der Zielformulierung und ihrer praktischen Anwendung eine Anpassung vorzunehmen (vgl. Ausführungen zur Ausnahmeregelung sowie zum LB 4).

Für Oberzentren und Mittelzentren können dabei folgende Fortschreibungsempfehlungen getroffen werden: Die bestehenden Regelungen zum Zentralitätsgebot des Z 3.4.3-2 Abs. 1 können weitgehend fortgeschrieben werden. Es sollte jedoch zudem die Ansiedlung oder wesentliche Änderung von großflächigen nicht zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben auf die zentralen Stadt- und Ortsteile der Ober- und Mittelzentren beschränkt werden.

Für Unter- und Kleinzentren ist die Ansiedlung oder wesentliche Änderung von großflächigem Einzelhandel It. Z.3.4.3-2 Abs. 2 in Unter- und Kleinzentren nur in begründeten Ausnahmefällen wie z.B. für die örtliche Grundversorgung zulässig. Im Rahmen der Fortschreibung sollten die Ausnahmen klarer gefasst werden. Es wird aemäß dem Versorgungsauftrag von Grundzentren empfohlen Lebensmittelmärkte zu beschränken. Außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche mit regionalbedeutsamer Versorgungsfunktion sollte die Ansiedlung von großflächigen Lebensmittelmärkten ausgeschlossen werden, es sei denn, sie dienen überwiegend der Nahversorgung und entsprechen den regionalspezifisch angepassten Kriterien des "Berichts der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO vom 30.04.2002" - im Folgenden als "AG Strukturwandel" bezeichnet (vgl. Leistungsbaustein 4).

3.2 Kongruenzgebot: Z 3.4.3-2 Abs. 1 RPS / RegFNP

Das Kongruenzgebot konkretisiert das Zentralitätsgebot und regelt, dass das Einzugsgebiet eines Einzelhandelsbetriebes (bzw. dessen Umsatzherkunft) nicht erheblich vom zentralörtlichen Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes abweichen soll. Somit kann eine "Kongruenz" des Vorhabens zum Versorgungsauftrag des zentralen Ortes indirekt geprüft werden (z.B. Nahversorgung in Klein- und Grundzentren).

Das Kongruenzgebot dient dabei der Sicherung einer zentralörtlich abgestuften Versorgungsstruktur im Gebiet des RPS / RegFNP und einer verbrauchernahen Versorgung.



In der Konsequenz bedeutet dies, dass großflächige Einzelhandelsvorhaben in einem angemessenen Verhältnis zur Größe der Standortgemeinde und ihres Verflechtungsbereichs stehen müssen.

Das Kongruenzgebot wird im LEP gegenwärtig dahingehend ausgestaltet, dass die Größenordnung bzw. die Umsatzleistung eines Einzelhandelsvorhabens in einem angemessenen Verhältnis zu den nachfrageseitigen Parametern (Einwohner/Kaufkraft) des zugeordneten Versorgungsraums stehen soll.

Das Kongruenzgebot des LEP wird auf der Ebene der RPS / RegFNP aufgegriffen und spezifiert:

Z 3.4.3-2 Abs. 1 RPS / RegFNP (Zentralitätsgebot)

"[…] Dabei ist die Verkaufsfläche von Einzelhandelsprojekten so zu bemessen, dass der angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreitet. […]"

Auf Ebene des RPS / RegFNP 2010 werden hierfür räumliche Bewertungsmaßstäbe für den Versorgungsraum angewendet (auf Ebene der Mittelzentren: die Mittelbereiche gem. LEP).

Im LEP werden für die Ausweisung von Mittelzentren und die Abgrenzung von Mittelbereichen folgende Kriterien benannt:

4.2.2.2 Zentralörtliches System – Grundsätze und Ziele (LEP Hessen 2000)

"Mittelzentren haben mittelstädtischen Charakter und weisen möglichst 7000 Einwohner im zentralen Ortsteil auf. Sie sind Standorte für gehobene Einrichtungen im wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Bereich, sowie für weitere private Dienstleistungen. Sie sind Verknüpfungspunkte der öffentlichen Nahverkehrsbedienung.

Der Mittelbereich umfasst mind. 40 000 Einwohner und unterschreitet im ländlichen Raum nicht die Zahl von 20 000 Einwohnern.

Mittelzentren können auf Grund ihrer Größe, regionalen Bedeutung und Ausstattung mit oberzentralen Einrichtungen in Teilbereichen Versorgungsaufgaben für den Oberbereich erfüllen."

Diesbezüglich sind für Südhessen nachfolgende Aspekte anzumerken:

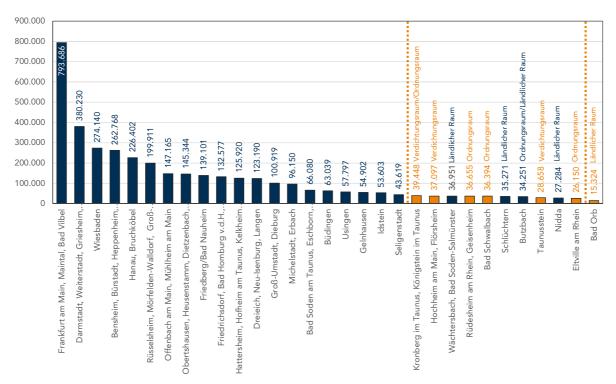
Sämtliche Kommunen in der Planungsregion Südhessen mit einem mittelzentralen Stadt-/ Ortsteil weisen eine Gesamteinwohnerzahl von über 7.000 auf, eine Überprüfung der Einwohnerzahlen im zentralen Stadt-/ Ortsteil mit den landesplanerischen Vorgaben ("möglichst 7.000 Einwohner" (Z4.2.2.2 des LEP)) ist auf Grund nicht vorliegender Einwohnerzahlen auf Ortsteilebene nicht möglich.

Anhand des vorliegenden Datenmaterials überprüfbar ist hingegen die vom LEP im Z4.2.2.2 vorgegebene Mindesteinwohnerzahl von 40.000 bzw. von 20.000 Einwohnern (im



ländlichen Raum) für einen Mittelbereich. Anhand der Ergebnisse wird dabei ersichtlich, dass nicht alle Mittelbereiche die notwendige Mindesteinwohnerzahl von 40.000 bzw. 20.000 (ländlicher Raum) erreichen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 20: Aggregierte Einwohnerzahlen nach Mittelbereichen (unterschrittene Mindesteinwohnerzahlen wurden orange hervorgehoben)



Quelle: Eigene Darstellung Stadt+ Handel 2016. Einwohnerdaten nach RP/RV, Stand 30.06.2015

Zusätzlich ist feststellbar, dass in einigen Teilräumen der Planungsregion (v. a. im Verdichtungsraum) die Mindesteinwohnerzahlen lediglich durch eine Ausweisung von Mittelbereichen mit mehreren Mittelzentren erreicht werden.

Durch die Ausweisung von gemeinsamen Mittelbereichen für mehrere Mittelzentren wird insbesondere im Verdichtungsraum die Steuerungswirkung des Kongruenzgebotes de facto "aufgehoben", da sich jedes Mittelzentrum somit wechselseitig auf die Einwohnerzahlen des gesamten Mittelbereiches beziehen kann ("überlagerte Mittelbereiche"). Somit kommt der Steuerungswirkung des Integrationsgebotes und insbesondere des Beeinträchtigungsverbotes eine besondere Bedeutung zu. Dies birgt vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse aus dem Leistungsbaustein 1 ein erhöhtes Risiko von Fehlentwicklungen, da insbesondere für die gutachterlichen Nachweise der Erfüllung des Beeinträchtigungsverbotes bislang keine hinreichend abgesicherten und einforderbaren Qualitätsstandards bestehen.¹⁹

¹⁹ Bei der bestehenden Regelung wird das Kongruenzgebot auf den gesamten Mittelbereich bezogen, für den Mittelbereich Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus) und Hattersheim am Main bedeutet dies, dass im



Die ausgeprägten Konkurrenzbeziehungen im Verdichtungsraum erfordern jedoch eine Einzelhandelssteuerung durch das Kongruenzgebot, um Fehlallokationen und städtebauliche Fehlentwicklungen zu verhindern, dieser Aspekt wurde durch ein Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (4c 2000/12.N) bestätigt²⁰ und wird aus gutachterlicher Perspektive mit Blick auf die Marktentwicklung als elementar angesehen.

Limburg Weitburg

Limburg a.d.Lahn

Hochtaunuskreib Friedberg I Bad Nauheim

Rheingsu

Raunus FRANKFURT OFFENBACH

Kreis

Landkreis DARMSTADT

Offenbach

Landkreis

Landkreis Domistadt

Gerau

Odenwaldkreis

Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums

Mittelzentrum

Abbildung 21: Abgrenzung der Mittelbereiche in Südhessen gem. LEP

Quelle: LEP Hessen 2000, S. 24.

Die Steuerungswirkung des Kongruenzgebotes sollte somit im Rahmen der Fortschreibung des RPS / RegFNPs gestärkt werden. Hierfür bestehen im Wesentlichen vier verschiedene Ausgestaltungsvarianten, die aufgrund der engen Verzahnung mit den landesplanerischen Zielaussagen eine enge Abstimmung mit dem hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung erfordern, welchem die Federführung bei der Fortschreibung des LEP obliegt.

Bekleidungsbereich ein Umsatz eines Planvorhabens in Hattersheim am Main von bis zu 89 Mio. Euro (Kaufkraftzahlen nach IfH 2015) kongruent zum Kongruenzgebot sein können (modelltheoretisch, ohne Beachtung der weiteren raumordnerischen Ziele). Dies entspräche 558 % der Kaufkraft Hattersheims am Main

Vgl.: Hessischer Verwaltungsgerichtshof Kassel, Urteil vom 15.09.2015, AZ: 4 C 2000/12N, S. 30.



Variante A:

In dieser Variante wird insbesondere im Verdichtungsraum auf die Ausweisung von Mittelbereichen mit mehreren Mittelzentren verzichtet und die Bezugsgröße der mittelzentralen Einzelhandelsversorgungsfunktion, welche zur Beurteilung des Kongruenzgebotes herangezogen wird, auf das eigene Stadtgebiet ggf. zuzüglich eindeutig zuordenbarer Unterzentren und Kleinzentren (UZ/KleinZ) begrenzt.

Grundsätzlich sollte bei Anwendung dieser Variante jedoch ergänzend die Möglichkeit eröffnen werden, dass sich Mittelzentren mittels raumordnerischer Verträge zu mittelzentralen Verbünden mit einem gemeinsamen Versorgungsraum zusammenschließen können. Dieser kann im Genehmigungsverfahren als Bezugsraum (bezogen auf die Einwohner- und Kaufkraftwerte) für die Prüfung des Kongruenzgebotes herangezogen werden. Somit könnten auch großmaßstäbliche Vorhaben, welche die eigentliche Versorgungsfunktion der Kommune überschreiten, im Einzelfall bei einem grundsätzlichen Einvernehmen der benachbarten Kommunen und einer entsprechenden konzeptionellen Hinterlegung, genehmigungsfähig sein.²¹ Zudem könnte ein solches Konzept im Falle eines Zielabweichungsverfahrens Berücksichtigung finden wäre Genehmigungsbehörden entsprechend in die Abwägung einzustellen. Im Falle eines Zusammenschlusses ist auf Grundlage eines interkommunalen Entwicklungskonzeptes über einen raumordnerischen Vertrag gem. § 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG festzuschreiben, welche Kommune entsprechende Versorgungsfunktionen übernimmt.

Mögliche interkommunale Entwicklungskonzepte haben dabei den im REHK fest zu schreibenden Gütekriterien (vgl. Leistungsbaustein 9) zu entsprechen.

Bei den durch derartige Konzepte vorbereiteten Planvorhaben kann in raumordnerischen Verträgen ein indirekter Interessensausgleich zwischen den Vertragspartnern festgeschrieben werden.

Vorteile der Regelung:

Der Bezugsraum für das Kongruenzgebot ist weitgehend klar abgrenzbar, eine wechselseitige Beziehung auf die Einwohnerzahlen anderer Mittelzentren ist nicht mehr möglich, damit einhergehende Fehlentwicklungspotenziale wären eliminiert; das Kongruenzgebot entfaltet somit seine volle Steuerungswirkung. Im Rahmen eines Bottom-up Ansatzes wird den Kommunen ferner ermöglicht, interkommunale Vereinbarungen zu treffen und so die Bezugseinheit für das Kongruenzgebot zu erweitern. Dabei birgt insbesondere die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verständigung über kritische Einzelhandelsvorhaben zwischen Nachbarkommunen durchaus die Chance einer Minimierung des "Wettrüstens" zwischen Einzelhandelsstandorten.

Nachteil der Regelung:

²¹ Bei Erfüllung der sonstigen raumordnerischen Ziele und Grundsätze der Einzelhandelsentwicklung.



Zur Ausweitung des Bezugsraums für das Kongruenzgebot müssten die Mittelzentren untereinander kooperieren und eine einvernehmliche Einigung finden, was angesichts der ausgeprägten Konkurrenzsituation nur im Ausnahmefall gelingen dürfte. Die Festschreibung von Lastenausgleichen bei Vorhaben, die in das Stadtgebiet des jeweils anderen Mittelzentrums hineinwirken, könnte hier einen Anreiz darstellen (bspw. in Form einer relativen Aufteilung der jährlichen Gewerbesteuereinnahmen durch das Planvorhaben). Sofern in Folge der Realisierung eines Planvorhabens in einem anderen Mittelzentrum des Verbundes vorhabensbedingt ein Betrieb schließt, gestaltet sich jedoch die Berechnung entsprechender Lastenausgleiche erfahrungsgemäß als schwierig.

Dadurch, dass das Kongruenzgebot signifikant an Steuerungswirkung gewinnt, erhöht sich jedoch der Druck auf die Mittelzentren eine Einigung zu erzielen, um Vorhaben realisieren zu können, die über das eigene Stadtgebiet (ggf. zzgl. zugeordneter Unter- und Kleinzentren) hinaus wirken.

Variante B:

Das Ministerium weist Funktionsräume aus und bezieht die Gültigkeit des Kongruenzgebotes auf das jeweilige Kommunalgebiet zuzüglich im Einzelfall eventuell zuordenbarer Unter- und Kleinzentren. Im Vergleich zur Variante A werden jedoch in einem untergeordneten Maßstab Kaufkraftabschöpfungen aus den benachbarten Kommunen zugelassen. Ein entsprechendes Verfahren ist bspw. im Landesentwicklungsprogramm Bayern verankert:

5.3.3 Zulässige Verkaufsflächen (LEP Bayern)

(Z) Durch Flächenausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Soweit sortimentsspezifische Verkaufsflächen die landesplanerische Relevanzschwelle überschreiten, dürfen Einzelhandelsgroßprojekte,

- soweit in ihnen Nahversorgungsbedarf oder sonstiger Bedarf verkauft wird, 25 v.H.,
- soweit in ihnen Innenstadtbedarf verkauft wird, für die ersten 100 000 Einwohner 30 v.H., für die 100 000 Einwohner übersteigende Bevölkerungszahl 15 v.H.

der sortimentsspezifischen Kaufkraft im einschlägigen Bezugsraum abschöpfen.

Grundlage für dieses Modell und die abgeleiteten Kennwerte müsste jedoch ein entsprechendes Gutachten sein, welches die Schwellenwerte anhand der Real-Situation berechnet. Ergänzend könnten Mittelzentren ihre Bezugsräume für das Kongruenzgebot analog wie in Variante A auch mittels interkommunaler Vereinbarungen erweitern.



Vorteile der Regelung:

Im Vergleich zur Variante A wäre in dieser Variante klarer gefasst, ab welchen Schwellenwerten die Kaufkraftabschöpfung in den Versorgungsräumen benachbarter Mittelzentren eine Dimension einnehmen, dass sie sich als unzumutbar darstellen und somit ein potenzieller Wiederspruch zum Kongruenzgebot vorliegt.

Nachteile der Regelung:

Die Ausweisung von maximal möglichen Abschöpfungsquoten erfordert eine hohe methodische Qualität hinsichtlich der Auswirkungsanalysen, um Manipulationsmöglichkeiten in Form eines "Kleinrechnens" möglicher Umsatzherkünfte zu verhindern.

Angesichts der heterogenen Siedlungsstruktur in Südhessen wird es auch nur bedingt möglich sein, starre Abschöpfungsschwellenwerte zu definieren, diese müssten vielmehr räumlich differenziert werden. So müssten diese insbesondere in dichtbesiedelten Bereichen mit mehreren benachbarten Mittelzentren niedriger angesetzt werden, als in ländlichen eher dünnbesiedelten Bereichen.

Weitgehend unberücksichtigt blieben jedoch bei einem entsprechenden Vorgehen bereits bestehende Kaufkraftabschöpfungen durch den Bestandseinzelhandel. Wollte man diese ergänzend berücksichtigen, so müsste man kommunale und nicht einzelbetriebliche maximale Abschöpfungsschwellenwerte für die Beurteilung des Kongruenzgebotes zugrunde legen. Ein kommunaler maximaler Abschöpfungswert würde jedoch einer unzulässigen Kontingentierung gleichkommen und sollte somit nicht verfolgt werden.

Variante C:

Das Ministerium überlässt die Ausgestaltung des Kongruenzgebotes der Regionalplanung, welche in einem top-down Ansatz in einem Verflechtungsraum die geeigneten Standorte für Einzelhandelsbetriebe festlegt, die über das eigene Gemeindegebiet eines Mittelzentrums bzw. zuzüglich der zuordnenden Unter- und Kleinzentren wirken (bspw. Möbelhäuser). Dies könnte im Verdichtungsraum im Einzelfall dazu führen, dass nicht jedes Mittelzentrum einen entsprechenden Standortbereich zugewiesen bekommt.

Vorteile der Regelung:

Die Planungsbehörden haben in dieser Ausgestaltungsvariante des Kongruenzgebotes die größtmögliche Kontrolle über die räumliche Verortung von Betrieben, die deutlich über das Gebiet eines Mittelzentrum und seiner zugeordneten Grundzentren hinaus wirken. Für die Festlegung entsprechender Standorte müssten einheitliche Kriterien entwickelt werden.

Es könnte dabei bspw. ein qualifizierender Ansatz verfolgt werden, der Betriebe an Standorte lenkt, die bereits über eine Vorprägung durch entsprechende Betriebe verfügen und somit eine leistungsfähige Infrastruktur aufweisen. Es könnte jedoch auch alternativ ein



ausgleichender Ansatz verfolgt werden, der Mittelzentren, die über eine bisher deutlich unterdurchschnittliche Zentralität verfügen, durch die Ausweisung entsprechender Standorte gezielt stärkt.

Nachteile der Regelung:

Die Ausweisung entsprechender Standorte müsste anhand von intersubjektiv nachvollziehbarer Kriterien erfolgen, da voraussichtlich jedes Mittelzentrum einen entsprechenden Standort für sich beanspruchen würde und die Ausweisung somit ein erhebliches Konfliktpotenzial in sich birgt.

Mit einer Ausweisung entsprechender Standorte würde je nach konkreter Ausgestaltung womöglich ein System ungleicher Mittelzentren manifestieren, da die Mittelzentren mit einem solchen Standort in Teilbereichen potenzielle Versorgungsfunktionen aufweisen würden, die eher einem Oberzentrum gleichkämen. Eine entsprechende funktionale Aufwertung von Mittelzentren wäre jedoch prinzipiell kongruent zum Ziel 4.2.2.2. des Landesentwicklungsplans Hessen.

Variante D:

In dieser Variante wird trotz gegebener Fehlentwicklungspotenziale auf eine Einzelhandelssteuerung durch das Kongruenz- und Zentralitätsgebot im Verdichtungsraum verzichtet, da angesichts der engen siedlungsräumlichen und verkehrlichen Verflechtungen zwischen den Mittelzentren eine Erreichbarkeit von Versorgungsangeboten auch für mobileingeschränkte Bevölkerungsgruppen i. d. R. gewährleistet ist. Statt stadt- und ortsteilbezogener Ausweisungen zentralörtlicher Funktionen unterhalb der Ebene der Oberzentren (Mittel-, Unter- und Kleinzentren) würde in dieser Ausgestaltungsvariante lediglich ein mittelzentraler Funktionsraum definiert.

Vorteile der Regelung:

Im polyzentralen Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sind auf Grund der intensiven Verflechtungen der Mittelzentren untereinander Mittelbereiche für einzelne Mittelzentren anhand der Bestandssituation nur bedingt ableitbar. Durch den Verzicht auf eine Ausweisung von Mittel- und Grundzentren würde eine entsprechende Zuordnung einzelner Funktionen gänzlich entfallen und somit den tatsächlichen Gegebenheiten in gewisser Weise Rechnung getragen werden.

Ein ähnlich gelagerter Ansatz wird in Nordrhein-Westfalen verfolgt, hier verzichtet der Sachliche Teilplan großflächiger Einzelhandel gänzlich auf das Kongruenzgebot.

Nachteile der Regelung:

Das Kongruenzgebot und das Zentralitätsgebot würden in den mittelzentralen Funktionsräumen faktisch aufgehoben. Damit würde ein Wesensmerkmal des aktuellen



Regionalplans – die Erhaltung und Stärkung der polyzentralen Siedlungsstruktur im Sinne des Zentrale-Orte-Prinzips – entfallen, dieses diente bislang eben gerade dazu die siedlungsstrukturelle Funktion der zentralen Orte im Zuge einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu gewährleisten.

Mit einer entsprechenden Anpassung des Kongruenzgebotes würde im Rahmen von Genehmigungsprozessen weitestgehend eine Prüfung, inwieweit geplante Einzelhandelsvorhaben nach Art und Verkaufsfläche auf die Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs einer Kommune abgestimmt sind, entfallen.

Auf Grund von potenziellen Agglomerationsvorteilen werden Neuansiedlungen von Fachmärkten bevorzugt in Standortgemeinschaften vorgenommen. An autokundenorientierten Standorten birgt dies aufgrund der daraus resultierenden weitläufigen Einzugsbereiche die Gefahr, dass das bislang verfolgte Ziel einer Stärkung aller Zentren im Sinne des § 2 Abs.2 Nr.2 Satz 3 ROG und einer dezentralen Konzentration im Sinne der "Stadt der kurzen Wege" konterkariert wird.

Relevante Bemessungsgrundlage für Vorhaben wäre somit lediglich das Integrationsgebot und das Beeinträchtigungsverbot. Dies erfordert bei deren Untersuchung im Rahmen von Auswirkungsanalysen einen hohen Grad an Transparenz und Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der angewandten Methodik. Es empfiehlt sich hierbei die in Leistungsbaustein 7 dargestellten Mindeststandards für Auswirkungsanalysen zugrunde zu legen.

3.3 Integrationsgebot: Z 3.4.3-2 Abs. 4 RPS / RegFNP 2010

Das Integrationsgebot regelt in einer generalisierten Form die räumliche Verortung überörtlich bedeutsamer Einzelhandelsvorhaben innerhalb des Stadtgebietes.

Ein grundsätzlicher Ansatz auf regionalplanerischer Ebene besteht darin, dass großflächige Einzelhandelsvorhaben in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit Wohnsiedlungsgebieten (also in städtebaulich integrierten Lagen) stehen sollen.

Wesentliche Kriterien für die Einordung zu einer städtebaulich integrierten Lage sind dabei eine Einbettung in eine zusammenhängende Wohnbebauung, eine ausreichende Mantelbevölkerung, ein verkehrlich gut erschlossener Standort (ÖPNV mit leistungsfähiger Taktung, MIV) sowie die fußläufige Erreichbarkeit unter Berücksichtigung von städtebaulichen und topographischen Barrieren. Die bestehende Definition von städtebaulich integrierten Lagen des RPS / RegFNP wurde dabei weitgehend aus dem LEP übernommen (vgl. nachfolgender Kasten).



Begründung zu Z 3.4.3-2:

"Städtebaulich integriert sind Standorte in einem insbesondere baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit überwiegendem Wohnanteil <u>oder</u> in dessen unmittelbarem Anschluss als Bestandteil eines planerischen Gesamtkonzeptes mit besonderer Berücksichtigung der Aspekte Städtebau, Verkehr sowie Einzelhandel und Dienstleistungen.

Städtebaulich integrierte Lagen zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie an den ÖPNV angebunden sind und fußläufig maximal 700 m von Wohnstandorten entfernt liegen."

Abbildung 22: Kriterien zur Beurteilung einer städtebaulich integrierten Lage im Abgleich mit der im Regionalplan enthaltenen Definition

überwiegende Wohnanteil		Verkehrliche Erreichbarkeit		fußläufige Erreichbarkeit	
Einbettung in zusammenhängende Wohnbebauung (in mindestens zwei Haupthimmelsrichtungen)	Ø	verkehrlich gut erreichbarer Standort (nicht ausschließlich ÖPNV)	Ø	Erreichbarkeit i.d.R. gegeben ab 500-700 m² Luftlinie/ 1.000 m Laufweg	Ø
ausreichende Mantelbevölkerung	(insbesondere Erschließung durch den öffentlichen Personennahverkehr (z.B. Haltestelle in einer Entfernung von 300 m im städtischen Raum, 600 m im ländl. Raum; leistungsfähiger Takt)	Ø	Berücksichtigung von städtebaulichen und topographischen Barrieren	Ø
Ø	enthalte	n Ø bedingt enthalten		nicht enthalten	

Quelle: Eigene Darstellung Stadt+ Handel 2016

Die im RPS / RegFNP 2010 verwendete Definition einer städtebaulichen Integration kann weitgehend fortgeschrieben werden, es empfiehlt sich jedoch im Detail einzelne missverständliche Formulierungen zu konkretisieren.

Das bislang nicht in der Definition der Lagekategorie enthaltene Kriterium "ausreichende Mantelbevölkerung" wird im Rahmen der Empfehlungen zur Steuerung des Lebensmitteleinzelhandels aufgegriffen und konkretisiert (vgl. Ausführungen im Rahmen des Leistungsbausteins 4).

Im Bereich der verkehrlichen Anbindung an den ÖPNV sollten Mindestkriterien in Bezug auf die Taktung formuliert werden, um auch für mobileingeschränkte Bevölkerungsgruppen eine hinreichende Erreichbarkeit über eine leistungsfähige ÖPNV-Anbindung zu gewährleisten (z.B. Ausschluss von Haltestellen, welche nur über den Schulbusverkehr angesteuert werden).

Aufgrund der mannigfaltigen Fallkonstellationen in der städtebaulichen Realität für die Begrifflichkeiten städtebaulich integriert bzw. nicht integriert (und insbesondere für die



diffizile Grenzziehung zwischen beiden Lagekategorien) kann es keine vollumfänglich rechtssichere und abschließende Definition beider Lagekategorien geben. Um dennoch eine weitgehend einheitliche Handhabung in der Region zu gewährleisten, empfiehlt sich die Publikation von Fallbeispielen durch die Akteure der Regionalplanung (z.B. in Form einer Handlungsanweisung oder einer ähnlichen Publikation), in welcher einzelne Standorte exemplarisch hinsichtlich ihrer Lageverortung eingestuft werden (vgl. hierzu tiefergehende Ausführungen in Leistungsbaustein 8).

In einer zweiten Stufe finden auf regionalplanerischer Ebene die zentralen Versorgungsbereiche als räumliche Ausgestaltungsebene des Integrationsgebotes Anwendung. Die im RPS / RegFNP angewandte Differenzierung zwischen der Steuerung der zentrenrelevanten Sortimente in die ZVB und einer partiellen Öffnung für die distanzempfindlichen Lebensmittelsortimente, kann soweit grundsätzlich fortgeschrieben werden. Gutachterlich werden in einem geringen Umfang Modifikationen empfohlen, so dass sich die nachfolgende Steuerungssystematik ergibt:

Empfehlungen zur Ausgestaltung der übergeordneten Steuerungssystematik des Integrationsgebotes:

- Ansiedlungen/wesentliche Änderung großflächiger Einzelhandel in Oberzentren/Mittelzentren:
 - Großflächiger zentrenrelevanter Einzelhandel (entsprechend der Regionalen Sortimentsliste) ist nur in zentralen Versorgungsbereichen zulässig.
 - Ausnahmen bilden großflächige Lebensmittelmärkte in städtebaulich integrierten Lagen, die überwiegend der Nahversorgung dienen (vgl. Leistungsbaustein 4).
 - Großflächiger Einzelhandel mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment ist grundsätzlich in den gesamten zentralen Orts- und Stadtteilen außerhalb der Vorranggebiete Industrie- und Gewerbe zulässig, sofern die Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente eingehalten wird (s.u.).
- Ansiedlung/wesentliche Änderung großflächiger Einzelhandel in Unterzentren/Kleinzentren
 - Großflächiger zentrenrelevanter und nicht zentrenrelevanter Einzelhandel ist in Unter- und Kleinzentren generell ausgeschlossen. Ausnahmen bilden großflächige Lebensmittelmärkte in überörtlich bedeutsamen zentralen Versorgungsbereichen und Lebensmittelmärkte die überwiegend der Nahversorgung dienen in den sonstigen städtebaulich integrierten Lagen (vgl. Leistungsbaustein 4).



3.4 Randsortimentsbegrenzung (Z 3.4.3-5 Abs. 3 RPS / RegFNP):

Die bislang im RPS / RegFNP 2010 enthaltene Begrenzung der Randsortimente auf 10 % und max. 800 m^2 Verkaufsfläche wurde durch das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 15.09.2015 (AZ 4 C 2000/12N) bestätigt und für die Zielerreichung als erforderlich erachtet.

Z 3.4.3-5:

"[…]. Zentrenrelevante Randsortimente sind insgesamt auf maximal 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 gm Verkaufsfläche zu begrenzen"

Somit ist eine abschließende Klärung des Sachverhalts auf Landesebene gegeben. Aus dem Gerichtsurteil wurde dabei deutlich, dass die Öffnung der bestehenden Obergrenze durch ein bloßes allgemeines Beeinträchtigungsverbot (welches die Höhe der Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente vom spezifischen Einzelfall abhängig macht), nicht von gleicher Wirksamkeit wäre.

Aufgrund der Vergleichbarkeit der Ziele des Z 3.4.3-5 Abs. 3 mit denen des § 11 Abs. 3 BauNVO ist die Verwendung des 800 m² Schwellenwertes für zentrenrelevante Randsortimente It. Hessischem Verwaltungsgerichtshof hinreichend begründet. Die Verwendung eines anderen allgemeingültigen Schwellenwertes wie die bspw. im Sachlichen Teilplan großflächiger Einzelhandel zum LEP NRW angesetzten 2.500 m² oder die im Regionalplan Stuttgart festgesetzte Begrenzung von max. 350 m² müssten regionalspezifisch anhand der Einzelhandels-Bestandsstrukturen hergeleitet werden, was angesichts der ausgeprägten Heterogenität der einzelnen Strukturräume im Regierungsbezirk Darmstadt voraussichtlich nicht möglich ist. Die Regelungen zur Randsortimentsbegrenzung des RPS / RegFNP sollten deshalb unverändert fortgeschrieben werden. Mögliche Abweichungen von dem regionalplanerischen Schwellenwert können darüber hinaus über ein Zielabweichungsverfahren deutlich stringenter gesteuert werden.

Vor dem Hintergrund der teilweise deutlich ausgeprägten Konkurrenzeffekte gegenüber zentralen Versorgungsbereichen, die von zentrenrelevanten Randsortimenten in großflächigen Einzelhandelsbetrieben (wie beispielsweise Möbelhäusern) ausgehen können, empfiehlt es sich ferner, die Zielqualität der bestehenden Regelungen zu erhalten.

Es ist im Einzelfall stets darauf zu achten, dass eine Begrenzung der Randsortimente auf Ebene des Bebauungsplans nur vorhabenbezogen festgesetzt werden kann, gebietsbezogene Festsetzungen würden einer unzulässigen Kontingentierung entsprechen ("Windhundprinzip").



3.5 Ausnahmeregelung für Lebensmittelmärkte (Z 3.4.3-2 Abs. 3 RPS / RegFNP):

Bezüglich der Empfehlungen zur Modifizierung der Ausnahmeregelung für Lebensmittelmärkte (Supermarkt, Lebensmitteldiscounter) sei auf die Ausführungen zum Leistungsbaustein 4 verwiesen.

3.6 Ausschluss von Einzelhandel in Gewerbegebieten Z 3.4.3-3 RPS / RegFNP 2010

Ziel 3.4.3-3 schließt die Ansiedlung auch nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe in den gewerblichen Bauflächen des RegFNP und im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe des RPS / RegFNP aus und beschränkt den zulässigen Handel auf den Werksverkauf. Auch die Umwandlung von gewerblichen Bauflächen zu Sondergebieten für zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel wird ebenso ausgeschlossen wie die Ansiedlung weiteren Einzelhandels in Nahversorgungsagglomerationen.

Z 3.4.3-3 Sondergebiete, Gewerbliche Bauflächen/Vorranggebiete Industrie und Gewerbe "In den "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" (Bestand und Planung) widerspricht auch die Ansiedlung von nicht großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben der Raumordnung. [...]"

Das Ziel jeglichen Einzelhandel in gewerblichen Bauflächen des RegFNP bzw. im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe des RPS / RegFNP auszuschließen, steht im Widerspruch mit der Ausweisung von Ergänzungsstandorten auf Gewerbegebietsflächen für großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten. Dieser Zielkonflikt kann auf regionaler Ebene lediglich durch ein Zielabweichungsverfahren bewältigen werden.

Der Ausschluss auch nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe steht im Widerspruch zur Sicherung der Nahversorgung der in Gewerbe- und Industriegebieten arbeitenden Menschen. Insofern sollte das Ziel modifiziert werden und zumindest die Möglichkeit zur Ansiedlung kleiner Versorgungseinrichtungen wie Kioske oder Nachbarschaftsläden²² (Convenience Stores) eröffnet werden.

-

Nachbarschaftsläden – oder auch Convenience Stores genannt – dienen der Nahversorgung des unmittelbaren Nahbereiches und weisen zumeist eine Verkaufsfläche auf, die deutlich unterhalb der Großflächigkeitsgrenze liegt. Zur bauleitplanerischen Steuerung kann im Rahmen eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes anhand der Bestandsstrukturen eine maximale Verkaufsflächengröße für einen ortsspezifischen Nahversorgungsladen abgeleitet werden, sofern dieser in den Bestandsstrukturen vorzufinden ist. Ist dies der Fall können die Convenience Stores gemäß Rechtsprechung grundsätzlich einen der Bauleitplanung zugänglichen Anlagentypus darstellen (vgl. BVerwG Urteil 4 BN 39.04 Urteil vom 08.11.2004



Im Geltungsbereich alter Bebauungspläne sowie im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB können solange den Zielen der Regionalplanung widersprechende Einzelhandelsvorhaben in gewerblichen Bauflächen des RegFNP bzw. im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe des RPS / RegFNP zugelassen werden, bis die Kommune ihr Baurecht nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele anpasst. In neueren Bebauungsplänen wurden die Ziele des RPS / RegFNP nachweislich umgesetzt, während Fehlentwicklungen insbesondere in älteren B-Plänen oder im unbeplanten Innenbereich zu konstatieren sind. In alten Bebauungsplänen wird durch die Kommunen von der rechtlichen Möglichkeit (§ 15 BauNVO) an sich zulässige Vorhaben aufgrund ihrer Anzahl (z.B. das fünfte oder sechste Einzelhandelsvorhaben in einem Gewerbegebiet), Lage, Umfang oder Zweckbestimmung im Einzelfall nicht zuzulassen, kaum Gebrauch gemacht, weil diese "Notbremse" oftmals zu spät kommt, da beispielsweise Gewerbegebiete ihren Gebietscharakter bereits verloren haben.

Das Ziel beschränkt genehmigte und ausgeübte Einzelhandelsnutzungen an fehlallokalisierten Standorten auf den reinen Bestandsschutz. Genehmigte und ausgeübte Nutzungen haben im Vertrauen auf diese Genehmigungen Investitionen getätigt, die mit hohem Gewicht in die planerische Abwägung einzustellen sind. Eine rein auf den bauordnungsrechtlichen Bestandsschutz abstellende regionalplanerische Festlegung schließt differenzierte kommunale Lösungen zur Konfliktbewältigung aus.

Das bestehende Ziel weist trotz seiner Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung eine hohe Relevanz auf. Dadurch, dass der Einzelhandel in der Regel deutlich höhere Quadratmeterpreise für Mietflächen oder Bauland als andere gewerbliche Nutzungen zahlen kann, kommt es in Gewerbegebieten zu Verdrängungsprozessen zu Lasten von Handwerks- bzw. von kleinen und mittelständischen Gewerbebetrieben.

Das regionalplanerische Ziel zur Zulässigkeit des Werksverkaufs produzierender und weiterverarbeitender Betriebe (Z3.4.3-3 Abs. 1, S. 2) ist daher geboten und sollte beibehalten werden.

Für die Fortschreibung des Ziels empfiehlt sich eine Orientierung an den Formulierungen des Ziels 7 des LEP NRW Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. Dieses besagt, dass Verkaufsflächen in Gewerbegebieten auf den Bestand zu begrenzen sind. Ein Ersatz von nicht zentrenrelevanten Sortimenten zu zentrenrelevanten Sortimenten soll ausgeschlossen werden. Unter Beachtung des Beeinträchtigungsverbotes kommen geringfügige Erweiterungen in Betracht. Die Geringfügigkeit ist dabei nicht abschließend definiert und jeweils vorhabenbezogen zu bewerten. Dabei sind (angezeigte) Erweiterungsabsichten bestehender Einzelhandelsbetriebe als Sachverhalt mit erheblichem Gewicht in die Abwägung seitens der Kommune einzustellen.²³

Es empfiehlt sich die Ergänzung der Ziele um Regelungen zum Umgang mit bestandsrechtlich verfestigten Einzelhandelsvorhaben in Vorranggebieten "Industrie und

²³ Vgl. dazu auch Urteil des OVG Brandenburg vom 16.10.2014 – 10 A 6.09



Gewerbe" im RPS bzw. "gewerbliche Bauflächen" im RegFNP, um den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung die Chance zu eröffnen, den Betrieben über den reinen Bestandsschutz hinaus eingeschränkte Einwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Hierdurch könnten die Kommunen zugleich zum planerischen Handeln ermutigt werden, weil sie nun Konfliktlösungen auf kommunaler Ebene entwickeln könnten, die einem gerechten Interessensausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen besser ermöglichen.

Die Zielkonflikte zwischen den Zielen von "Vorranggebieten Siedlung, Bestand und Planung" sowie "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" sind für die festgelegten Ergänzungsstandorte zu vermeiden. Durch die Empfehlung auf Ergänzungsstandorte gänzlich zu verzichten, wären diese Zielkonflikte beseitigt (vgl. Ausführungen zu Leistungsbaustein 5). Alternativ könnte die Regionalplanung lediglich regionalbedeutsame Vorhaben steuern, weitere Nutzungsbeschränkungen können nur auf der Ebene der Kommunen erfolgen.

Mittelbar kann die Landes- und Regionalplanung Fehlentwicklungen auf kommunaler Ebene bei der Zulassung nicht integrierter Einzelhandelsvorhaben dadurch beeinflussen, in dem die Vergabe von Mitteln der Städtebauförderung an plankonformes Handeln auf kommunaler Ebene gebunden wird. Dies könnte sich positiv auf die Anpassung des bestehenden alten Baurechts auswirken und die regionalplanerische Steuerung des Einzelhandels wirksam verbessern. Hierfür wäre eine Anpassung der Fördermittelrichtlinien durch das Land Hessen erforderlich.

Ergänzend zu den oben genannten Aspekten empfiehlt sich auf Ebene des Regionalplans auch die Anregung bzw. den Hinweis zur Aufstellung und Konkretisierung der Ziele für "Vorranggebiet Industrie und Gewerbe" durch kommunale/regionale Gewerbesicherungskonzepte zu verankern.

3.7 Agglomerationsregelung Z.3.4.3-3 RPS / RegFNP 2010

Laut Z 3.4.3-3 gelten die regionalplanerischen Ziele auch für eine gewachsene Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten, die jeder für sich nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, jedoch in der Summe wie großflächige Einzelhandelsbetriebe wirken und deshalb potenziell geeignet sind die Ziele der Raumordnung zu verletzen.

Z 3.4.3-3 RPS / RegFNP

"Die genannten Ziele gelten auch:

- [...]
- Für die auch mit der Zeit gewachsene Agglomeration von mehreren kleineren Einzelhandelsbetrieben, die zwar jeder für sich nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, aber in der Summe die Ziele der Raumordnung verletzen, beziehungsweise zu den in § 11 (3) BauNVO genannten Auswirkungen führen."



Das Ziel beschränkt gewachsene Agglomerationen an nicht integrierten Standorten auf den reinen Bestandsschutz. Genehmigte und ausgeübte Nutzungen haben im Vertrauen auf diese Genehmigungen Investitionen getätigt, die mit hohem Gewicht in die planerische Abwägung einzustellen sind. Eine rein auf den bauordnungsrechtlichen Bestandsschutz abstellende regionalplanerische Festlegung schließt differenzierte kommunale Lösungen zur Konfliktbewältigung aus.

Im Geltungsbereich alter Bebauungspläne sowie im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB können sich weiterhin solange Agglomerationen von Einzelhandelsnutzungen entwickeln, bis Kommunen ihr jeweils geltendes Baurecht nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele angepasst haben. In neueren Bebauungsplänen wurden die Ziele des RPS / RegFNP umgesetzt, während Fehlentwicklungen in älteren B-Plänen oder unbeplanten Innenbereich unvermindert auftreten.

Das bestehende Ziel beschränkt sich auf gewachsene Agglomerationen und sollte auf einheitlich geplante Fachmarktstandorte (Einkaufszentren/faktische Einkaufszentren) sowie deren Verkaufsflächenerweiterungen ausgeweitet werden. Dies ist insbesondere daher von Relevanz, da sich Fachmarktstandorte in den vergangenen Jahren einer gleichbleibend hohen Beliebtheit bei Projektentwicklern erfreuten und aufgrund ihrer einheitlichen Außendarstellung seitens der Konsumenten als gemeinsame Shoppingdestination wahrgenommen werden.²⁴

Die vielfach autokundenorientierten Standorte treten somit auf Grund ihres breiten und filialisierten Angebotes in einen direkten Wettbewerb zu gewachsenen Einzelhandelsstandorten und Zentren.

Das Ziel des RPS / RegFNP sollte um Regelungen zum Umgang mit bestandsrechtlich verfestigten Agglomerationen von Einzelhandelsvorhaben ergänzt werden. Hierbei sollte den Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung die Möglichkeit gegeben werden, den Betrieben über den reinen Bestandsschutz hinaus eingeschränkte Einwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Hierdurch könnten die Kommunen zugleich zum planerischen Handeln ermutigt werden, weil sie nun Konfliktlösungen auf kommunaler Ebene entwickeln könnten, die einem gerechten Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen ermöglichen.

3.8 Hersteller-Direktverkaufszentren Z.3.4.3-6 RPS / RegFNP 2010

Laut Ziel 3.4.3-6 sind Hersteller-Direktverkaufszentren (auch Factory-Outlet-Center oder Designer-Outlet-Center genannt) und Urban-Entertainment-Center (Hersteller-Direktverkaufszentren in Kombination mit Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen) nur in zentralen Versorgungsbereichen von Oberzentren zulässig.

²⁴ Vgl. bspw. Hahn (2014): Performancebericht 2014 | 14: Wertarbeit mit Handelsflächen. Bergisch-Gladbach.



Z 3.4.3-7 RPS / RegFNP

"Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center – FOC, Designer-Outlet-Center – DOC) sind überregional bedeutsame, großflächige Einzelhandelsvorhaben und aufgrund ihrer besonderen Ausprägung und Funktion nur in zentralen Versorgungsbereichen der Oberzentren zulässig. Dies gilt auch für Betriebsformen von Hersteller-Direktverkaufszentren in Kombination mit Freizeit-, Kultur-, Sport- oder sonstigen Veranstaltungseinrichtungen."

Auf Grund der hohen Raumwirksamkeit von Hersteller-Direktverkaufszentren mit Einzugsbereichen von bis zu einer Stunde Fahrtzeit und teilräumlich auch mehr, ist aus fachgutachterlicher Sicht eine Beschränkung der Zulässigkeit auf Oberzentren sachgerecht und sollte fortgeschrieben werden.²⁵

Obschon in der jüngeren Vergangenheit im Bundesgebiet einzelne Ansiedlungen in innerstädtischen Bereichen von niedrigstufigeren Zentren vorgenommen wurden (bspw. Ochtrup als Mittelzentrum, Bad Münstereifel als Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums), sollte grundsätzlich auf Grund der hohen raumordnerischen Bedeutung entsprechender Einzelhandelsagglomerationen dieser Betriebstypus zentralen Versorgungsbereichen in Oberzentren vorbehalten bleiben. Ansiedlungen außerhalb dieser sind somit weiterhin nur mittels Zielabweichungsverfahren und somit nach einer entsprechend vertiefenden Prüfung und Begutachtung möglich. Dies wird in Anbetracht der inhärenten Fehlentwicklungspotenziale entsprechender Ansiedlungen auch bei diesen Fallkonstellationen als notwendig angesehen.

3.9 Flughafen Frankfurt Main Z 3.4.3-7

Im Ziel 3.4.3-7 wird festgelegt, dass sich die landseitige Einzelhandelsnutzung am Flughafen Frankfurt Main an der Nachfrage aus der Verkehrsfunktion und einer arbeitsplatznahen Versorgung der dort arbeitenden Bevölkerung orientieren soll. Der Einzelhandelsstandort Frankfurt Main ist dabei als nicht integrierter Standort zu werten.

Z 3.4.3-7 Flughafen Frankfurt Main

"Die landseitige Einzelhandelsnutzung am Flughafen Frankfurt Main muss sich an der Nachfrage aus der Verkehrsfunktion des Flughafens und einer arbeitsplatznahen Versorgung der dort Beschäftigten orientieren."

Aus fachgutachterlicher Sicht kann das Ziel fortgeschrieben werden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass auf Grund der Zugangsbeschränkung die luftseitigen Einzelhandelsflächen kaum empirisch nachweisbare Auswirkungen auf den stationären

²⁵ Vgl. hierzu BVerwG 4B 75.05 (Urteil vom 08.03.2006)



Einzelhandel in der Region haben dürften, da entsprechende Angebote von Fluggästen, insbesondere Transitgästen genutzt werden. Auf Grund der begrenzten zeitlichen Ressourcen dieser Käuferklientel können diese zumeist nicht während der Wartezeit eine der umliegenden Städte und zentralen Versorgungsbereiche aufsuchen. Zwar ist es grundsätzlich nicht auszuschließen, dass auch Fluggäste, die aus der Region stammen, während der Wartezeit Einkäufe tätigen, die Einkäufe in den südhessischen zentralen Versorgungsbereichen substituieren, auf Grund der großen Herkunftsstreuung der Fluggäste dürfte dieser Effekt jedoch zu vernachlässigen sein.

Das landseitige Einzelhandelsangebot kann hingegen auch ohne Zugangsbeschränkung von der regionalen Wohnbevölkerung gezielt aufgesucht und genutzt werden. Hier entwickeln insbesondere die Einzelhandelsbetriebe im Frankfurter Flughafen aufgrund ihrer Agglomerationseffekte (Anzahl, Dimensionierung in Teilen vergleichbar zu einem Einkaufszentrum) und der nicht gegebenen Bindung an das hessische Ladenöffnungsgesetz²⁶ eine entsprechende Attraktivität aus Konsumentenperspektive. Insofern verwundert es nicht, dass die Schaffung von Einzelhandelsflächen im Zuge der Projektentwicklung "Airport-City" in der Region kontrovers diskutiert wurde.

Trotz eines erfahrungsgemäß unterdurchschnittlichem Konsumentenanteils aus der Region in landseitigen Einzelhandelsbetrieben deutscher Flughäfen, wohnt entsprechenden Verkaufsflächenerweiterungen dessen ungeachtet in Abhängigkeit von der Dimensionierung die Gefahr einer signifikanten Steigerung der Auswirkungen inne. Aus fachgutachterlicher Sicht müssen bei einer Entwicklung oder wesentlichen Änderung weiterer landseitigen Einzelhandelsflächen daher wesentliche negative Beeinträchtigungen von zentralen Versorgungsbereichen oder der Nahversorgung ausgeschlossen werden können, dies ist entsprechend in einer Auswirkungsanalyse transparent und intersubjektiv nachvollziehbar nachzuweisen (vgl. Leistungsbaustein 7). Es empfiehlt sich daher das Ziel aus fachgutachterlicher Sicht entsprechend fortzuschreiben.

Das Hessische Ladenöffnungsgesetzt ermöglicht auf internationalen Flughäfen wie dem Frankfurter Flughafen eine Öffnung von Handelseinrichtungen von 0:00 bis 24:00 Uhr. Darüber hinaus gibt es keine Begrenzung des Warensortimentes auf Reisebedarf.



4 Leistungsbaustein 4: Überprüfung der Regelungen zur Sicherung der Nahversorgung

Infolge der Konkurrenz durch nicht integrierte Handelsstandorte und Fachmarktzentren, der wachsenden Bedeutung des Online-Handels sowie der gewandelten Kundenpräferenz für große Einzelhandelsdestinationen mit entsprechendem Erlebniswert und des gesättigten Marktumfeldes, gerät der innerstädtische Einzelhandel insbesondere in Grundund kleinen Mittelzentren zunehmend unter Wettbewerbsdruck.

Die Folge ist, dass insbesondere die hier vielfach noch strukturprägenden inhabergeführten Einzelhändler mit typischerweise zentrenrelevanten Sortimenten wie Bekleidung, Schuhen, Spiel-, Sport- oder Elektrowaren nur noch bedingt rentabel wirtschaften können. Umso wichtiger ist es, in den Innenstädten Magnetbetriebe zu sichern und weiterzuentwickeln, die in den Geschäftsstraßen für eine ausreichende Frequentierung und somit eine hinreichende Laufkundschaft für die kleineren Fachgeschäfte sorgen. In Grund- und kleinen Mittelzentren können diese Funktion in der Regel hauptsächlich Lebensmittelmärkte oder andere Nahversorgungsmärkte einnehmen. Obwohl der Onlinehandel in diesem Warensegment bislang nur eine stark untergeordnete Rolle einnimmt, geraten innerstädtische Lebensmittelmärkte auf Grund von Ansiedlungen auf der "Grünen" bzw. "Grauen Wiese" (Gewerbestandorte) oder durch verkehrsorientierte Standorte an "Ortsschildlagen" zunehmend unter Wettbewerbsdruck. Um ein Wegbrechen der Frequenzbringer in den Zentren zu verhindern, ist ein sensibler Umgang mit der Ansiedlung oder Erweiterung von Lebensmittelmärkten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche vonnöten.

Zum Schutz der Versorgungsfunktion und der Weiterentwicklung von strukturprägenden Lebensmittelmärkten innerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches bzw. in dessen städtebaulich-funktionalem Zusammenhang bedarf es zudem einer konsequenten Steuerung, da es vielfach Widersprüche zwischen dem planerischen Leitbild und den Standortanforderungen der Lebensmittelmarktbetreiber gibt (vgl. Ausführungen im Leistungsbaustein 9).

Analyseergebnis:

Um raumbedeutsame Vorhaben von nicht raumbedeutsamen Vorhaben im Lebensmitteleinzelhandel zu differenzieren, wurde im RPS / RegFNP den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, unter Einhaltung der sonstigen Verträglichkeitsanforderungen für Lebensmittelvollsortimenter bis 2.000 m² Verkaufsfläche und für Lebensmitteldiscounter bis 1.200 m² Verkaufsfläche eine Raumverträglichkeit in städtebaulich integrierten Lagen anzunehmen.



Z3.4.3-2

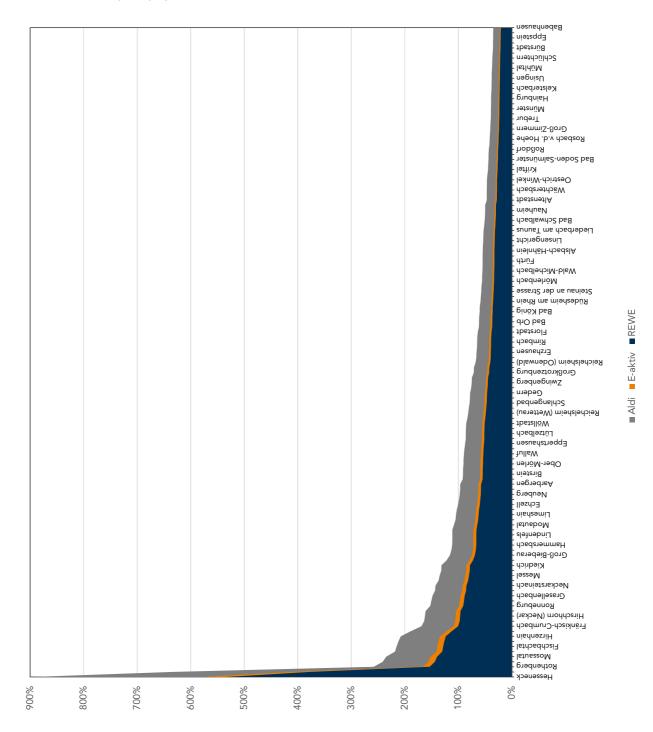
"[...] Zur Sicherung der Grundversorgung und unter Einbehaltung der sonstigen Verträglichkeitsanforderungen kann für einen Lebensmittel-Vollversorger bis zu 2.000 qm Verkaufsfläche oder für einen Lebensmitteldiscounter bis 1.200 qm Verkaufsfläche die Raumverträglichkeit in städtebaulich integrierten Lagen angenommen werden. [...]"

Entsprechend der Analyseergebnisse des Gutachtens wird die pauschale Annahme dieser o. g. Ausnahmeregelung in Bezug auf die Unterschiede der einzelnen Gemeinden hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen und Ausstattung mit Lebensmittelmärkten nicht immer gerecht und kann unter Umständen zu nicht intendierten Fehlentwicklungen führen (vgl. Ausführungen zu Leistungsbaustein 1). Dies liegt insbesondere darin begründet, dass die gesetzten Schwellenwerte pauschal für sämtliche Strukturräume und Standorte angesetzt werden, ohne dabei die heterogene Größenordnung der jeweiligen Mantelbevölkerung zu berücksichtigen.

So können insbesondere im ländlichen Raum bereits von Ansiedlungen eines solitären Lebensmittelvollsortimenters mit einer Verkaufsfläche von 2.000 m² bzw. von einem Lebensmitteldiscounter mit 1.200 m² Verkaufsfläche erhebliche Auswirkungen auf den Bestand und die Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen respektive der Nahversorgungsstrukturen ausgehen. Lebensmittelvollsortimenter und Lebensmitteldiscounter dieser Größenordnung weisen z. T. einen deutlich höheren Umsatz auf, als der örtlichen Bevölkerung im Lebensmittelsegment insgesamt an Kaufkraft zur Verfügung steht (vgl. nachfolgende Abbildung). Entsprechende Lebensmittelmärkte weisen somit ein Einzugsgebiet auf, das deutlich über das Gemeindegebiet hinaus ragt und somit regionalplanerische Relevanz entfalten kann.



Abbildung 23: Modellhafte Gegenüberstellung des Verhältnisses von Umsatzleistung eines Supermarktes mit 2.000 m² und eines Lebensmitteldiscounters mit 1.200 m² Verkaufsfläche zur Kaufkraft für Nahrungs- und Genussmittel in der jeweiligen Kommune



Quelle: Eigene Berechnungen, Anmerkung: Für die Modellrechnung wurde pauschal für einen EDEKA und einen REWE-Vollsortimenter von 2.000 m² Verkaufsfläche (Nahrungs- und Genussmittel) ein zu erwartender Umsatz von rd. 8,3 Mio. bzw. 7,7 Mio. Euro angenommen.



Für einen Aldi Lebensmitteldiscounter wurde pauschal ein Umsatz von 12,9 Mio. Euro angesetzt.²⁷

Die Ergebnisse der Evaluierung lassen erkennen, dass von vielen Kommunen die grundsätzliche Möglichkeit die Ausnahmeregelung unter Einhaltung der sonstigen Verträglichkeitsanforderungen für Lebensmittelanbieter anzuwenden als verbindliches Ziel und weniger als grundsätzliche Möglichkeit im Sinne eines Ausnahmetatbestandes missinterpretiert wurde.

Die Ausnahmeregelung in Z 3.4.3-2 Abs. 3 birgt somit in städtebaulich integrierten Lagen aufgrund ihrer pauschalen Schwellenwertbindung und der nicht hinreichenden Berücksichtigung der Mantelbevölkerung ein erhebliches Fehlentwicklungspotenzial und führte infolge der verminderten Steuerungswirkung (bzw. entsprechend der Auslegung in der Genehmigungspraxis) zu diversen Ansiedlungen in der Planungsregion Südhessen, die eigentlich den Zielen der Raumordnung entgegenstehen, weil sie beispielsweise das Beeinträchtigungsverbot verletzen.

Auch die in der Ausnahmeregelung vorgenommene betriebstypologische Unterscheidung zwischen den planungsrechtlich nicht typisierten Handelsformen Lebensmittelvollsortimenter und Lebensmitteldiscounter erweist sich als kritisch. So ist eine entsprechende betriebstypologische Unterscheidung planungsrechtlich nur in Sondergebieten, durch B-Pläne nach § 9 Abs. 2a BauGB und Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB V+E-Plan durch die Kommune umsetzbar (vgl. Leistungsbaustein 1).

Eine entsprechende Differenzierung erscheint auch aus fachlichen Gesichtspunkten nur bedingt haltbar. So zeigt eine Studie der HafenCity Universität Hamburg und der dem 2013 Universität Regensburg aus Jahre auf, dass zwischen Lebensmittelvollsortimentern und Lebensmitteldiscountern keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich ihrer fußläufigen Nahversorgungsfunktion bestehen. Eine entsprechende Unterscheidung bei der raumordnerischen Steuerung kann somit weder sachlich noch abwägungsgerecht begründet werden.²⁸

Empfehlung:

Auf Grund der hohen Bedeutung von Lebensmittelmärkten in Grund- und Mittelzentren, den dort teilweise gegebenen fragilen Einzelhandelsstrukturen sowie den Missinterpretationen in den letzten Jahren sollte eine Neuregelung der bestehenden Ausnahmeregelung für Supermärkte und Lebensmitteldiscounter erfolgen. Grundsätzlich sollte die Zulässigkeit von Lebensmittelmärkten außerhalb der im RPS / RegFNP dargestellten zentralen Versorgungsbereiche (die über einen überörtlichem Versorgungsauftrag verfügen) auf den in der Rechtsprechung bestätigten bzw. in der

-

²⁷ Die angenommenen Flächenproduktivitäten entsprechen lt. Hahn Retail Report 2015 | 2016 den bundesweit durchschnittlichen Flächenproduktivitäten der jeweiligen Betreiber.

²⁸ Vgl.: HCU, IRE | BS (2013): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel – Endbericht



BauNVO verankerten Schwellenwert der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO (i. H. v. 1.200 m² Geschossfläche/ 800 m² G-VKF) begrenzt werden. Einen überörtlichen Versorgungsauftrag weisen dabei die im RPS / RegFNP festgelegten zentralen Versorgungsbereiche der Ober- und Mittelzentren auf sowie im Einzelfall die zentralen Versorgungsbereiche der Unterzentren, sofern diese über einen Versorgungsauftrag für Kleinzentren verfügen.

Um jedoch auch in **städtebaulich integrierten Lagen** eine fußläufige und verbrauchernahe Nahversorgung zu gewährleisten, sollte im Ausnahmefall auch die Ansiedlung auch von größeren Lebensmittelmärkten (auch jenseits der Regelvermutungsgrenze von 800 m² Verkaufsfläche) zulässig sein, sofern diese überwiegend der Nahversorgung der umliegenden Wohnbevölkerung dienen und den Bestand und die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche nicht negativ beeinflussen.

Zur Ableitung von maximalen Größenordnungen für entsprechende Nahversorgungsmärkte empfiehlt sich vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse von einer Ausweisung pauschaler Schwellenwerte abzusehen (vgl. Ausführungen in Leistungsbaustein 1), da angesichts der heterogenen räumlichen Strukturen in Südhessen eine Herleitung entsprechender absoluter Schwellenwerte für sämtliche Teilräume nicht möglich und nicht sachgerecht ist.

Vielmehr bedarf es eines ortsangepassten Prüfschemas, welches die Höhe der Mantelbevölkerung mit einbezieht und sich somit stärker an der ortsspezifischen Situation orientiert.

Es wird empfohlen, die Prüfung inwieweit Lebensmittelmärkte überwiegend der Nahversorgung dienen, anhand regionalspezifisch angepasster Kriterien vorzunehmen, die sich an dem Grundlagengutachten der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO aus dem Jahre 2002 orientieren (im Weiteren als "AG Strukturwandel" bezeichnet, vgl. nachfolgenden Exkurs).²⁹

Exkurs: Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO

Um die Jahrtausendwende wandten sich einzelne Handelsunternehmen und Verbände an die Bundesregierung, weil sie in der bestehenden Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO eine Benachteiligung des Betriebstypus Supermarkt hinsichtlich der Standortzuweisung gegenüber anderen Betriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels sahen (insbesondere Lebensmitteldiscounter). Dies läge insbesondere darin begründet, dass ein Supermarkt auf Grund des Strukturwandels im Einzelhandel und seiner höheren Artikelanzahl per se eine signifikant höhere Verkaufsfläche aufweisen muss, die oftmals über der Großflächigkeitsschwelle liegt.

²⁹ Vgl.: Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO vom 30.04.2002.



Zur Klärung dieses Konfliktes hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche sich aus Vertretern des Bundes, der Länder, der Gemeinden sowie aus Einzelhandelsverbänden und Handelsunternehmen zusammensetzte.

Die Arbeitsgruppe war in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahre 2002 mehrheitlich zu der Auffassung gekommen, dass eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht erforderlich sei, da die darin angelegte Flexibilität ausreicht, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls für den Lebensmitteleinzelhandel sachgerechte Standortentscheidungen zu treffen. Es wird jedoch betont, dass dem Lebensmitteleinzelhandel eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung zukommt; insbesondere in größeren, verdichteten Gemeinden und Ortsteilen kann davon ausgegangen werden, dass auch oberhalb der Großflächigkeitsschwelle (gemäß Urteil des BVerwG AZ 4 C 10 vom 24.11.2005) auf 800 m² Gesamtverkaufsfläche festgelegt) im Sinne der Regelvermutungsgrenze aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind, sofern das Planvorhaben bestimmte Kriterien erfüllt (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Diese Fallkonstellationen entsprechen somit der Intention, die der Regelvermutung des § 11 Absatz 3 BauNVO innewohnt. Diese enthält eine widerlegbare Vermutungsregel, dass Einzelhandelsvorhaben mit einer Geschossfläche von größer als 1.200 m² mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung haben und somit kerngebietsoder sondergebietspflichtig sind.

Diese Vermutungsregel ist jedoch widerlegbar, so dass auch ober- oder unterhalb der 1.200 m² Geschossflächenbegrenzung Auswirkungen bzw. keine Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung vorliegen können.

Diese im fachlichen Diskurs weitverbreitete und in mehreren Gerichtsurteilen des Bundesverwaltungsgerichts angeführte Grundlagenstudie der Arbeitsgruppe³⁰ hat sich intensiv mit der Thematik auseinander gesetzt, ab wann zu erwarten ist, dass ein Lebensmittelmarkt überwiegend der verbrauchernahen Nahversorgung dient und ab welchen Parametern/Schwellenwerten in der Regel anzunehmen ist, dass ein Einzelhandelsvorhaben negative Auswirkungen auf Innenstädte bzw. zentrale Versorgungsbereiche nach sich zieht.

Vgl. u.a. Kuschnerus (2007): Der Standortgerechte Einzelhandel; Dr. A. Bunzel, D. Landua und W.-C. Strauss (2015): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO, sowie BVerwG AZ 4B 29.04 (Urteil vom 22. Juli 2004) und BVerwG AZ 4C 10.04 (Urteil vom 24. November 2004)



Die in der Studie aufgeführten übergeordneten Kriterien wurden in die Hinweise und Erläuterungen des Landes Hessen zum LEP aufgenommen³¹ und finden vielfache Anwendung im Rahmen von Genehmigungsprozessen atypischer Fallgestaltungen nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO ³²

In der Studie wurden dabei die nachfolgend benannten Kriterien aufgestellt, die auch – regionalspezifisch angepasst – in das Regelungswerk des RPS / RegFNP übernommen werden sollten:

Lebensmittelmärkte dienen überwiegend der Nahversorgung sofern...

- der Anteil der nahversorgungsrelevanten Sortimente (Nahrungs- und Genussmittel und Drogeriewaren) mindestens 90 % der Gesamtverkaufsfläche beträgt,
- der Standort verbrauchernah und
- hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens "verträglich"

sowie städtebaulich integriert ist.33

 Ein Nahversorgungsmarkt ist – abgesehen von besonderen Siedlungs- und Konkurrenzstrukturen – dann vorhanden, wenn der voraussichtlich generierte sortimentsbezogene, nahversorgungsrelevante Gesamtumsatz 35 % der jeweiligen sortimentsbezogenen Kaufkraft im Nahbereich nicht übersteigt.

Definition Nahbereich:

 Bei einer Einwohnerdichte von 2.500 EW/km² oder mehr ist für den Nahbereich ausgehend vom Vorhabenstandort eine fußläufige Entfernung von 1.000 m anzusetzen.

- Bei einer Einwohnerdichte von weniger als 2.500 EW/km² aber mehr als 1.250 EW/km² ist für den Nahbereich ausgehend vom Vorhabenstandort eine fußläufige Entfernung von 1.500 m anzusetzen.
- Bei einer Einwohnerdichte weniger als 1.250 EW/km² ist für den Nahbereich ausgehend vom Vorhabenstandort eine fußläufige Entfernung von 2.500 m anzusetzen.

-

³¹ Vgl.: Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005). S. 16.

³² Dies legen die Untersuchungsergebnisse der difu-Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung nahe. Im Endbericht weisen die Autoren nach, dass ein Großteil der so bezeichneten "gängigen Kriterien" der AG Strukturwandel in der jeweiligen Genehmigungspraxis teilweise oder immer zur Anwendung kommen (vgl. difu (2014), S. 47ff).

³³ Vgl.: Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO. Zur näheren Spezifikation der städtebaulichen Integration empfiehlt sich ein Querverweis zur regionalspezifischen Definition der Begrifflichkeit im Integrationsgebot (vgl. Kapitel 3).



Im Genehmigungsverfahren von Nahversorgungsmärkten mit einer Gesamtverkaufsfläche > 800 m², deren Standort sich außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche mit überörtlicher Versorgungsfunktion befindet, wäre somit - bei Übernahme der gutachterlichen Empfehlungen aus Kapitel 3 zum Konzentrations- und Integrationsgebot - eine Verträglichkeitsanalyse anzufertigen, die neben den notwendigen Prüfinhalten auch die angepassten Kriterien der AG Strukturwandel berücksichtigt und eine Einordnung des entsprechenden Vorhabens vornimmt, inwieweit es sich um einen Nahversorgungsmarkt handelt. Mit diesen Prüfschritten soll nachgewiesen werden, dass es sich bei dem zu beurteilenden Vorhaben nicht um ein regionalbedeutsames Vorhaben handelt und es somit die definierten Ausnahmetatbestände hinsichtlich der Zulässigkeit an diesen Standorten erfüllt.

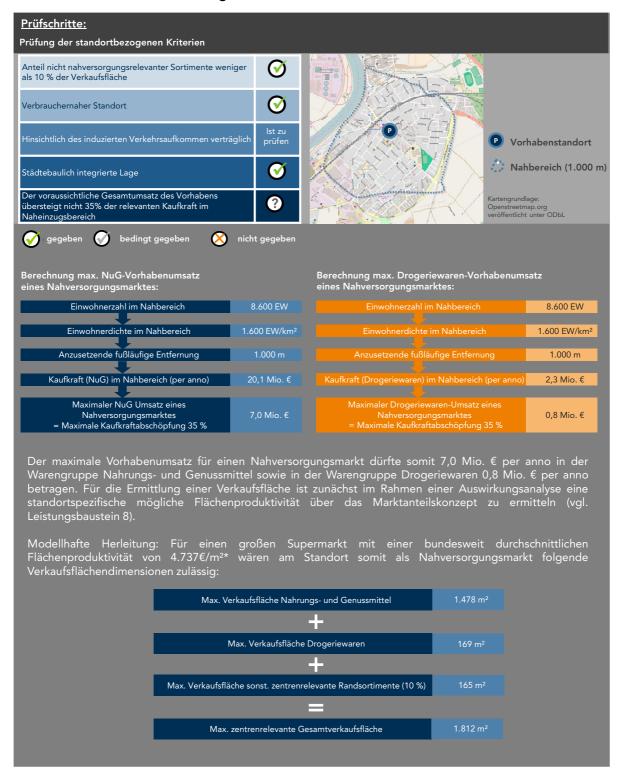
Zudem empfiehlt es sich, das Regierungspräsidium als obere Landesplanungsbehörde und den Regionalverband materiell und formell in das Verfahren einzubinden. In diesem Zusammenhang sind die kompetenzrechtlichen Beteiligungsvoraussetzungen durch die zuständigen Gremien zu schaffen.

Bei der Ermittlung der Bevölkerungsdichte im unmittelbaren Nahbereich kann – sofern möglich – auf kommunale, feinmaßstäbige Bevölkerungsdaten oder auf kommerzielle Anbieter von entsprechenden GIS-Daten zurückgegriffen werden. In den Auswirkungsanalysen ist dabei stets Quelle der entsprechenden Datengrundlage anzugeben, damit diese auch für die Genehmigungsbehörden im Rahmen der Verfahrensschritte nachprüfbar ist. Es empfiehlt sich ferner eine entsprechende Verknüpfung mit den Anforderungen an Auswirkungsanalysen (vgl. weiterführende Aussagen dazu im Leistungsbaustein 8).

Die nachfolgende Abbildung zeigt für einen fiktiven Standort in Kelsterbach (LK Groß-Gerau) modellhaft auf, wie eine entsprechende Prüfung der Nahversorgungsfunktion als Teil einer Verträglichkeitsuntersuchung vorgenommen werden kann.



Abbildung 24: Modellhafte Prüfung der Nahversorgungfunktion eines Lebensmittelmarktes im Sortiment Nahrungs- und Genussmittel



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung, Einwohnerzahlen nach Regionalverband FrankfurtRheinMain. * deutschlandweiter Durchschnittswert für die Flächenproduktivität eines großen Supermarkts lt. EHI 2016. Kaufkraftwerte nach IfH 2015. Im Falle eines



Einkaufszentrums oder faktischen Einkaufszentrums ist der berechnete Umsatz für die gesamte Einzelhandelsagglomeration anzusetzen.

Bei einer entsprechenden Einordnung sind dabei stets die Gesamtauswirkungen des Vorhabens zu untersuchen. So sind bei einem Verlagerungsvorhaben auch die Auswirkungen einer möglichen einzelhandelsbezogenen Nachnutzung des Altstandortes mögliche Agglomerationswirkungen eines Vorhabens im Rahmen eines Verträglichkeitsgutachtens zu prüfen (vgl. dazu auch Ausführungen zu Leistungsbaustein 3 und 8)

Alternative Nahversorgungskonzepte zur Sicherung der Grundversorgung Teilräumen mit Angebotsdefiziten

In Kommunen, die über kein adäquates verbrauchernahes und vollumfängliches Nahversorgungsangebot verfügen sollte die Schaffung alternativen Nahversorgungskonzepten geprüft werden. Im Sinne der Zielstellung einer Sicherstellung weitestgehend gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie einer Bereitstellung wohnortnaher Nahversorgungsangebote gilt es hier vor allem alternative Ansätze und Lösungswege zu verfolgen.

Da es aufgrund des eingeschränkten Bevölkerungspotenzials nur in einem bedingten Maßstab gelingen kann, betriebswirtschaftlich tragfähige Nahversorgungsangebote in allen Kleinzentren oder den Ortsteilen von Unterzentren bereitzustellen, sollte ein wesentliches Handlungsfeld seitens der regionalen Akteure in der Sicherung und der Verbesserung der Nahverkehrsanbindungen liegen. Mit vordringlichem Bedarf ist hierbei insbesondere die Einrichtung möglichst umsteigefreier ÖPNV Anbindungen an die Unterzentren oder alternativ an Ortsteile mit einem strukturprägenden Anbieter priorisieren.

Nachfolgend werden bereits erprobte Konzepte zur Sicherstellung der Nahversorgung im ländlichen Raum vorgestellt. Diese beziehen sich im Schwerpunkt auf den stationären Einzelhandel sowie teilweise auf mobile Angebote. Ausführlich nachzulesen sind alle nachfolgend beschriebenen Modelle in dem von Stadt + Handel und des Deutschen Seminars für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) erstellten Leitfadens Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung.³⁴

Stationäre Konzepte

Filialkonzept

Filialkonzepte sind auf Kleinflächenläden im Franchise-Bereich³⁵ ausgerichtet und vertraglich an einen Großhandelspartner gebunden. Dieser ist sowohl verantwortlich für die

Vgl.: Beckmann, Ralf / Böcker, Mone / Lindemann, Maik / Nyhues, Jens (2007): Leitfaden Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. Aktuelle Modelle, Strategien und Konzepte gegen wegbrechende Handels- und Dienstleistungsnutzungen.

Franchising ist ein auf Partnerschaft basierendes Geschäftsmodell, insbesondere im Bereich Einzelhandel und Dienstleistung.



Belieferung als auch für die Konzeptgebung. Kennzeichnend für diese Konzepte ist die Konzentration des Sortiments auf den Vergesslichkeits- und Bequemlichkeitseinkauf sowie auf Frischwaren. Weitere Merkmale sind längere Öffnungszeiten, Stehcafé und häufig die Ergänzung mit Dienstleistungsangeboten zur Kundenbindung. Ein Vorteil dieser Konzepte ist, dass oftmals eine Beratung und Standortanalyse durch den Konzeptgeber stattfindet, sodass die wirtschaftlichen Risiken der Betreiber minimiert werden (vgl. Beckmann et al (2007), S. 31).

den letzten Jahren wurden Konzepte dieser großen Art von den Lebensmittelgroßhändlern für 300 bis 600 m² Verkaufsfläche entwickelt (z. B. Markant nah & frisch, REWE und EDEKA). Teilweise weisen auch regionale Ladenketten sowie Integrationsmärkte Franchisemerkmale auf, zum Beispiel in Form eines einheitlichen Auftritts. Bei regionalen Ladenketten handelt es sich um Nahversorgungsläden, die durch eine öffentlich geförderte Regionalinitiative entstanden sind (vgl. Beckmann et al (2007), S. 35).

Damit sich solch ein Filialkonzept wirtschaftlich rentiert, sind im Einzugsbereich eines Betriebs meist 2.000 bis 2.500 Einwohner notwendig (vgl. nachfolgende Abbildung). Zudem geben die Konzepte Vorgaben zu erforderlicher Stellplatzanzahl und Wettbewerbsumfeld sowie zur Mindestverkaufsfläche (300 bis 400 m²) für eine optimale Warenpräsentation.





Abbildung 25: Auswahl recherchierter Kleinflächenkonzepte in Deutschland und deren Standortanforderungen (Orientierungswerte)

Konzeptname	Unternehmens- gruppe	Verkaufsfläche in m²	Einwohner im Einzugsgebiet	Verbreitungs- gebiet
BONUS	BONUS gGmbH	ab 300	5.000	BW, BY, HE
CAP	gdw süd	ab 400	2.500	Bundesweit
CAP kompakt	gdw süd	100-300	500-1.500	Bundesweit
Ihre Kette	Markant AG	100-300		
Ihre Kette Extra Markt	Markant AG	300-600		
IK - Ihr Kaufmann	Markant AG	100-300	1.200-1.500	
Landmarkt	Okle GmbH Großhandelszentr ale Singen	250-800	2.500-3.000	BW
Nah & Frisch	Markant AG	300-600	3.000	BE, BB, HH, MV, NI, SH, SN, ST
Nah & Gut	EDEKA	mind. 500	5.000	Bundesweit
REWE Nahkauf	REWE Group	300-800	mind. 2.200	Bundesweit
Tegut Lädchen für alles	Genossenschaft Migros Zürich	100-300	1.000-2.000	BW, BY, HE, NI, , Niedersachsen, TH, RP
Tegut Nahversorger	Genossenschaft Migros Zürich	400-1.000	-	BW, BY, HE, NI, RP, TH
TREFF 3000	EDEKA	600-1.000	3.500-4.000	BW, BY, HE, SH, SL
Um's Eck	Markant AG	70-350	1.000-2.500	BW, BY, HE

Quelle: Angaben It. Betreiber, Internetrecherche; Für unbeschriebene Datenfelder konnten keine Angaben der Betreiber ermittelt werden



Multifunktionsladen

Multifunktionsläden bieten dem Konsumenten, ähnlich wie Nahversorgungsagglomerationen oder Zentren vielfältige Kopplungsmöglichkeiten. Daneben dienen gastronomische Treffpunkte und Zusatzdienstleistungen, wie zum Beispiel Post, Reisebüro, Krankenkasse oder soziale Einrichtungen, der Kundenbindung sowie der Abgrenzung zu Supermärkten und Discountern. Auch eine Verbindung mit medizinischen Angeboten ist anzustreben, eine entsprechende Kombination in Form einer ländlichen Versorgungseinheit kann es mobil eingeschränkten Personen und chronisch Kranken ermöglichen möglichst lange und selbstbestimmt in ihrer gewohnten Umgebung zu leben.

Wirtschaftlich rentabel lassen sich die Zusatzdienstleistungen aus sich heraus nur selten betreiben, denn in erster Linie dienen sie der Förderung der Hauptnutzung bzw. des gesamten Marktes. Sind räumliche und personelle Kapazitäten vorhanden und lassen sich Synergien für den Konsumenten erkennen, dann ist die Kopplung von (Lebensmittel-) Einzelhandel und Dienstleistungen in Form von Multifunktionsläden als sinnvoll einzustufen. Die Standorte für entsprechende Nahversorgungseinheiten sollten insbesondere bei kleinen Kommunen interkommunal abgestimmt werden, um maximale Synergieeffekte zu erreichen.³⁶

Fallbeispiel: Hartmans-Lädchen in Modautal OT Brandau

Das "Hartmanns-Lädchen" ist ein familiengeführtes Geschäft, das 2013 aus der Erweiterung eines Hofladens hervorgeht. Die Betreiber haben es sich, nach der Schließung des letzten Lebensmittelmarktes im Ort, zum Ziel gesetzt die Nahversorgungssituation sowohl qualitativ mit Produkten aus dem Eigenbetrieb und der Region, als auch quantitativ zu verbessern. Das Warenangebot setzt sich hauptsächlich aus Lebensmitteln zusammen und wird durch Drogeriewaren und Handarbeiten ergänzt. Die Ergänzung des Lebensmittelmarktes durch eine Paketannahmestelle erhöht die Kundenbindung an den Standort. Der Betrieb wird wirtschaftlich ohne Subventionen betrieben und wurde unter anderem mit dem Preis "Unternehmen des Monats November 2015" der Landesregierung Hessen ausgezeichnet.

Integrationsmarkt

_

Neben der Funktion der Nahversorgung dienen Integrationsmärkte der Einbindung sozial benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft. Diese Märkte bieten auf mindestens 300 bis 400 m² Verkaufsfläche ein Vollsortiment mit etwa 6.000 Artikeln an. Die Mindesteinwohnerzahl im fußläufigen Einzugsgebiet sollte bei 2.000 Einwohnern liegen. Durch das Modell der gezielten Integration behinderter Menschen und der damit verbundenen Förderung durch Stiftungen und öffentliche Zuschüsse, wird ein Bestehen

Vgl. Interessensgemeinschaft Odenwald e.V. (2010): Sozialraumanalyse Leader-Region Odenwald 2010. Zukünftige Situation der Generation 55plus. Kurzfassung. S. 78ff.



auch an Standorten mit geringer Renditeerwartung ermöglicht, da die Gewinnerzielung bei diesen Märkten nicht im Vordergrund steht. Im ländlichen Raum der Planungsregion Südhessen bestehen Integrationsmärkte der Kette CAP beispielsweise in Lützelbach sowie in Höchst im Odenwaldkreis.

Abbildung 26: Beispieldarstellung Integrationsmarkt – CAP Supermarkt



Quelle: Eigenes Foto Stadt + Handel 2013.

Bürgerladen

Hintergrund der Gründung eines Bürgerladens ist die Mobilisierung des Engagements möglichst vieler Bürger für ihren eigenen Laden, wobei Gewinnabsichten nicht im Vordergrund stehen. Träger dieser Läden sind Vereine oder Genossenschaften, die auch an Sortiments- und Preisgestaltung mitwirken können. Das Konzept des Bürgerladens befördert und beabsichtigt in dessen Gründungs- und Betriebsphase Kommunikationsprozesse zwischen den Einwohnern, die Engagement und Identifikation mit Betrieb und Wohnort hervorrufen sollen.

Charakteristisch für Bürgerläden ist die Ausrichtung des Sortiments auf die Gewährleistung der Grundversorgung auf ca. 100 bis 200 m² Verkaufsfläche. Der Sortimentsschwerpunkt liegt dabei auf Frischwaren. Eine weitere Form des Bürgerladens ist die Einbindung der Bürger als kapitalbildende Gesellschafter. Dies ist dann zu empfehlen, wenn Startkapital für ein Geschäft nötig ist.³⁷

Mobile Konzepte

Wochenmärkte

Wochenmärkte sind in den meisten Mittel- und Oberzentren ein fester Bestandteil der Nahversorgungsstruktur. Auch in Unter- und Kleinzentren oder instabilen Nahversorgungszentren bietet die Errichtung eines Wochenmarkts die Möglichkeit einer fehlenden Nahversorgung - zumindest temporär - entgegenzuwirken. Darüber hinaus beleben Wochenmärkte die Zentren, sind Frequenzbringer und gleichzeitig ein sozialer Treffpunkt der Bewohnerschaft. Bereits ab einer Zahl von 5.000 Einwohnern gilt ein Wochenmarkt als erfolgversprechend. Ein breit ausgerichtetes Sortimentsangebot kann in

_

³⁷ Vgl. Beckmann et al (2007): S. 42.



ländlichen Kommunen, denen eine fußläufige Nahversorgung durch den stationären Handel inzwischen gänzlich fehlt, die komplette Nahversorgung abdecken. Daneben lassen sich auch einzelne Sortimente (z. B. im Bereich Frischwaren) ansiedeln, die damit der Ergänzung des stationären Handels dienen. Für eine erfolgreiche Initiierung ist ein Impulsgeber nötig, beispielsweise die Kommune oder Einzelhändler.

Verkaufswagen und Bringdienste

Eine weitere Alternative, die Nahversorgung im ländlichen Raum sicherzustellen, sind Verkaufswagen, entweder als Spezialanbieter (z. B. Eier oder Fleisch) oder mit einem breiter gefächerten Sortiment als mobiler Laden. Eine zeitliche wie räumliche Bündelung mehrerer Verkaufswagen bietet zudem die Möglichkeit der Schaffung eines "Minimarkts" mit einem vielfältigeren Angebotsspektrum.

Darüber hinaus können an Einzelhandelsbetriebe angegliederte Bringdienste das Nahversorgungsangebot in einem Ort ergänzen und durch Attraktivitätssteigerung gleichzeitig dessen Marktdurchdringung erhöhen. Bisher gibt es in diesem Bereich jedoch keinen bundesweit tätigen Anbieter und auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Angebote lassen sich deutliche Unterschiede feststellen.³⁸

Da die wirtschaftliche Tragfähigkeit des stationären Handels unterhalb von 1.000 Einwohnern im unmittelbaren Einzugsbereich nicht mehr gegeben ist, stellen Verkaufswagen und Bringdienste im ländlichen Raum eine sinnvolle Alternative zur Ergänzung des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels dar.

Als Beispiel für einen Verkaufswagen sei an dieser Stelle der mobile Ableger des 1-2-3-Markts im Main-Kinzig-Kreis genannt. Neben den zwei stationären Geschäften in Bad Soden-Salmünster und Hanau verfügt das Unternehmen über drei mobile Verkaufswägen. Von Montag bis Samstag werden mit den Fahrzeugen über 40 Standorte angefahren. Das Sortiment umfasst neben Lebensmitteln, Drogerie-, Schreib-, und Papierwaren überwiegend nahversorgungsrelevante Sortimente. Durch dieses Angebot wird ein gewisses Maß der Grundversorgung in ländlichen Gemeinden ohne stationäres Lebensmittelgeschäft und ohne hinreichende ÖPNV-Anbindung realisiert. Neben einem Grundangebot von bis zu 2.500 Artikeln kann auch auf individuelle Kundenwünsche reagiert werden. Aktuelle Praxisbeispiele und Hinweise zur Erstellung eines Businessplanes für entsprechende Nahversorgungskonzepte sind der Studie Nahversorgung aktuell (2015) des Handelsverbandes Baden-Württemberg zu entnehmen.

-

³⁸ Vgl: Beckmann et al (2007): S. 51.



5 Leistungsbaustein 5: Bewertung der Systematik der Festlegung von Einzelhandelsstandorten

Im Rahmen dieses Leistungsbausteins wurde die Systematik der kartographisch verbindlich festgelegten Standorte für den großflächigen Einzelhandel überprüft und diesbezügliche Fortschreibungsempfehlungen formuliert.

5.1 Gutachterliche Bewertung der Abgrenzung der Versorgungskerne/zentralen Versorgungsbereiche im RPS / RegFNP

In dem Gebiet des RPS / RegFNP werden Versorgungskerne und zentrale Versorgungsbereiche für Mittel und Oberzentren kartographisch abgegrenzt. Diese räumlichen Abgrenzungen dienen vorrangig zur Ausgestaltung des Integrationsgebotes und der diesbezüglichen Einordnung/Bewertung von Standorten überörtlich bedeutsamer Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben. Die kartografisch ausgewiesenen Versorgungskerne stellen dabei i. d. R. Bereiche dar, die aufgrund ihrer Bestandsstruktur die rechtlichen Kriterien an einen zentralen Versorgungsbereich erfüllen (vgl. nachfolgende Abbildung). Sie stellen somit einen anhand der tatsächlichen zentrumsbildenden Funktionen orientierten faktischen zentralen Versorgungsbereich dar.

Abbildung 27: Rechtliche Kriterien an einen zentralen Versorgungsbereich

Ein zentraler Versorgungsbereich (ZVB) ist ein:

- räumlich abgrenzbarer Bereich,
- der nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine zentrale Funktion für einen bestimmten Einzugsbereich übernimmt, der über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wirkt und ein gewisses städtebauliches Gewicht entfaltet
- und eine integrierte Lage aufweist sowie durch vorhandene Einzelhandelsnutzung häufig ergänzt durch Dienstleistung- und Gastronomieangebot geprägt ist.
- Daher handelt es sich bei der Festsetzung eines ZVBs immer um eine dezidierte Einzelfallentscheidung, die nicht anhand allgemeiner Kriterien erfolgen kann.

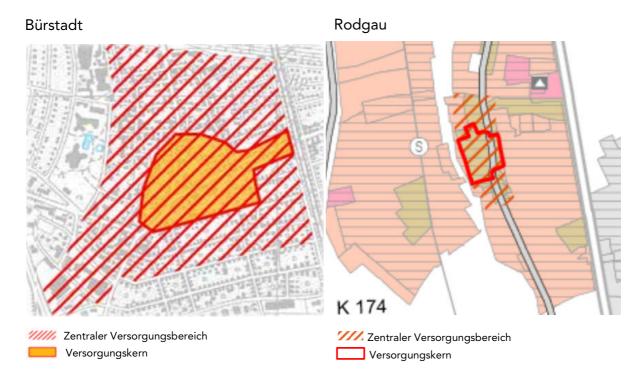
Quelle: BVerwG 4 C 1.08; BVerwG 4 C 2.08; BVerwG 4 C 7.07.

Die im RPS / RegFNP als zentrale Versorgungsbereiche abgegrenzten Bereiche stellen hingegen weitestgehend kommunale Teilräume dar, die aus regionalplanerischer Sicht für eine Erweiterung/zukünftige Entwicklung eines Versorgungskerns aus geeignet sind. Diese sind z. T. sehr weitläufig abgegrenzt (vgl. nachfolgende Abbildung) und umfassen teilweise Stadträume, welche gegenwärtig weder durch Einzelhandelsnutzungen und Leerstände noch durch zentrenergänzende Funktionen geprägt werden.





Abbildung 28: Darstellungssystematik Versorgungskerne und zentraler Versorgungsbereiche im RPS (Bsp. Bürstadt) und im RegFNP (Bsp. Rodgau)



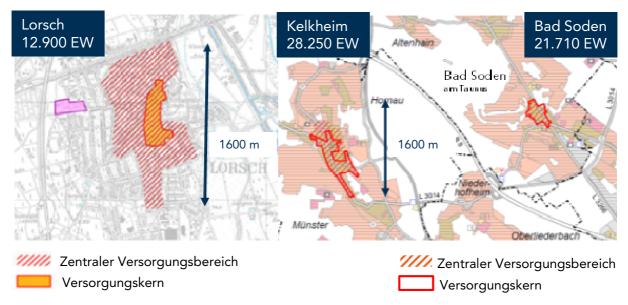
Quelle: RPS / RegFNP 2010

Die für die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche/Versorgungskerne zugrunde gelegten Kriterien sind in den Grundzügen plausibel.

Im Abgleich der räumlichen Abgrenzungen von Versorgungskernen und zentralen Versorgungsbereichen im RegFNP bzw. im Regionalplan ist jedoch eine in Teilen abweichende Handhabung zu konstatieren. So sind im Bereich des RPS die Versorgungskerne und insbesondere die zentralen Versorgungsbereiche vielfach deutlich weitläufiger abgegrenzt worden, als dies im RegFNP der Fall ist (vgl. nachfolgende Abbildung).



Abbildung 29: Gegenüberstellung räumliche Ausdehnung zentraler Versorgungsbereiche im RPS (Bsp. Lorsch) und im RegFNP (Bsp. Kelkheim und Bad Soden)



Quelle: RPS / RegFNP 2010

Die getroffenen Abgrenzungen spiegeln ferner z. T. nur noch bedingt die Bestandssituation vor Ort wider. Hier haben sich u. a. in Folge des ausgeprägten Strukturwandels im Einzelhandel Veränderungen in den Bestandsstrukturen ergeben, die eine Aktualisierung der jeweiligen Abgrenzungen erfordern. Auch aus diesem Grunde sind die Abgrenzungen im RPS / RegFNP in Teilen nicht kongruent zu Abgrenzungen in kommunalen Einzelhandelskonzepten.

5.2 Fortschreibungsempfehlung zur Optimierung der Abgrenzung von Versorgungskernen und zentraler Versorgungsbereiche im RPS / RegFNP

Für die Zielerreichung des RPS / RegFNP 2010 sollte auch weiterhin eine kartographische Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen auf der regionalen Ebene vorgenommen werden. um eine räumliche Feinsteuerung überörtlich bedeutsamer Einzelhandelsansiedlungen bzw. –erweiterungen über das Integrationsgebot zu ermöglichen. Die hier getroffenen räumlichen Abgrenzungen bilden eine verbindliche Grundlage für interkommunale und regionale Abstimmungen im Rahmen Planungsvorhaben und dienen als räumliche/kartographische Konkretisierung Integrationsgebotes (bspw. Z 3.4.3-2 und Z 3.4.3-4 RPS / RegFNP) . Dies gilt insbesondere für Kommunen, die bislang über kein Einzelhandelskonzept verfügen.

Es wird aufgrund der Analyseergebnisse empfohlen, im Rahmen der Fortschreibung des RPS / RegFNP mittels einer Vor-Ort-Untersuchung die faktischen zentralen



Versorgungsbereiche zu überprüfen, anhand der Bestandssituation neu abzugrenzen und im Planwerk zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich die Abgrenzungskriterien akteursübergreifend zu entwickeln und abzustimmen, um diese im Sinne interkommunal vergleichbarer Zentrenabgrenzungen transparent auf eine bestmöglich abgesicherte Basis zu stellen. Somit soll letztlich auch eine einheitliche Handhabung und Vergleichbarkeit zwischen RPS und RegFNP gewährleistet werden.

Neben der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche anhand der (faktischen) Bestandssituation sollten zusätzlich Potenzialflächen für den großflächigen Einzelhandel erfasst werden, sofern es möglich ist, einen direkten städtebaulich-funktionalen Zusammenhang zu den zentralen Versorgungsbereichen herzustellen. Flächen, deren mögliche Entwicklung nicht mehr zur Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs *als Ganzem* beitragen würden, sollten nicht in die zentralen Versorgungsbereiche einbezogen werden. Aus diesem Grunde sollten auch städtebauliche Barrieren näher untersucht werden, die eine Begrenzung eines zentralen Versorgungsbereichs begründen können.³⁹

Entsprechende Bereiche sollten als "Options-/ Entwicklungsräume" für eine perspektivische Erweiterung des zentralen Versorgungsbereiches kenntlich gemacht werden (vgl. nachfolgende Abbildung). Die hierfür heranzuziehenden Kriterien sollten im Sinne einer einheitlichen Handhabung im Vorfeld der Abgrenzung definiert und mit den Kommunen abgestimmt werden.

Entscheidende Merkmale, die bei der Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen berücksichtigt werden müssen, sind dabei:

- Angebotsdichte und Nutzungsvielfalt
- Fußläufige Erreichbarkeit der Versorgungseinrichtungen
- Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus
- Erreichbarkeit der Versorgungseinrichtungen für sämtliche Verkehrsarten (insbesondere ÖPNV, MIV, Fußverkehr)
- Passantenfrequenz
- Kompaktheit der Bebauung
- ggf. Potenzialflächen zur Weiterentwicklung des zentralen Versorgungsbereiches

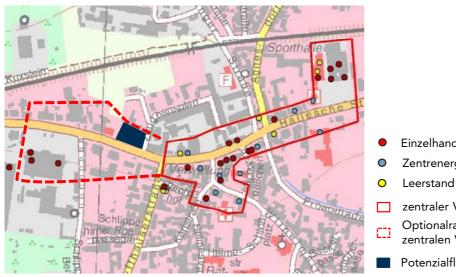
Die konkrete Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche kann dabei auf regionaler Ebene in einem generalisierenden Maßstab vorgenommen werden. Eine Konkretisierung der Umfassung der zentralen Versorgungsbereiche (z. B. eine an Grundstücks- oder Flurgrenzen orientierte Abgrenzung) kann bspw. im Rahmen von kommunalen Einzelhandelskonzepten vorgenommen werden.

-

Als städtebauliche Barrieren wirken etwa Bahnanlagen, Gewässer, stark befahrene Hauptverkehrsstraßen, Hangkanten, Höhenversätze, nicht zugängliche Areale wie etwa größere Gewerbebetriebe oder Industrieanlagen usw.



Abbildung 30: Beispielhafte Darstellung eines zentralen Versorgungsbereiches mit Optionsraum zur Erweiterung des zentralen Versorgungsbereiches



- Einzelhandel
- Zentrenergänzende Funktion
- zentraler Versorgungsbereich
- Optionalraum zur Erweiterung des zentralen Versorgungsbereiches
- Potenzialfläche

Stadt + Handel 2013, Regionales Einzelhandelskonzept "Nahversorgung in den grundzentralen Verflechtungsräumen der Planungsregion Harz"

Aufgrund der in den vorangegangenen Kapiteln ausgesprochenen Empfehlungen zur Ausgestaltung der Zielformulierungen des Konzentrationsgebotes ergibt sich lediglich für zentrale Versorgungsbereiche mit einer interkommunalen Versorgungsfunktion die Notwendigkeit einer Ausweisung auf Ebene der Regionalplanung.⁴⁰ Da Ober- und Mittelzentren gem. RPS / RegFNP über eine überörtliche Versorgungsfunktion verfügen, sollten in diesen höherrangigen Zentralen Orten weiterhin sämtliche überörtlich bedeutsame zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen werden (bspw. Innenstadtzentren). Da jedoch insbesondere im ländlichen Raum Unterzentren teilweise ebenfalls zumindest eine interkommunale Versorgungsfunktion für Kleinzentren aufweisen, die bspw. auf Grund ihres geringen Einwohnerpotenzials über keine hinreichenden Nahversorgungsstrukturen verfügen, sollten entsprechende zentrale Versorgungsbereiche mit überörtlicher Versorgungsfunktion ebenfalls ausgewiesen werden. So wird bspw. bei Betrachtung der Einwohnerpotenziale von Groß-Rohrheim (3.793 Einwohner) und Sensbachtal (947 Einwohner) deutlich, dass die Bevölkerung dieser Kleinzentren sich auch perspektivisch in den nahversorgungsrelevanten Sortimenten nicht hinreichend selbst in ihrer Gemeinde versorgen werden kann. Die angrenzenden Unterzentren Gernsheim bzw. Beerfelden übernehmen hier interkommunale Versorgungsfunktionen für die beiden Kleinzentren.

Zentrale Versorgungsbereiche, die lediglich überwiegend der Gewährleistung der Nahversorgung einer Kommune oder von Bereichen einer Kommune dienen, sind nicht

Anmerkung: Auf der Ebene der Regionalplanung werden zentrale Versorgungsbereiche mit interkommunalen Versorgungsfunktion im Maßstab 1:50.000 abgegrenzt. Auf der kommunalen Ebene kann eine parzellenscharfe Abgrenzung als Konkretisierung der regionalplanerischen Abgrenzung vorgenommen werden.



Regelungsgegenstand der Regionalplanung und sollten weiterhin nicht kartographisch im RPS / RegFNP dargestellt werden; gleichwohl kann auf Grund ihrer städtebaulichfunktionalen Bedeutung eine entsprechende Ausweisung in kommunalen Einzelhandelskonzepten erfolgen.

Ein Änderungserfordernis lässt sich in den aktuellen Bezeichnungen der Kategorien jener abgegrenzten Bereiche erkennen, da die im RPS / RegFNP abgegrenzten Versorgungskerne in der Regel eher faktischen zentralen Versorgungsbereichen nach den Kriterien der Rechtsprechung entsprechen und die im RPS / RegFNP wiederum als zentrale Versorgungsbereiche abgegrenzten Bereiche faktisch eher Optionsräume zur Erweiterung der Versorgungskerne abbilden. Im Rahmen der Fortschreibung des RPS / RegFNP sollten die Begrifflichkeiten geändert werden, um möglichen Missverständnissen vorzubeugen.

5.3 Gutachterliche Bewertung der Abgrenzung Ergänzungsstandorte/Sonstiger Einzelhandelsstandort (Bestand)

Neben den Versorgungskernen und den zentralen Versorgungsbereichen werden im RPS / RegFNP zwei weitere Standortkategorien kartographisch abgegrenzt:

- Ergänzungsstandorte
- Sonstiger großflächiger Einzelhandelsstandort, Bestand.

Gemäß Z 3.4.3-5 sind regional bedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten nach Möglichkeit zentralen Versorgungsbereichen zuzuordnen. Wenn hier nach einer Prüfung keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, ist die Ansiedlung und Erweiterung entsprechender Betriebe – unter Einhaltung des Beeinträchtigungsverbotes – an die **Ergänzungsstandorte** zu lenken.

Z 3.4.3-5 RPS/ RegFNP Ergänzungsstandorte

"Regional bedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten (siehe Sortimentsliste in der Begründung) sind nach Möglichkeit den zentralen Versorgungsbereichen zuzuordnen. Wenn hier nach Prüfung keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, ist die Ansiedlung und Erweiterung solcher Betriebe in die in Abbildung 5 [Anmerkung: des RPS bzw. der Beikarte 2 des RegFNP] dargestellten Ergänzungsstandorte zu lenken.

Von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an anderer Stelle dürfen nach Art, Lage und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und Versorgungskerne zu erwarten sein. [...]"

In der Analyse konnte festgestellt werden, dass einzelne Mittelzentren jedoch entsprechend der kartografischen Darstellungen des RPS /RegFNP keine Ergänzungsstandorte aufweisen; eine Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel mit nicht



zentrenrelevantem Hauptsortiment ist somit außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche gemäß der Ziele der Regionalplanung nicht möglich. Da es sich bei entsprechenden Vorhaben z. T. um großformatige Vorhaben handelt (bspw. Möbelhäuser oder Baumärkte), die sich auf Grund des Flächenanspruchs nur bedingt in zentralen Versorgungsbereichen realisieren lassen, sind die Entwicklungsmöglichkeiten entsprechender Warensegmente in den Kommunen somit de facto eingeschränkt.

Aus der Analyse wurde ferner ersichtlich, dass zum Teil Ergänzungsstandorte als Positivräume für die Ansiedlung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment in den "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" ausgewiesen worden sind. Es ergibt sich somit ein Widerspruch zu Z 3.4.3-3, wonach Einzelhandel (auch kleinflächiger oder mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment) in den "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" generell ausgeschlossen ist.

An den "sonstigen großflächigen Einzelhandelsstandorten, Bestand" sollen wiederum It. Begründung zum Ziel 3.4.3-3 rechtmäßig errichtete vorhandene Einzelhandelsbetriebe Bestandsschutz genießen, jedoch keine weiteren Ansiedlungen oder wesentliche Änderungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben vorgenommen werden.

Begründung zum Z 3.4.3-3 (Sondergebiete, Gewerbliche Bauflächen/Vorranggebiete Industrie und Gewerbe) des RPS/ RegFNP

"In der jüngeren Vergangenheit hat der Einzelhandel mit der Konzentration und Expansion der Verkaufseinrichtungen die traditionellen Versorgungsstandorte in beziehungsweise nahe den Wohnbereichen verlassen und ist vielfach in peripher gelegenen Industrie- und Gewerbegebiete verlagert worden. Dieser Fehlentwicklung soll in den Vorranggebieten Industrie und Gewerbe, Bestand und Planung [Anmerkung im RPS bzw. in den gewerblichen Bauflächen des RegFNP] entgegengewirkt werden. Bereits vorhandene Einzelhandelsagglomerationen sind als "Sonstiger Einzelhandelsstandort (Bestand)" dargestellt. Rechtmäßig errichtete vorhandene Einzelhandelsbetriebe genießen Bestandsschutz."

Ein solches "Festfrieren" des Bestandes an den "Sonstigen Einzelhandelsstandorten, Bestand" ist planungsrechtlich dann kritisch, wenn dies innerhalb der Plangewährleistungsfrist von 7 Jahren erfolgt. Diese ist jedoch in den meisten Fällen abgelaufen und daher in der Praxis unbeachtlich.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Systematik zur Abgrenzung und zur unterschiedlichen Einstufung von Bereichen in die beiden Standort-Kategorien bislang nicht hinreichend transparent dargestellt ist. Zudem ergeben sich die skizzierten Widersprüche in der Planungssystematik, da Ergänzungsstandorte z. T. auf "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" ausgewiesen wurden (Widerspruch zum Z 3.4.3-3).



5.4 Fortschreibungsempfehlung zur Abgrenzung von Ergänzungsstandorten / Sonstigen Einzelhandelsstandorten (Bestand) im RPS / RegFNP

Eine Ansiedlung von Einzelhandel mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment sollte prioritär in den zentralen Versorgungsbereichen erfolgen. In diesem Punkt kann die Zielformulierung des Z 3.4.3-5 aus fachgutachterlicher Sicht bestätigt und fortgeschrieben werden.

Bei einer Ausweisung von Ergänzungsstandorten müsste die kartographische Darstellung dieser Standorte endabgewogen werden. Eine solche Endabwägung ist auf regionaler Ebene aufgrund der vielfältigen Fallkonstellationen und mannigfaltigen beachtenswerten Aspekte im Regelfall nur bedingt leistbar. Aufgrund der nicht (oder nur eingeschränkt) gegebenen Prägung der zentralen Versorgungsbereiche in der Region Südhessen durch die Leitsortimente besagter Einzelhandelsbetriebe kommt aus regionalplanerischer Perspektive dem Aspekt der Ansiedlungsfreiheit von Wirtschaftsunternehmen gegenüber dem Aspekt des Zentrenschutzes eine deutlich höhere Gewichtung zu. Für die Verortung des nicht zentrenrelevanten Einzelhandels an sonstigen Standorten besteht somit auf der Ebene der grundsätzlich keine Steuerungsrelevanz, Regionalplanung sofern zentrenrelevante Randsortiment entsprechend der Vorgaben des RPS / RegFNP (10 % der Gesamtverkaufsfläche, max. 800 m²) begrenzt ist.

Auf Grund der skizzierten Herausforderungen im Zusammenhang mit einer Zielformulierung und um die Planungshoheit der Kommunen nicht zu stark einzuengen, sollte somit auf eine erneute Ausweisung von Ergänzungsstandorten auf regionalplanerischer Ebene verzichtet werden. Großflächiger nicht zentrenrelevanter Einzelhandel kann demnach in Ober- und Mittelzentren grundsätzlich in den zentralen Stadt- und Ortsteilen angesiedelt werden, jedoch nicht im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe. Gleichwohl kann eine Ausweisung von Ergänzungsstandorten auf der kommunalen Ebene und auf Grundlage eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes bzw. sonstiger städtebaulicher Entwicklungskonzepte (z.B. eines Gewerbesicherungskonzeptes) erfolgen.

Die gezielte Ausweisung solcher Ergänzungsstandorte auf kommunaler Ebene und die nähere planerische Befassung mit ihnen trägt begünstigend dazu bei, dass

- Angebotsflächen für geeignete Vorhaben sehr kurzfristig zur Verfügung gestellt werden können, weil die realen Flächen dazu frühzeitig vorbereitet werden und die örtliche Bauleitplanung diesbezügliche Angebote bereits im Vorfeld gestalten kann,
- ihre Leistungsfähigkeit gezielt optimiert werden kann, z. B. in erschließungstechnischen Fragestellungen,



- sie durch Aufgabenteilung, Spezialisierung, Größe sowie die Bündelungswirkung auch in der überörtlichen Nachfrage als Einkaufsstandort für bestimmte Sortimente deutlich wahrgenommen werden.
- benachbarte Nutzungsarten durch eine räumliche klare Fassung der jeweiligen Ergänzungsstandorte vor einem schleichend unter Druck geratenen Bodenpreisgefüge, der von der Einzelhandelsfunktion ausgehen könnte, geschützt werden können, was insbesondere den auf günstige Grundstücke und Entwicklungsspielräume angewiesenen sonstigen Gewerbe- oder Handwerksbetrieben zugutekommen wird.

In dem bestehenden RPS / RegFNP wird in keinem Ziel Bezug auf die sonstigen Einzelhandelsstandorte (Bestand) genommen, dies erfolgt lediglich in der Begründung zum Z 3.4.3.-3. Somit besitzt die Ausweisung entsprechender Standorte keine Zielqualität und ist einer Abwägung zugänglich.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Empfehlungen zu den Ergänzungsstandorten kann auch auf eine erneute Ausweisung von "sonstigen Einzelhandelsstandorten, Bestand" verzichtet werden. Nichtsdestotrotz kann ein "Festfrieren" des Einzelhandelsbestandes an "unerwünschten" Standorten auf der kommunalen Ebene unter Beachtung möglicher Vertrauens- und Planungsschäden nach §§ 39ff BauGB erfolgen und städtebaulichfunktional sinnvoll und geboten sein. Als Begründungsgrundlage entsprechender bauleitplanerischer Maßnahmen dient im Regelfall ein kommunales Einzelhandelskonzept.

Der Grundsatz 3.4.3-9 wonach Bebauungspläne für Industrie- und Gewerbegebiete auf die aktuelle BauNVO anzupassen sind und Einzelhandel in diesen Gebieten ausgeschlossen werden sollte, ist beizubehalten und sollte um Fallbeispiele / Planungshilfen ergänzt werden, um den Kommunen eine entsprechende Steuerung zu erleichtern.



6 Leistungsbaustein 6: Bewertung der regionalen Sortimentsliste

Die bestehende Sortimentsliste des RPS / RegFNP (im Folgenden als regionale Sortimentsliste bezeichnet) dient der Beurteilung und Einordnung von Planvorhaben hinsichtlich ihrer Zentrenrelevanz. Sie operationalisiert somit letztlich auch das Integrationsgebot (im RPS / RegFNP Z3.4.3-4 und Z3.4.3-5, vgl. hierzu auch Ausführungen in Kapitel 3). Denn über die Einstufung der verschiedenen Sortimente nach ihrer Zentrenrelevanz beeinflusst sie, wo innerhalb des Stadtgebietes Einzelhandelsbetriebe neu angesiedelt werden können bzw. wo Erweiterungen zulässig sind. Auch das Ziel 3.4.3-3 des aktuell gültigen RPS / RegFNP nimmt Bezug auf die sortimentsbezogene Differenzierung der regionalen Sortimentsliste. Zudem bildet die hier auf regionalplanerischer Ebene verankerte Sortimentsdifferenzierung die Grundlage der Beurteilung einer Kongruenz von Vorhaben mit dem in Z3.4.3-5 abgeleiteten zulässigen Randsortimentsanteilen.

Die regionale Sortimentsliste basiert dabei auf der landesweiten Sortimentsliste im Anhang I des Einzelhandelserlasses Hessen⁴¹ und wurde für den Regierungsbezirk Südhessen bzw. für das Gebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain angepasst auf Grundlage des Gutachtens des Büros Dr. Donato Acocella.

Sie differenziert zwischen zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Warengruppen, zusätzlich erfolgt eine Unterteilung der zentrenrelevanten Sortimente in Güter des kurzfristigen und in Güter des mittel- und langfristigen Bedarfs (vgl. nachfolgende Abbildung).

_

Vgl.: Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Referat I 4 (2005): Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005), Veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr.5/2003 S. 453 mit Ergänzungen im Staatsanzeiger Nr. 18/2005 S. 1596).





Abbildung 31: Sortimentsliste des RPS / RegFNP

Zentre	Nicht zentrenrelevante			
Grund- und Nahversorgungs- güter für den täglichen Bedarf	Güter für den mittel- und langfristigen Bedarf	Sortimente		
Lebensmittel, Getränke	Bekleidung, Wäsche, Lederwaren, Schuhe	Bad-, Sanitäreinrichtung und		
 Drogerie, Pharmazeutika 	Baby- und Kinderartikel	-zubehör		
Haushaltswaren	Sanitätswaren, Parfümerie	Bauelemente, Baustoffe		
Wasch- und Putzmittel	Topfpflanzen, Zooartikel, Tiernahrung	Beschläge, Eisenwaren		
Zeitungen, Zeitschriften	Haus- und Heimtextilien, Gardinen und	Bodenbeläge, Teppiche		
Schreibwaren, Schulbedarf	Zubehör, Stoffe	Boote und Zubehör		
Schnittblumen	Kurzwaren, Handarbeiten, Wolle	Brennstoffe, Mineralöler-		
	Bücher, Papier, Büroorganisation (ohne	zeugnisse		
	Möbel)	Büromöbel und -maschinen		
	Foto, Video, Optik, Akustik	• Erde, Torf		
	Glas, Porzellan, Keramik, Geschenkartikel	Fahrzeuge aller Art (ohne Fahrräder) und Zubehör		
	Kunst und -gewerbe, Bilder, Antiquitäten,			
	Bastelartikel	Farben, Lacke und Tapeter		
	Beleuchtungskörper, Lampen	• Fliesen		
	 Musikalien, Musikinstrumente, Bild- und 	 Gartenhäuser, -geräte 		
	Tonträger	 Installationsmaterial, 		
	 Spielwaren, Sportartikel und -bekleidung, Campingartikel 	Heizung, Öfen		
	· -	Möbel, Küchen		
	Fahrräder und Zubehör	Pflanzen und -gefäße		
	Waffen und Jagdbedarf	Rollläden, Markisen		
	Uhren, Schmuck, Silberwaren	Werkzeuge		
	Unterhaltungselektronik, Computer und Kommunikationselektronik			
	Elektroklein- und -großgeräte			

Quelle: Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan 2010,RPS S. 51 / RegFNP S. 52

Im Rahmen dieses Leistungsbausteins wurde die regionale Sortimentsliste hinsichtlich der Kriterien Vollständigkeit, Differenzierungsgrad, Nachvollziehbarkeit/Bestimmtheit und der Einordnung der Sortimente überprüft. Des Weiteren wurden Handlungsempfehlungen für den Umgang mit kommunalen Sortimentslisten und Einzelhandelskonzepten getroffen.

Vollständigkeit der regionalen Sortimentsliste des RPS / RegFNP

Die regionale Sortimentsliste teilt alle Sortimente in "zentrenrelevant" und "nicht zentrenrelevant" ein und differenziert die zentrenrelevanten Sortimente nach ihrer Bedeutung für die Grundversorgung weiter. Dieser Ansatz suggeriert einen Anspruch auf Vollständigkeit, weil grundsätzlich alle Sortimente einer dieser drei Klassen angehören müssen. In der bestehenden Sortimentsliste sind jedoch verschiedene Sortimente und Artikel nicht enthalten. Dazu gehören:

- Bettwaren,
- Briefmarken,
- Genussmittel (Bsp. Tabakwaren)
- Holz-, Kork,- Flecht- und Korbwaren sowie



Münzen.

Ansonsten stellt sich die Sortimentsliste als vollständig dar. Es empfiehlt sich die vorgenannten Sortimente im Rahmen der Fortschreibung zu ergänzen, um eine zweifelsfreie Zuordnung in der Genehmigungspraxis zu erleichtern und ein akteursübergreifend weitgehend einheitliches Verständnis von der Zuordnung einzelner Artikel zu ermöglichen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, da eine Sortimentsliste generell als nicht abschließend einzustufen ist und nicht benannte Sortimente (respektive Artikel, welche nicht eindeutig zuordenbar sind), (eigentlich) als nicht zentrenrelevant einzuordnen wären. Dies dürfte bei den oben genannten Sortimenten in Teilen der Intention der Verfasser widersprechen.

Bei der Auflistung der nicht zentrenrelevanten Sortimente sollte bei einer Neuaufstellung der Passus ergänzt werden, dass die Liste in diesem Punkt als nicht abschließend zu betrachten ist und somit nicht aufgeführte/zuordenbare Sortimente generell als nicht zentrenrelevant zu klassifizieren sind.

Neben den benannten fehlenden Sortimenten sind jedoch in der Liste Sortimente enthalten, die nicht dem Einzelhandel im engeren Sinne zuzuordnen sind und ggf. entfallen können. Dies gilt für die Sortimente:

- Baustoffe
- Brennstoffe, Mineralölerzeugnisse
- Büromaschinen
- Fahrzeuge aller Art (ohne Fahrräder)
- Gartenhäuser
- Öfen.

Differenzierungsgrad der regionalen Sortimentsliste des RPS / RegFNP

Die Differenzierung verschiedener Sortimente wird durchgeführt, um eine hinreichend genaue regionalplanerische und bauleitplanerische Feinsteuerung durchführen zu können. Allerdings kann eine zu fein differenzierte Sortimentsliste in der Planungspraxis und im Prüfverfahren immer dann von Nachteil sein, wenn eine eindeutige Abgrenzung in der Handelslandschaft nur bedingt möglich ist (Indoorpflanzen vs. Pflanzen und -gefäße). Darüber hinaus resultieren aus einer zu tiefgründigen Feindifferenzierung keine Vorteile sofern die Sortimente in der wirtschaftlich-sozialen Realität der überörtlich bedeutsamen Einzelhandelsvorhaben nahezu ausschließlich in Kombination angeboten werden. Eine solche Fallkonstellation lässt sich für die nachfolgend benannten Sortimente feststellen, welche jeweils unter einem Leitsortiment zusammengefasst werden können (vgl. nachstehende Abbildung).





Tabelle 1: Vorschlag zur Reduktion der Differenzierungsgrade bei nicht zentrenrelevanten Sortimenten

Derzeitige Differenzierung	Vorgeschlagene Differenzierung
Bad-, Sanitäreinrichtung und –zubehör	
Bauelemente, Baustoffe	
Bodenbeläge	
Fliesen	Baumarktsortimente im engeren Sinne
Farben, Lacke und Tapeten	Daumarktsortimente im engeren Sime
Installationsmaterial	
Rollläden, Markisen	
Werkzeuge	
Erde, Torf	
Gartenhäuser,- geräte	Gartenbedarf
Pflanzen und -gefäße	

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Nachvollziehbarkeit/Bestimmtheit der regionalen Sortimentsliste des RPS / RegFNP

Um eine Feinsteuerung durch die Bauleitplanung vornehmen zu können, ist es zwingend erforderlich, dass bei den aufgeführten Sortimenten die Art und Beschaffenheit oder der Nutzungszweck klar erkennbar ist, so dass hinreichend bestimmt wird, welche Artikel unter das jeweilige Sortiment fallen. Hinsichtlich des in der regionalen Sortimentsliste aufgeführten Sortimentes "Geschenkartikel" ist eine solche Nachvollziehbarkeit und Bestimmtheit nicht vollumfänglich und eindeutig gegeben. Vielmehr werden unter Geschenkartikel häufig Artikel verstanden, die sich auch in andere Sortimente wie beispielsweise Getränke, Bücher, Schnittblumen, Spielwaren, Glas, Porzellan, Keramik oder Hausrat einordnen lassen. Demnach ist eine Zuordnung der unter Geschenkartikel subsumierten Sortimente auf eindeutig abgrenzbare Sortimente zu empfehlen (wie bspw. Glas, Porzellan, Keramik, Hausrat, Nahrungs- und Genussmittel oder Sportartikel). Die analoge Problematik zeigt sich bei der Sortimentsgruppe Baby- und Kinderartikel, entsprechende Artikel können den Warengruppen Bekleidung, Wäsche, Drogeriewaren oder bspw. Spielwaren zugeordnet werden.



Zur Gewährleistung einer hinreichend konkreten Nachvollziehbarkeit für die Zwecke der Bauleitplanung empfiehlt sich grundsätzlich bei Sortimentslisten aus fachgutachterlicher vollständige Analogie Klassifikation der Wirtschaftszweige Sicht eine zur (Warengruppenverzeichnis) des Bundesamtes herzustellen Statistischen (siehe nachfolgende Abbildung).42

Tabelle 2: Beispiel für eine Sortimentsliste analog zum Warengruppenverzeichnis des Statistischen Bundesamtes

Kurzbezeichnung Sortiment	WZ-Code nach WZ 2008	Bezeichnung nach WZ 2008						
Zentrenrelevante Sortimente								
Augenoptik	47.78.1	Augenoptiker						
Bekleidung	47.71	Einzelhandel mit Bekleidung						
Bücher	47.61 47.79.2	Einzelhandel mit Büchern Antiquariate						
Elektrokleingeräte	aus 47.54	Einzelhandel mit elektrischen Haushaltsgeräten (daraus NUR: Einzelhandel mit elektrischen Staubsaugern, Nähmaschinen usw. für den Haushalt sowie Einzelhandel mit elektrischen Brotschneidemaschinen, Dosenöffnern usw. für den Haushalt).						

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Durch die Zuordnung von Sortimenten über den WZ-Code der Klassifikation der Wirtschaftszweige kann eine weitgehend eindeutige Zuordnung von Artikeln zu Sortimenten erfolgen, wie die nachfolgende Abbildung zum Wirtschaftszweig 47.51.0 "Einzelhandel mit Textilien" zeigt.

Ergänzend kann jedoch auch die Erstellung eines Artikelkatalogs für Einzelhandelsbestandserhebungen empfohlen werden, der entsprechend publiziert und den Kommunen als Grundlage für die Erstellung von Einzelhandelskonzeptes dienen kann. Die somit erhaltene regionalspezifische Zuordnung einzelner Artikel zu den jeweiligen

⁴² Eine Langfassung des Warengruppenverzeichnisses anhand der Klassifikation der Wirtschaftszweige (mit Erläuterungen) kann unter https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/GueterWirtschaft klassifikationen/Content75/KlassifikationWZ08.html abgerufen werden. Der Einzelhandel im engeren Sinne findet sich im Abschnitt G; Abteilung 47.



Sortimenten und Warengruppen stellt eine maximale Vergleichbarkeit Einzelhandelserhebungen in der Region Südhessen her (welche beispielsweise in regelmäßigen Abständen für kommunale Einzelhandelskonzepte erhoben werden) und legt somit den Grundstein für Monitoringsysteme und Zeitreihenuntersuchungen. Interpretationsspielräumen Minimierung gewinnt Verträglichkeitsuntersuchungen an Bedeutung, da "Manipulationsmöglichkeiten" bei der Zusammensetzung von Sortimentsgruppen zur Erfüllung der 10 % bzw. 800 m² VKF Randsortimentsregelung (Z.3.4.3-5) unterbunden werden.

Abbildung 32: Auszug aus der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008

47.51.0 Einzelhandel mit Textilien

Diese Unterklasse umfasst:

- Einzelhandel mit Dekorations- und Möbelstoffen, dekorativen Decken und Kissen, Stuhlund Sesselauflagen u. Ä.
- Einzelhandel mit Matratzen, Steppdecken u. a. Bettdecken, Kopfkissen u. a. Bettwaren
- Einzelhandel mit Haus- und Tischwäsche, z. B. Hand-, Bade- und Geschirrtücher, Tischdecken, Stoffservietten, Bettwäsche
- Einzelhandel mit Kurzwaren, z. B. Nähnadeln, handelsfertig aufgemachte Näh-, Stopfund Handarbeitsgarne, Knöpfe. Reißverschlüsse
- Einzelhandel mit Ausgangsmaterial für Handarbeiten zur Herstellung von Teppichen und Stickereien

Diese Unterklasse umfasst nicht:

- Einzelhandel mit Vorhängen und Bodenbelägen (s. 47.53.0)
- Einzelhandel mit Bekleidung (s. 47.71.0)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige

Einordnung der Sortimente in der regionalen Sortimentsliste des RPS / RegFNP

Die Sortimentsliste basiert auf den "Hinweisen und Erläuterungen des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht" und ist in die Kategorien "zentrenrelevante Sortimente" und "nicht zentrenrelevante Sortimente" unterteilt. Darüber hinaus werden die zentrenrelevanten Sortimente ergänzend hinsichtlich ihrer Fristigkeit (periodischer/aperiodischer Bedarf) und des jeweiligen Bedarfsgrades (Grundbedarf/ erweiterter Grundbedarf) unterteilt. Diese Differenzierung kann vor dem Hintergrund der beabsichtigten Zielstellungen zur Einzelhandelssteuerung grundsätzlich bestätigt werden, da zur Erlangung einer wohnortsnahen Grundversorgung die Sortimente des täglichen **Bedarfs** (wie Nahrungsund Genussmittel) nicht nur in den zentralen Versorgungsbereichen, sondern auch in städtebaulich integrierten Lagen angesiedelt werden sollten. Die in der Form auch in Südhessen vorgenommene Ausgestaltung des Integrationsgebotes erleichtert die planungsrechtliche Steuerung von großflächigen Nahversorgungsvorhaben bei Wahrung einer gewissen Flexibilität.

Die Kriterien, welche üblicherweise bei der Einstufung und Zuordnung der einzelnen Sortimente Anwendung finden sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.



Tabelle 3: Beurteilungskriterien für die Zentrenrelevanz von Sortimenten

Zentrenrelevant sind in der Regel Sortimente,

- die einen zentralen Versorgungsbereich städtebaulich-funktional im Bestand strukturell prägen,
- die eine hohe Kundenfrequenz in einem zentralen Versorgungsbereich bewirken,
- die einen geringen Flächenanspruch haben und sich in einen Zentrumsbereich räumlich integrieren lassen,
- die für einen attraktiven Branchenmix und damit die Attraktivität eines Zentrums notwendig sind,
- die vom Kunden überwiegend auch ohne Pkw transportiert werden können,
- die in einem Zentrum kaum oder noch gar nicht angesiedelt sind, dort aber aufgrund der städtebaulichen Zielperspektive künftig stärker ausgebaut werden sollten.

Zentren- und nahversorgungsrelevant sind in der Regel Sortimente,

- die Merkmalen der Zentrenrelevanz entsprechen,
- die zugleich zu einem deutlichen Anteil ihres Bestands <u>auch außerhalb zentraler</u> <u>Versorgungsbereiche in städtebaulich integrierten Lagen angesiedelt sind</u> und dort zu einer flächendeckenden wohnortnahen Grundversorgung für die Wohnbevölkerung beitragen.

Nicht zentren- und nicht zentren- und nahversorgungsrelevant sind in der Regel Sortimente,

- die zentrale Lagen nicht prägen,
- die aufgrund ihrer Größe oder Beschaffenheit auch in städtebaulich nicht integrierten Lagen angeboten werden bzw. sich nicht für die Ansiedlung in zentralen Lagen eignen.

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Grundsätzlich gilt, dass die spezifische Herleitung einer regionalen Sortimentsliste anhand der städtebaulich-funktionalen Prägung ohne vollumfängliche regionale Bestandsdaten des Einzelhandels (insbesondere für die zentralen Versorgungsbereiche) nur bedingt möglich ist. Um die Rechtssicherheit der regionalen Sortimentsliste weiter zu erhöhen, wird daher empfohlen als Basis für die Ableitung und insbesondere für die Vertiefung und Kategorisierung (zentrenrelevant / nicht zentrenrelevant) eine flächendeckende Einzelhandels-bestandserhebung in der Planungsregion Südhessen (alternativ zumindest in den zentralen Versorgungsbereichen) zugrunde zu legen. Eine alternative Auswertung kommunaler Sortimentslisten gestaltet sich vor dem Hintergrund der aktuell gegebenen eingeschränkten Vergleichbarkeit der Sortimente, der vielfach nicht gegebenen Aktualität der Konzepte und fehlender Beschlüsse der Gemeindevertretung als schwierig und nur



bedingt geeignet eine rechtssichere Herleitung der modifizierten regionalspezifischen Sortimentsliste vorzunehmen. Bei Implementierung eines Artikelkatalogs bzw. einer einheitlichen Sortimentssystematik für die Planungsregion Südhessen (vgl. dazu nachfolgende Ausführungen zum Verhältnis kommunaler und regionaler Sortimentslisten), kann jedoch eine Aktualisierung der Datengrundlagen anhand kommunaler Bestandsdaten mittelfristig eine prinzipiell denkbare Option darstellen.

Da eine aktuelle Vollerhebung des Einzelhandelsbestandes für die gesamte Region Südhessen nicht vorliegt, kann im Rahmen des vorliegenden Gutachtens keine vollumfänglich abschließende Überprüfung einzelner Sortimente hinsichtlich ihrer Zentrenrelevanz vorgenommen werden. Somit können lediglich allgemeine Aussagen zur Einordnung der Sortimente vor dem Hintergrund von fachgutachterlichen Erfahrungswerten sowie von erkennbaren Markttrends getroffen werden.

In Hinblick auf die Untergliederung der zentrenrelevanten Sortimente sollte die Einordnung der Haushaltswaren bei den Grund- und Nahversorgungsgütern für den täglichen Bedarf überprüft werden. Diese werden üblicherweise dem mittel- und langfristigen Bedarf zugeordnet. Um eine semantische Ungenauigkeit zu beheben, empfiehlt es sich ferner die Bezeichnung der Obergruppe "Grund- und Nahversorgungsgüter für den täglichen Bedarf" um den kurzfristigen Bedarf zu ergänzen, da die monatliche Periodizität (kurzfristig) bislang noch in den Aufzählungen der namensgebenden Obergruppen fehlte.

Bei den Gütern für den mittel- und langfristigen Bedarf der zentrenrelevanten Sortimente sollte die Einordnung der

- Elektrogroßgeräte,
- der Zooartikel, Tiernahrung und
- Fahrräder und Zubehör

vertiefendend betrachtet werden (vgl. nachfolgende Tabellen).





Tabelle 4: Bewertung der Sortimentsmerkmale von Elektrogroßgeräten in Bezug auf die Zentrenrelevanz

	Elektrogroßgeräte						
	Sortimentsmerkmal im Hinblick auf Zentrenrelevanz gegeben?	Begründung					
Einzelhandelsstruktur	X	Häufig in Möbelhäusern, Baumärkten, Elektrofachmärkten und -fachgeschäften					
Besucherfrequenz	X	Angebot vornehmlich auf Zielpublikum ausgerichtet					
Integrationsfähigkeit	✓	Als Randsortiment von innerstädtischen Unterhaltungselektronikfachmärkten					
Kopplungsaffinität	X	Vornehmlich Zielpublikum, nur bedingte Kopplungsaffinität					
Transportfähigkeit	X	Können vom Kunden größtenteils nicht mitgenommen werden					
Besondere Zielperspektive	(✓)	Aufgrund der Entwicklungstrends nur eingeschränktes Entwicklungspotenzial und eingeschränkter Schutz vorhandener Angebote in ZVB					

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016. ✓ = gegeben (✓) = bedingt gegeben, X = nicht gegeben.





Tabelle 5: Bewertung der Sortimentsmerkmale von Zooartikeln, Tiernahrung im Bezug auf die Zentrenrelevanz

	Zooartikel, Tiernahrung						
	Sortimentsmerkmal im Hinblick auf Zentrenrelevanz gegeben?	Begründung					
Einzelhandelsstruktur	(✓)	häufig in Fachmärkten, Baumärkten, Lebensmittelmärkten, teilweise in Fachgeschäften					
Besucherfrequenz	X	Angebot vornehmlich auf Zielpublikum ausgerichtet					
Integrationsfähigkeit	(✔)	in Nahversorgungszentren möglich					
Kopplungsaffinität	(✔)	teilweise Kopplungsmöglichkeiten mit nahversorgungsrelevanten Angeboten					
Transportfähigkeit	(✔)	können vom Kunden teilweise mitgenommen werden, Entwicklung: zunehmende Autokundenorientierung					
Besondere Zielperspektive	(✔)	bedingtes Entwicklungspotenzial und Schutz von Angeboten in ZVBs					

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016. ✓ = gegeben (✓) = bedingt gegeben, X = nicht gegeben.



Tabelle 6: Bewertung der Sortimentsmerkmale von Fahrrädern und Zubehör im Bezug auf die Zentrenrelevanz

	Fahrrä	ider und Zubehör
	Sortimentsmerkmal im Hinblick auf Zentrenrelevanz gegeben?	Begründung
Einzelhandelsstruktur	(✓)	Häufig in Fachmärkten, Baumärkten und Verbrauchermärkten, vielfach auch kleinteiliger Facheinzelhandel
Besucherfrequenz	X	vornehmlich auf Zielpublikum ausgerichtet, geringe Frequenzerzeugung, mittelfristiger Bedarf
Integrationsfähigkeit	✓	Häufig als kleinteilige, serviceorientierte Fachgeschäfte
Kopplungsaffinität	X	Vornehmlich Zielpublikum, eingeschränkt mit Sportartikeln
Transportfähigkeit	(✓)	Können vom Kunden teilweise mitgenommen werden
Besondere Zielperspektive	(✓)	Expansives Fachmarktsegment, welches an verkehrsorientierte Standorte strebt. In Kommunen teilweise schützenswerte Angebotsstrukturen in den ZVBs gegeben.

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016. \checkmark = gegeben (\checkmark) = bedingt gegeben, X = nicht gegeben.

In Bezug auf die Beurteilungskriterien der Zentrenrelevanz von Sortimenten lässt sich feststellen, dass sowohl das Sortiment Elektrogroßgeräte als auch Fahrräder und Zubehör in der Regel überwiegende Kennzeichen eines nicht zentrenrelevanten Sortimentes aufweisen. Eine entsprechende Änderung der Sortimentsliste kann deshalb prinzipiell in Betracht gezogen werden, sofern nicht eine Auswertung aktueller regionaler Bestandsdaten oder vorhandenen kommunalen Sortimentslisten eine weitere Kategorisierung als zentrenrelevantes Sortiment rechtfertigt bzw. nahe legt. Das Sortiment Tiernahrung weist hingegen überwiegend Kennzeichen zentralenrelevanten Sortiments auf, insbesondere da entsprechende Fachmärkte bei einer möglichen Integration in Nahversorgungszentren eine wertvolle Angebotsarrondierung



ermöglichen. Lediglich die Einordnung in die Gruppe der Güter für den mittel- und langfristigen Bedarf ist zu überdenken; so ist das entsprechende Sortiment beispielsweise bei der Systematik der Kaufkraftzahlen des Institutes für Handelsforschung (IfH) dem kurzfristigen Bedarfsbereich zugeordnet.

Unabhängig von der konkreten Einordnung der oben diskutierten Einzelsortimente, sollte die nachfolgend benannte strategische Komponente im Zusammenhang mit der Fortschreibung der regionalen Sortimentsliste Berücksichtigung und Eingang in die jeweilige Abwägung finden.

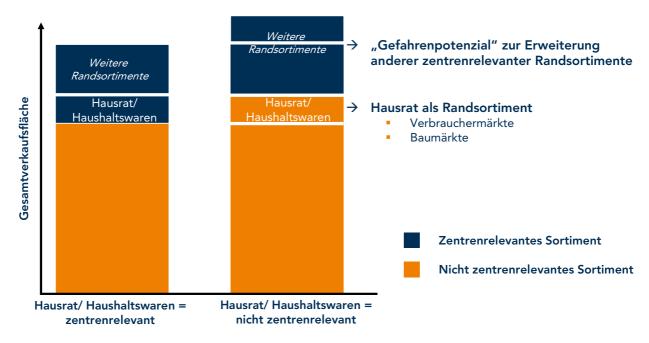
Die in Z3.4.3-5 verankerte Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente weist naturgemäß einen direkten Bezug zur jeweiligen Ausgestaltung der regionalen Sortimentsliste auf. Bei einer großzügigeren Ausweisung zentrenrelevanter Sortimente in der regionalen Sortimentsliste werden gleichzeitig potenzielle Fehlentwicklungspotenziale durch Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten minimiert (vgl. hierzu die Zuordnung des Sortiments Hausrat /Haushaltswaren in Abbildung 33). Gleichwohl werden die im Z3.4.3-5 verankerten Randsortimentsobergrenzen früher erreicht und (damit zusammenhängend) die Notwendigkeit eines Zielabweichungsverfahrens in mehr Fällen begründet. Dieser Aspekt gewinnt insbesondere im Zusammenhang mit der Ansiedlung von raumbedeutsamen nicht zentrenrelevanten Einzelhandelsansiedlungen mit hohem Anteil zentrenrelevanter Randsortimente (beispielsweise große Möbeloder Einrichtungsmärkte) an Bedeutung.

Ferner wird mit der Einordnung als zentrenrelevantes Sortiment eine entsprechende Regionalplanerische Zielperspektive dokumentiert. Es empfiehlt sich im Rahmen der Verankerung von Mindeststandards für Auswirkungsanalysen (vgl. hierzu Kapitel 8), in einem Verträglichkeitsgutachten alle im Bezug auf das Vorhaben relevanten regionalen Sortimente Sortimentsliste hinsichtlich zentrenrelevanten der absatzwirtschaftlichen und städtebaulichen Auswirkungen prüfen zu lassen. Somit wäre beispielsweise - eine zentrenrelevante Einordnung in der regionalen Sortimentsliste vorausgesetzt - das Sortiment Fahrräder und Zubehör auch dann prüfrelevant, wenn die Ansiedlung eines raumbedeutsamen Fachmarktes in einer Kommune in der Diskussion steht, deren kommunales Einzelhandelskonzept das Sortiment (abweichend zur regionalen Sortimentsliste) als nicht zentrenrelevant einstuft.





Abbildung 33: Strategische Bedeutung der Klassifizierung von Sortimenten hinsichtlich ihrer Zentrenrelevanz



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Verankerung der regionalen Sortimentsliste

Zur Beurteilung der regionalplanerischen Relevanz von Vorhaben und zur hinreichenden Bestimmtheit der regionalplanerischen Ziele ist eine Verankerung der regionalen Sortimentsliste im RPS / RegFNP unerlässlich.

Die konkrete Einzelhandelssteuerung über Bebauungspläne vollzieht sich auf Ebene der Kommunen. Zur Steuerung bedarf es daher ergänzend stets einer ortsspezifisch, an den städtebaulichen Strukturen hergeleiteten kommunalen Sortimentsliste (i.d.R. hergeleitet über ein kommunales EHK), ein bloßer Rückgriff auf landesweite oder regionale Sortimentslisten ist in der Regel nicht hinreichend.⁴³

In einer stichprobenartigen Analyse ausgewählter kommunaler Sortimentslisten in der Planungsregion Südhessen konnte jedoch festgestellt werden, dass sich kommunale Sortimentslisten untereinander z.T. deutlich hinsichtlich der konkreten Sortimentsbezeichnung unterscheiden, was im Einzelfall zu Fehlinterpretationen führen kann. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass zwischen den Kommunen eine uneinheitliche Zuordnung einzelner Artikel zu den Sortimenten und Warengruppen vorherrscht.

Diese Uneinheitlichkeit gestaltet sich insbesondere bei Erstellung von Verträglichkeitsgutachten mit kommunalgrenzenübergreifendem Untersuchungsraum, bei

_

⁴³ Vgl.: OVG Münster, Urteil 7A D 92/99.NE vom 03.06.2002, gleichlautend auch VGH Baden-Württemberg, Urteil 8 S 1848/04 vom 02.05.2005.



der Vergleichbarkeit von Datengrundlagen im Rahmen von Fortschreibungen von Einzelhandelskonzepten oder der Erstellung von Stellungnahmen im Rahmen von Planungsund Genehmigungsverfahren sowie hinsichtlich der Nutzbarkeit von Einzelhandelsdaten für regionale Vergleiche/Auswertungen als problematisch.

Darüber hinaus konnte im Rahmen der vorgenannten stichprobenartigen Analyse festgestellt werden, dass eine Kongruenz zwischen der regionalen Sortimentsliste und den kommunalen Sortimentslisten nur bedingt gegeben ist. Vielfach fehlen in den kommunalen Sortimentslisten Aussagen, ob sich eine entsprechende Einordnung des Sortiments aus den faktischen Gegebenheiten oder einer planerischen Zielstellung herleitet. Darüber hinaus werden abweichende Einordnungen zur regionalen Sortimentsliste (wenn also beispielsweise ein regional als nicht zentrenrelevant eingestuftes Sortiment in einer Kommune als zentrenrelevant ausgewiesen wird) zumeist nicht begründet.

Um eine geordnete und interkommunal abgestimmte Einzelhandelsentwicklung in der Region Südhessen bestmöglich vorzubereiten, kann die regionale Sortimentsliste auch als einheitlicher Orientierungsrahmen vorgegeben werden, der im Sinne des raumordnerischen Ansatzes eines Rahmenplans auf kommunale Ebene ausgestaltet wird. In diesem Falle empfiehlt sich die Verknüpfung über einen Einzelhandelserlass, durch den eine einheitliche Verwendung von Sortimentsbezeichnungen und Artikelzuordnungen in sämtlichen kommunalen Einzelhandelskonzepten und Verträglichkeitsgutachten übergeordnet geregelt wird. Um die Planungshoheit der Kommunen jedoch nicht einzuschränken, sollte den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, einzelne Sortimente in begründeten Fällen abweichend als zentrenrelevant bzw. nicht zentrenrelevant zu kategorisieren.

Zur konkreten Ausgestaltung des Rahmenplans empfiehlt es sich daher die regionale Sortimentsliste hinsichtlich der zentrenrelevanten Sortimente zu differenzieren. Einerseits durch die Ausweisung zentrenrelevanter Kernsortimente, die auch in kommunalen Einzelhandelskonzepten stets als zentrenrelevant einzustufen sind. In einer zweiten Kategorie könnten darüber hinaus Sortimente aufgelistet werden, die in der Regel als zentrenrelevant auszuweisen sind, welche aber in hinreichend begründeten Ausnahmefällen auf kommunaler Ebene auch abweichend kategorisiert werden können. Eine entsprechende Begründung kann auf kommunaler Ebene im Einzelhandelskonzept anhand der konkreten oder anhand mittelfristigen Bestandssituation einer Zielperspektivenbewertung vorgenommen werden. Hierfür sind in einem landesweiten/regionalen Einzelhandelserlass entsprechende Mindeststandards zu verankern.





Abbildung 34: Beispielhafte Herleitung der faktischen Zentrenprägung ausgewählter Sortimente anhand von Verkaufsflächenanteilen nach Lagebereichen

	ZVB		siL		niL		Summe*
Sortimente	m²	%	m²	%	m²	%	(in m²)
Augenoptik	400	98	10	2	-		410
Baumarktsortiment im engeren Sin- ne	1.750	18	530	5	7.420	76	9.700
Bekleidung (ohne Sportbekleidung)	2.050	38	490	9	2820	53	5.360
Bettwaren	20	5	10	2	290	93	320
Blumen	160	50	120	35	50	15	330
Briefmarken/ Münzen	Kein entsprechendes Angebot in der Stadt vorhanden						
Bücher	220	89	< 10	2	20	10	250
Computer (PC Hardwaren und Software)	40	41	40	43	20	16	100
Drogeriewaren	590	27	460	20	1.100	50	2.150
Elektrogroßgeräte	40	7	340	72	100	20	480
Elektrokleingeräte	200	26	110	14	450	59	760
Erotikartikel	Kein entsprechendes Angebot in der Stadt vorhanden						
Fahrräder und Zubehör	200	29	430	63	60	8	690

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016, * Abweichungen rundungsbedingt; siL = städtebaulich integriert, niL = städtebaulich nicht integriert



7 Leistungsbaustein 7 Exemplarische Vor-Ort-Untersuchung

Im Rahmen dieses Leistungsbausteins werden drei in den vergangenen rd. 8 Jahren realisierte Lebensmittelvorhaben in drei verschiedenen Kommunen des Odenwaldkreises analysiert. Um mögliche Sondereffekte an Standorten und Überlagerungen von Auswirkungen durch andere Effekte weitgehend zu minimieren, wurde das Untersuchungsdesign dahingehend ausgewählt, dass die drei Vorhaben dem gleichen Einzelhandelssegment angehören. Somit ist eine gewisse Vergleichbarkeit der Vorhaben untereinander gegeben. Hierbei werden neben weiteren Aspekten insbesondere die lokalen und regionalen Auswirkungen in Bezug auf den Einzelhandel in den zentralen Versorgungsbereichen sowie auf die verbrauchernahe Nahversorgung innerhalb der Standortkommune und über das Stadtgebiet hinaus dargestellt.

Grundlage für die Auswahl der Fallbeispiele war die Nennung von 194 Vorhaben durch das Regierungspräsidium Darmstadt. Von den genannten 194 Vorhaben konnten 85 in Unterzentren verortet werden. Bei nur 27 der 85 Vorhaben lag eine Datengrundlage in Form einer Verträglichkeitsanalyse/Auswirkungsanalyse vor. Weitere Kriterien bei der Auswahl der Fallbeispiele bildeten die Dimensionen der Vorhaben (bei Erweiterung: "nennenswerte" Zunahme der Verkaufsfläche) sowie die Zeitspanne seit der Realisierung (mind. 1,5 Jahre, damit die Auswirkungen des Planvorhabens auch wirksam geworden und analysierbar sind).

Als zentrale Herausforderung kann in diesem Zusammenhang die Tatsache angesehen werden, dass sich bspw. Veränderungen in den Bestandsstrukturen in der städtebaulichen und wirtschaftlichen Realität nur selten monokausal begründen lassen. Vielmehr handelt es sich in der Regel um zahlreiche (sich teilweise über Jahre akkumulierende) Prozesse – wie auch bspw. die Entwicklung des Online-Handels als zunehmende Konkurrenz zum stationären Handel –, die sich überlagern und in den Bestandsstrukturen niederschlagen. In Teilen sind auch handelsfremde oder nur mittelbar im Zusammenhang stehende Einflussfaktoren entscheidend.

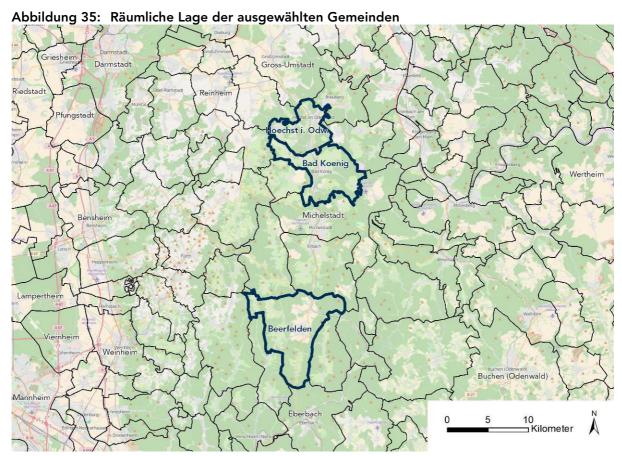
7.1 Methodik

Nach einer Darstellung relevanter Trends im Einzelhandel (Kapitel 7.2) werden in den Kapiteln 7.3 bis 7.5 drei Fallbeispiele betrachtet. Alle drei in den Fallbeispielen betrachteten Vorhaben gehören dem Lebensmittelsektor an. Die Datengrundlage für die Analyse der drei realisierten Lebensmittelvorhaben bilden Auswirkungsanalysen zu den jeweiligen Lebensmittelvorhaben. Ein besonderer Schwerpunkt der Fallbeispiele liegt in der Erfassung der Vor-Ort-Entwicklung seit Vorhabenrealisierung.

Die aktuellen Gegebenheiten des untersuchungsrelevanten Einzelhandelsbestandes in den betrachteten Kommunen (Höchst im Odenwald, Bad König, Beerfelden) wurden von Stadt + Handel durch eine Vor-Ort-Begehung im April 2016 überprüft, bzw. erfasst. Bei der Vor-Ort-Begehung wurden die in den vorliegenden Auswirkungsanalysen genannten



Verkaufsflächen (VKF) überprüft. Ebenso wurden die zentralen Versorgungsbereiche einer qualitativen Betrachtung unterzogen um eine möglichst ganzheitliche Erfassung der Prozesse zu ermöglichen.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.

7.2 Einflussfaktoren auf die Einzelhandelsentwicklung

Wie bereits im Rahmen der Ausführungen des Leistungsbausteins 2 dargestellt, unterliegt der Lebensmitteleinzelhandel einem ausgeprägten Strukturwandel, der mit zunehmenden Konzentrationsprozessen einhergeht. So dominierte nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland noch eigentümergeführte der Betrieb. Heute wird Lebensmitteleinzelhandel insbesondere durch die fünf größten Unternehmen der Branche geprägt, die zusammen einen Nettoumsatz von rd. 121,7 Mrd. Euro erwirtschaften.⁴⁴ Durch den Unternehmenskonzentrationsprozess werden die Ausdünnung des Versorgungsnetzes und (teilweise) das Wachstum nicht integrierter Standorte verstärkt. Gleichzeitig ist an den verbleibenden Standorten des Versorgungsnetzes zu beobachten, dass sich die einzelnen Lebensmittelmärkte hinsichtlich der Verkaufsfläche deutlich vergrößern. Lag die durchschnittliche Verkaufsfläche eines Lebensmitteldiscounters 2001 noch bei 525 m² und

-

⁴⁴ Vgl. Hahn Gruppe, 2015.



diejenige eines Supermarktes bei 1.114 m², so sind zwischenzeitlich durchschnittliche Marktgrößen von 770 m² (LM-Discounter, 2013) bzw. 1.290 m² (Supermarkt, 2013) erreicht.⁴⁵ Für beide Betriebsformen wird in Abhängigkeit von der konkreten Lage aktuell von einer Mindestbetriebsgröße von 800 m² bzw. 1.200 m² VKF bei Neuansiedlungen ausgegangen.⁴⁶

Während weiten Teilen des Einzelhandels eine verstärkte Verschiebung der Vertriebskanäle vom stationären auf den virtuellen Handel zu beobachten ist, liegt der Anteil für Nahrungsund Genussmittel aktuell bei lediglich 0,5 - 1 %. Dieser wird nach vorliegenden Studien bis
zum Jahr 2020 auf rd. 4 - 6 % ansteigen, im Lebensmitteleinzelhandel spielt somit der
Online-Handel auch zukünftig nur eine untergeordnete Rolle (für nähere Ausführungen zu
der Entwicklung des Online-Handels und zu der Bedeutung des Lebensmitteleinzelhandels
für zentrale Versorgungsbereiche vgl. Ausführungen im Leistungsbaustein 9).

⁴⁵ Vgl. Hahn Gruppe, 2015.

⁴⁶ Vgl. BMVBS, 2013.



7.3 Höchst im Odenwald

Die Datengrundlage für die Betrachtung der Vor-Ort- Entwicklung in Höchst im Odenwald bildet die "Auswirkungsanalyse zur möglichen Ansiedlung und Erweiterung von Lebensmittelmärkten in Höchst im Odenwald", erstellt von der Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH Ludwigsburg im August 2009 (GMA 08/2009) und eine "Städtebauliche Standortanalyse Gemeinde Höchst im Odenwald, Einzelhandelsentwicklung Wernher-von-Braun-Straße / Albert-Einstein-Straße" des Planungsbüro für Städtebau Göringer, Hoffmann, Bauer Groß-Zimmern erstellt im Januar 2010 (ghb 01/2010).

7.3.1 Räumliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Höchst im Odenwald liegt im nördlichen Bereich des Odenwaldkreises. Die Gemeinde gliedert sich in den Kernort Höchst und acht Ortsteile. Insgesamt zählt die Gemeinde Höchst 10.000⁴⁷ Einwohner. Gemäß RPS ist Höchst im Odenwald als Unterzentrum ausgewiesen.

Der Kernort Höchst wird von den Bundesstraßen 45 und 426 in südlicher Richtung tangiert. Des Weiteren wird das Gemeindegebiet von den Landesstraßen 3106 und 3118 durchquert. Über den ÖPNV (Bahn und Bus) ist Höchst mit seinem Umland vernetzt.

7.3.2 Relevante Einzelhandelsstandorte

Die Gemeinde Höchst im Odenwald verfügt über kein örtliches Einzelhandelskonzept. Laut GMA 08/2009 bestehen in Höchst zwei Einzelhandelsschwerpunkte, ein zentraler Versorgungsbereich in der Ortsmitte von Höchst und einen Ergänzungsstandort im Gewerbegebiet "Aue".

Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt

Der zentrale Versorgungsbereich gemäß GMA 08/2009 befindet sich im Bereich der historischen Ortsmitte von Höchst. Er erstreckt sich auf einer Strecke von rd. 350 m in Ost-West-Richtung und 500 m in Nord-Südrichtung um den Kreuzungsbereich der Erbacher-, Groß-Umstädter-, Aschaffenburger-, und Wilhelminen-Straße. **Innerhalb des "Zentralen Versorgungsbereiches" sind die kommunal bedeutsamen Einzelhandelsbetrieb mit hochwertigen Sortimenten wie dem Textileinzelhandel vorhanden, während der Lebensmitteleinzelhandel, im Wesentlichen nur noch durch den CAP-Markt in diesem zentralen Bereich vertreten ist. **49* Angaben zu Leerständen sind den beiden Gutachten nicht zu entnehmen.

_

⁴⁷ Regierungspräsidium Darmstadt, Stand 30.06.2014.

⁴⁸ Vgl. GMA, 08/2009, S. 4.

⁴⁹ ghb, 01/2010, S. 6.



Bei der aktuellen Bestandserhebung wurde festgestellt, dass mit Ausnahme des CAP-Marktes in der Aschaffenburger Straße ausschließlich kleinteilige Einzelhandelsstrukturen innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches bestehen (näheres zum Betriebskonzept der CAP-Märkte vgl. Leistungsbaustein 4). Der Einzelhandelsbestand weist sowohl Angebote des kurz-, mittel-, wie auch langfristigen Bedarfsbereichs auf. Die Parkierungsmöglichkeiten innerhalb des ZVB sind insbesondere straßenbegleitend angeordnet. Der dichteste Einzelhandelsbesatz befindet sich entlang der Erbacher Straße im Bereich zwischen Einmündung Aschaffenburger Straße und Bürgergraben. Dieser Bereich beinhaltet Elemente der Verkehrsberuhigung. In den Randlagen des ZVB waren zum Zeitpunkt der Bestandserhebung 2016 Leerstände ersichtlich.

Gewerbegebiet "Aue"

Am nördlichen Ortseingang von Höchst, östlich der B 426 befindet sich in nicht integrierter und autokundenorientierter Lage der Einzelhandelsstandort "Aue". Neben mehreren strukturprägenden Betrieben des Lebensmitteleinzelhandels sind hier ein Dänisches Bettenlager, ein Tedi, ein Kik-Textildiscount, ein Takko und ein Dm-Drogeriemarkt ansässig. Es besteht im Bereich "Aue" kein zusammenhängender Einzelhandelsbesatz. Vielmehr wechseln sich kleine Agglomerationen des Einzelhandels mit Gewerbebetrieben ab.

Die Lage und Abgrenzung des ZVB sowie die räumliche Lage des Gewerbegebietes Aue sind der Abbildung 36 zu entnehmen.



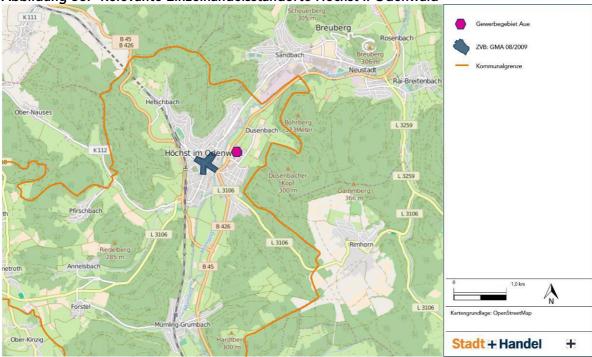


Abbildung 36: Relevante Einzelhandelsstandorte Höchst i. Odenwald

Quelle: Datengrundlage GMA 08/2009 und ghb 01/2010. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.

7.3.3 Planvorhaben

Die zugrundeliegenden Dokumente (GMA 08/2009 und ghb 01/2010) betrachten die

- "Verlagerung und Erweiterung des Lebensmitteldiscounters Lidl von aktuell 940 m²
 VK auf 1.100 m² VK von der Albert-Einstein-Straße 2 in die Wernher-von-Braun-Straße.
- Neuansiedlung eines Lebensmittelvollsortimenters mit 1.600 m² VK in der Wernhervon-Braun-Straße." 50

Die Untersuchung der GMA 08/2009 kam zu folgendem Resultat:

- "Die Verlagerung / Erweiterung der Fa. Lidl von aktuell ca. 940 m² VK auf 1.110 m² VK ist im Hinblick auf mögliche Wirkungen als neutral zu bezeichnen. Möglicherweise auftretende Wettbewerbswirkungen werden sich insbesondere zu Lasten des sich im Standortumfeld befindlichen Aldi abspielen.
- Die möglichen Auswirkungen durch eine Neuansiedlung eines Vollsortimenters Edeka [Anmerkung: Im Rahmen der Realisierung des Planvorhabens wurde am Planstandort statt einer Neuansiedlung eines EDEKA Vollsortimenters eine Verlagerung eines REWE Supermarkts vorgenommen] mit 1.600 m² VK erfordern eine differenzierte Betrachtung: Während bei großräumiger Betrachtung

-

⁵⁰ GMA, 08/2009, S. 1.



(insbesondere mögliche Auswirkungen auf Lützelbach und Breuberg, aber auch Groß-Umstadt, Bad König und Obernburg) keine städtebaulichen Auswirkungen nachgewiesen werden können, bleibt ein Risiko der städtebaulichen Beeinträchtigung in Höchst selbst bestehen. Hierbei werden die Haupteffekte insbesondere gegenüber der Fa. Rewe⁵¹ (städtebaulich neutral da nicht integriert), aber auch gegenüber der Fa. CAP innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches von Höchst wirksam werden. Eine Reduzierung der Verkaufsfläche von aktuell angestrebten 1.600 m² kann zu einer Abschwächung der städtebaulichen Risiken beitragen."

Das Planvorhaben Erweiterung Lidl wurde zwischenzeitlich am Standort Wernher-von-Braun-Straße 2 umgesetzt. Statt des geplanten EDEKA Vollsortimenters wurde der bestehende REWE Markt am Standortbereich verlagert und modernisiert.

7.3.4 Vergleich der Bestandsdaten

Die nachfolgenden beiden Abbildungen sowie die nachfolgende Tabelle zeigen den untersuchungsrelevanten Einzelhandelsbestand 2009/2010 resultierend aus den voran genannten Dokumenten sowie die bei der Bestandserhebung 2016 erfassten Strukturen.

⁻

Im Zuge der Realisierung des Planvorhabens wurde statt der geplanten Neuansiedlung eines EDEKA Vollsortimenters eine Verlagerung und Verkaufsflächenerweiterung des genannten REWE Supermarktes vorgenommen.



Quelle: Datengrundlage GMA 08/2009 und ghb 01/2010. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.

Scheuchterg

B 456

B 456

B 456

Sandbach

Breuberg

Rai-Breiterhach

Dogenfamarkt

Sonstige < 800 m²

Sonstige < 800 m²

Sonstige < 800 m²

Sonstige < 800 m²

Gert Anlemark

Gert Anlemark

Table

Togenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Dogenfamarkt

Annesbach

B 426

Rai-Breiterhach

Kommunalgrenze

Stadt + Handel

Abbildung 38: Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2016

Quelle: Bestandserhebung Stadt + Handel 04/2016. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.



Tabelle 1: Untersuchungsrelevanter Verkaufsflächenbestand der Sortimentsgruppe Nahrungs- und Genussmittel im Untersuchungsraum

	GVKF <400 m²		GVKF 400 - 800 m²			GVKF >800 m²			
Lage	2009	2016	Diff.	2009	2016	Diff.	2009	2016	Diff.
			Höchs	t im Odei	nwald				
ZVB Innenstadt	-	5	+5	-	-	-	1	1	k.V.
Gewerbegebiet "Aue"	1	4	+3	2*	2*	k.V.	3	3	k.V.
Mümling- Grumbach	2	1	-1	-	-	-	-	-	-
Hummethroth	1	1	k.V.	-	-	-	-	-	-
Hassenroth	1	-	-1	-	-	-	-	-	-
Breuberg									
Sandbach	1	5	+4	-	-	-	-	-	-
Neustadt	-	-	-	1	1	k.V.	-	-	-
Gesamt	6	16	+10	3	3	k.V.	4	4	k.V.

Quelle: Bestandserhebung Stadt + Handel 04/2016; *inkl. Dm. K.V. = keine vorhanden.

Bei der Bestandserhebung 04/2016 wurden innerhalb des ZVB Innenstadt in Höchst insgesamt 5 Betriebe mehr, als durch die GMA 08/2009, mit dem Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel mit einer VKF <400 m² erfasst. Hierbei handelt es sich um 4 Betriebe des Lebensmittelhandwerks und einen ethnischen Supermarkt. Der bereits 2009 bestehende CAP-Markt besteht weiterhin. Bereiche der Erbacher Straße (Hauptlage) wurden inzwischen durch verkehrsberuhigende Elemente städtebaulich aufgewertet.

Im Bereich des Gewerbegebiet "Aue" wurden 04/2016 drei weitere Betriebe (Obsthof Schwinn, 2 Bäckereien) mit dem Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel mit einer VKF <400 m² erfasst.

Der Ortsteil Mümling-Grumbach verfügt inzwischen nur noch über einen Betrieb des Lebensmittelhandwerks. Die ehemals ansässige Bäckerei gab den Betrieb 2014 auf. Eine Ersatzversorgung besteht durch einen mobilen Bäckereiverkaufswagen. Im Ortsteil Hassenroth konnten bei der Bestandserhebung keine Einzelhandelsstrukturen mit dem Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel mehr festgestellt werden. Im nordöstlich von Höchst gelegenen Breuberg-Sandbach wurden 2016 zusätzlich zum Betrieb Nahkauf, 4 Betriebe des Lebensmittelhandwerks erfasst.

7.3.5 Zusammenfassung

Im Jahr 2016 konnten im Untersuchungsraum von Höchst im Odenwald innerhalb der Größenklasse <400 m² VKF insgesamt 10 Betriebe mit dem Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel mehr erfasst werden als zum Erfassungszeitraum für die Erstellung der Auswirkungsanalyse der GMA (08/2009).



Das Planvorhaben Erweiterung Lidl wurde zwischenzeitlich am Standort Wernher-von-Braun-Straße 2 (Abbildung 39) umgesetzt. Der neue Betrieb Lidl befindet sich nun an einem Agglomerationsstandort mit einem Dm-Drogeriemarkt und einem Fitnessstudio. Für den Altstandort Lidl wurde bisher keine Nachnutzung gefunden, das Gebäude steht aktuell leer. Die ursprünglich geplante Ansiedlung eines EDEKA Vollsortimenters wurde nicht realisiert, stattdessen wurde der bestehende REWE Supermarkt am Standortbereich verlagert und modernisiert. Negative Auswirkungen der Erweiterung auf die strukturprägenden Bestandsbetriebe Aldi und Rewe konnten nicht festgestellt werden, beide Märkte sind weiterhin im Standortbereich präsent. Die Nahversorgungssituation in Höchst hat sich durch die Erweiterung des Lidl-Marktes sowie der zusätzlich erfassten Betriebe im ZVB Innenstadt und dem Gewerbegebiet Aue insgesamt positiv entwickelt, auch wenn zwei Betriebsschließungen in den Ortsteilen zu verzeichnen sind.



Abbildung 39: Standort Wernher-von-Braun-Straße

Quelle: Eigene Aufnahme Stadt + Handel 04/2016.

7.4 Bad König

Die Datengrundlage für die Betrachtung der Vor-Ort-Entwicklung in Bad König bilden folgende Dokumente:

- "Auswirkungsanalyse zur möglichen Ansiedlung und Erweiterung von Lebensmittelmärkten in Bad König", erstellt von der Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH Ludwigsburg im Oktober 2009 (GMA 10/2009),
- "Ergänzende Stellungnahme zur möglichen Weiterentwicklung im Lebensmittelsegment in Bad König", erstellt von der Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH Ludwigsburg im Dezember 2009 (GMA 12/2009),
- "Verträglichkeitsuntersuchung nach § 34 BauGB Neubau einer Aldi-Süd-Filiale in der Frankfurter Straße 70-70B Stadt Bad König", des Planungsbüro Holger Fischer erstellt im Dezember 2010 (HF 12/2010),



- "Verträglichkeitsuntersuchung nach § 34 Abs. 3 BauGB Neubau eines Drogeriemarktes in der Frankfurter Straße 70B Stadt Bad König", des Planungsbüro Holger Fischer erstellt im März 2012 (HF 03/2012),
- "Auswirkungsanalyse nach § 34 Abs. 3 BauGB Erweiterung der Aldi-Süd-Filiale in der Frankfurter Straße 70-70B Stadt Bad König", des Planungsbüro Holger Fischer erstellt im Mai 2014 (HF 05/2014).

7.4.1 Räumliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die Stadt Bad König liegt im nördlichen Bereich des Odenwaldkreises. Die Stadt gliedert sich in die Kernstadt Bad König und 7 Stadtteile. Insgesamt zählt die Stadt Bad König 9.446⁵² Einwohner. Gemäß Regionalplan Südhessen 2010 ist Bad König als Unterzentrum ausgewiesen.

Das Stadtgebiet Bad König wird von der Bundesstraße 45 in Nord-Süd-Richtung tangiert. Des Weiteren wird das Stadtgebiet von der Landesstraße 3118 und den Kreisstraßen 86, 91 und 92 durchquert. Über den ÖPNV (Bahn und Bus) ist Bad König mit seinem Umland vernetzt.

7.4.2 Relevante Einzelhandelsstandorte

Die Stadt Bad König verfügt über kein örtliches Einzelhandelskonzept. Die vorliegenden Datengrundlagen sehen einen zentralen Versorgungsbereich im Zentrum von Bad König und einen prägnanten Einzelhandelsstandort im Bereich Frankfurter Straße/Berliner Straße vor. ⁵³

-

⁵² Regierungspräsidium Darmstadt, Stand 30.06.2014.

⁵³ Vgl. GMA, 10/2009: S. 2ff. und HF, 12/2010, S. 16f.



Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt

"Der zentrale Versorgungsbereich Bad König erstreckt sich im Wesentlichen entlang der Bahnhofstraße von der Einmündung Frankfurter Straße im Norden bis auf ca. auf Höhe des Bahnhofs/Einmündung Waldstraße. Auch dem zentralen Versorgungsbereich zuzuordnen, ist die hiervon nach Osten abzweigende Elisabethenstraße bis zur Alexanderstraße. Dieser zentrale Versorgungsbereich wird wesentlich geprägt und getragen vom Vorhandensein der Odenwald-Therme als Merkmal der Kurstadt Bad König. Diese Funktion als Kurstadt zeigt sich auch im weiteren Verlauf des zentralen Versorgungsbereichs sowie der hieran angrenzenden Flächen: Arzt- und Therapiezentren, Apotheken sowie sonst. Dienstleistungen rund um das Thema Gesundheit und Tourismus wie Hotels, Pensionen und gastronomische Angebote prägen wesentlich das Erscheinungsbild. Auch der Einzelhandelsbesatz ist tlw. auf diese Funktion ausgerichtet. Neben Anbietern von Kunsthandwerk (Holz- und Elfenbein) finden sich Verkaufsstellen für verschiedene Sortimente der kurz- und mittelfristigen Bedarfsstufe, die hinsichtlich ihrer Sortimentszusammensetzung vorrangig auf die tendenziell eher älteren Kurgäste ausgerichtet sind. Abgerundet wird das Angebot im zentralen Versorgungsbereich von Dienstleistungsanbietern wie Banken und Friseure sowie weitere öffentliche Einrichtungen wie Stadtverwaltung, Museum, Kurhaus usw. "54

Innerhalb des ZVB waren zum Zeitpunkt der Bestandserhebung 2016 mehrere Leerstände ersichtlich die jedoch meist einer Zwischennutzung (z.B. Bilderausstellung) zugeführt wurden. Die Abgrenzung des ZVB sowie die Lage des nachfolgend beschriebenen Einzelhandelsstandortes Frankfurter Str./Berliner Str. sind der Abbildung 40 zu entnehmen.



Quelle: Datengrundlage GMA 10/2009 und HF 03/2012 und 05/2014. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.

-

⁵⁴ HF, 12/2010, S. 16.



Bereich Frankfurter Straße/Berliner Straße

Am nördlichen Stadteingang von Bad König, unmittelbar an der Einmündung zur Bundesstraße 45 befindet sich in autokundenorientierter jedoch auch wohnstandortbezogener Lage der Einzelhandelsstandort Frankfurter Straße/Berliner Straße. Neben mehreren strukturprägenden Betrieben des Lebensmitteleinzelhandels sind hier ein Rossmann Drogeriemarkt, ein Betrieb, der motorisierte Gartengeräte vertreibt und ein Zoofachgeschäft ansässig. Im Bereich der Frankfurter Straße befinden sich vier der voran genannten Betriebe nebeneinander. Die übrigen Betriebe verteilen sich im Bereich der Berliner Straße. Zwischen den Einzelhandelsbetrieben in der Frankfurter und Berliner Straße (mit Ausnahme des Zoofachgeschäfts) bestehen Blickbezüge wenn gleich zwischen den Lagen Frankfurter Straße/Berliner Straße ca. 300 m fußläufige Distanz besteht.

7.4.3 Planvorhaben

Die der Vor-Ort-Entwicklung zugrundeliegenden Dokumente betrachten die

- "Erweiterung des bestehenden Edeka Lebensmittelmarktes von aktuell 1.160 m²
 Verkaufsfläche auf insgesamt 1.500 m² VK, davon ca 400 m² für Getränke,
- Neuansiedlung eines Lebensmittelvollsortimenters mit 1.500 m² VK in der Berliner Straße 3 a (Altstandort Penny). Als möglicher Betreiber ist die Fa. Rewe vorgesehen." 55
- "Entwicklung eines Discounters (möglicherweise Harddiscounters mit bis zu 1.200 m² VK)"56, anstatt der Ansiedlung eines Rewe-Marktes.
- Errichtung einer kleinflächigen Aldi-Süd-Filiale mit 799,85 m² VKF in der Frankfurter Straße 70-70 b (planungsrechtlich unbeplanter Innenbereich)⁵⁷,
- Errichtung eines kleinflächigen Drogeriemarktes mit max. 700 m² VKF in der Frankfurter Straße 70 b (planungsrechtlich unbeplanter Innenbereich)⁵⁸,
- Verkaufsflächenerweiterung der Aldi-Süd-Filiale in der Frankfurter Straße 70-70 b von 799 m² auf 921 m² VKF⁵⁹.

Die Untersuchungen der GMA 10/2009 kam zu dem Resultat, die "Erweiterung der Firma Edeka von aktuell 1.160 m² VK auf ca. 1.500 m² ist im Hinblick auf mögliche Wettbewerbswirkungen als weitestgehend neutral zu bezeichnen." Der Edeka stelle sich "außerordentlich unattraktiv" dar und die Erweiterung sei deshalb als "betriebliche Anpassung und Standortsicherung zu interpretieren". Für die Neuansiedlung Rewe konnten

⁵⁵ GMA, 10/2009, S. 1.

⁵⁶ GMA, 12/2009, S. 1.

⁵⁷ Vgl. HF, 12/2010, S. 3.

⁵⁸ Vgl. HF, 03/2012, S. 3.

⁵⁹ Vgl. HF, 05/2014, S. 3.



"innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs keine städtebaulichen Auswirkungen nachgewiesen werden", jedoch sei "mit einer Umverteilung von ca. 12 – 13 % zu rechnen" welche jedoch primär "zu Lasten der Fa. Edeka" gehen werde.

Die Untersuchungen der GMA 12/2009 kam zu dem Resultat, dass die "Entwicklung eines Discounters (möglicherweise Harddiscounters mit bis zu 1.200 m² VK)" anstatt der Rewe-Ansiedlung ebenfalls Umverteilungswirkungen haben werde, welche sich "auf ein verträgliches Maß einpendeln" werden, wobei mit einer "Umverteilung i. H. von ca. 14 – 15 %" mit "Hauptwirkungen hier v. a. gegen die Fa. Penny" zu rechnen sei.

Die Verträglichkeitsanalyse HF 12/2010 ergab für die Errichtung einer kleinflächigen Aldi-Süd-Filiale mit 799,85 m² VKF in der Frankfurter Straße 70-70 b, dass "Schädliche Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der zentralen Versorgungsbereiche der Standortsowie der betroffenen Nachbargemeinden (Höchst und Michelstadt) sind ebenfalls nicht zu erwarten, da diese aufgrund ihrer vorhandenen Strukturen als gefestigt betrachtet werden können. Hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Belange kann die Genehmigungsfähigkeit des geplanten Vorhabens auf Grundlage der Bestimmungen des § 34 BauGB damit bestätigt werden "60".

Die Verträglichkeitsanalyse HF 03/2012 ergab für Errichtung eines kleinflächigen Drogeriemarktes mit max. 700 m² VKF in der Frankfurter Straße 70 b, "dass keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind. Die Begründung liegt darin, dass die in Folge der Ansiedlung des Drogeriemarktes zu erwartende Umsatzumverteilung vorrangig zu Lasten dezentraler, städtebaulich nicht schutzwürdiger Standortlagen erfolgt. Lediglich in der Standortgemeinde tritt eine Umsatzumverteilung zu Lasten des zentralen Versorgungsbereiches ein, die jedoch keine vorliegend beachtlichen Auswirkungen erwarten lässt. "61"

Die Auswirkungsanalyse HF 05/2014 ergab für die Verkaufsflächenerweiterung der Aldi-Süd-Filiale in der Frankfurter Straße 70-70 b von 799 m² auf 921 m² VKF, dass "Auswirkungen im Sinne § 34 Abs. 3 BauGB in Folge der geplanten Verkaufsflächenerweiterung nicht zu erwarten sind."

Die Planvorhaben Ansiedlung Rewe, Aldi, und Rossmann sowie die Erweiterung Edeka wurden zwischenzeitlich im Standortbereich Frankfurter Straße/Berliner Straße umgesetzt.

61 HF, 03/2012, S. 19.

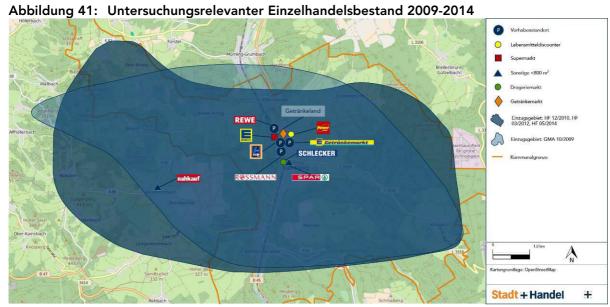
⁶⁰ HF, 12/2010, S. 23.

⁶² HF, 05/2014, S. 13.



7.4.4 Vergleich der Bestandsdaten

Die nachfolgenden beiden Abbildungen sowie die nachfolgende Tabelle zeigen den untersuchungsrelevanten Einzelhandelsbestand 2009/2010 resultierend aus den voran genannten Dokumenten sowie die bei der Bestandserhebung 2016 erfassten Strukturen.



Quelle: Datengrundlage GMA 10/2009, GMA 12/2009, HF 12/2010, HF 03/2012, HF 05/2014. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.



Quelle: Bestandserhebung Stadt + Handel 04/2016. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreet Map-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.



Tabelle 2: Untersuchungsrelevanter Verkaufsflächenbestand der Sortimentsgruppe Nahrungs- und Genussmittel im Untersuchungsraum

	unge un					901010111			
	GVKF <400 m²		GVKF 400 - 800 m²			GVKF >800 m²			
Lage	2009	2016	Diff.	2009	2016	Diff.	2009	2016	Diff.
			Ва	d König					
ZVB Innenstadt	10*	11	+1	-	-	-	-	-	-
Standortbereich Frankfurter Str./Berliner Str.	2	2	k.V.	1	2**	+1	1	3***	+2
Kimbach	2	1	-1	-	-	-	-	-	-
Zell	2	3	+1	-	-	-	-	-	-
Nieder-Kinzig	2	-	-2	-	-	-	-	-	-
Brombachtal									
Kirchbrombach	1	3	+2	-	-	-	-	-	-
Langenbrombac h	-	1	+1	-	-	-	-	-	-
Gesamt	19	21	+2	1	2	+1	1	3	+2

Quelle: Bestandserhebung Stadt + Handel 04/2016; * inkl. Schlecker; ** inkl. Rossmann realisiert 2012; ***inkl. Rewe realisiert 2012; Aldi realisiert 2012 (799 m²) u. 2014 erweitert (921 m²).

Bei der Bestandserhebung 04/2016 wurde innerhalb des ZVB Innenstadt in Bad König ein Betrieb mehr, als in den vorliegenden Datengrundlagen, mit einer VKF <400 m² erfasst. In dem Zeitraum zwischen Datengrundlage und Bestandserhebung kam es bundesweit zur Schließung der Schlecker-Filialen, dies betrifft auch Bad König mit einem Standort. Ergänzend hierzu haben sich die folgenden Veränderungen im Einzelhandelsbestand (Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel) ergeben: Metzgereien: -1, Bäckereien: +2, Reformhaus: -1, weitere Fachgeschäfte: +2. Unter Berücksichtigung der o.g. Schlecker-Schließung ergibt sich somit insgesamt eine Zunahme um einen Betrieb.

Im Standortbereich Frankfurter Straße/Berliner Straße kam es seit 2009 zur Ansiedlung eines kleinflächigen Rossmann- Drogeriemarktes, eines großflächigen Rewe-Marktes, und der Ansiedlung (2012) und Erweiterung (2014) eines Aldi-Marktes (alles Planvorhaben).

Der Stadtteil Kimbach verfügt inzwischen nur noch über einen Betrieb des Lebensmittelhandwerks. Die ehemals ansässige Metzgerei gab den Betrieb zwischenzeitlich auf. Im Stadtteil Zell konnte bei der Bestandserhebung ein Betrieb des Lebensmittelhandwerks mehr als in der Datengrundlage festgestellt werden. In Nieder-Kinzig hingegen, waren nur noch leerstehende Ladenräume vorzufinden. Im südwestlich von Bad König gelegenen Brombachtal wurden 2016 zusätzlich zum Bestandsbetrieb Nahkauf, ein Naturkostladen sowie 2 Betriebe des Lebensmittelhandwerks erfasst.



7.4.5 Zusammenfassung

Im Jahr 2016 konnten im Untersuchungsraum innerhalb der Größenklasse <400 m² VKF 2 Betriebe mit dem Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel mehr erfasst werden als in der vorhandenen Datengrundlage. In der Größenklasse von 400 - 800 m² wurden zwischenzeitlich ein Rossmann und ein Aldi-Lebensmitteldiscounter realisiert. In der Größenklasse >800 m² wurde ein Rewe-Lebensmittelvollsortimenter realisiert. In der vorangegangenen Tabelle ist der Aldi-Lebensmitteldiscounter unter der Größenklasse >800 m² erfasst, da dieser 2014 seine Verkaufsfläche auf 921 m² erweiterte.

Die Planvorhaben Ansiedlung Rewe (Abbildung 43), Aldi, und Rossmann sowie die Erweiterung Edeka wurden zwischenzeitlich im Standortbereich Frankfurter Straße/Berliner Straße umgesetzt. Negative Auswirkungen der verschiedenen Planvorhaben auf die vorhandenen Bestandsstrukturen konnten nicht festgestellt werden. Bei der Erhebung 2016 erschienen sowohl Edeka als auch Rewe als zeitgemäße Lebensmittelvollsortimenter mit ausgewogener Frequenz. Ebenso waren beide Discountbetriebe (Aldi und Penny) ansässig und erschienen marktadäquat im Wettbewerb. Der Rossmann-Markt ist aktuell der einzige strukturprägender Anbieter im nahversorgungsrelevanten Bedarfsbereich Drogeriewaren des Bade- und Kurortes.





Quelle: Eigene Aufnahme Stadt + Handel 04/2016.

Durch die Realisierung der Planvorhaben und die Zunahme der Verkaufsflächen in den Sortimentsbereichen Nahrungs- und Genussmittel sowie Drogeriewaren ist eine deutliche Verbesserung der Nahversorgungssituation festzustellen.



7.5 Beerfelden

Die Datengrundlage für die Betrachtung der Vor-Ort-Entwicklung in Beerfelden bildet die "Gutachterliche Stellungnahme (Wirkungsanalyse) Erweiterung Lebensmittelmarkt Stadt Beerfelden", erstellt von der Beratungsgesellschaft Handel und Kommune Baden Württemberg GmbH Freiburg im Mai 2008 (BBE 05/2008).

7.5.1 Räumliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die Stadt Beerfelden liegt im Süden des Odenwaldkreises. Die Gemeinde gliedert sich in die Kernstadt Beerfelden und 6 Stadtteile. Insgesamt zählt Beerfelden 6.372⁶³ Einwohner.

Gemäß RPS ist Beerfelden als Unterzentrum ausgewiesen.

Die Kernstadt wird im Osten von der Bundesstraße 45 tangiert. Des Weiteren wird das Stadtgebiet von den Landesstraßen 3108, 3119, 3120 und 3410 durchquert. Über den ÖPNV (Bahn und Bus) ist Beerfelden mit seinem Umland vernetzt.

7.5.2 Relevante Einzelhandelsstandorte

Die Stadt Beerfelden verfügt über kein örtliches Einzelhandelskonzept. Als relevante Einzelhandelsstandorte in Beerfelden sind der Standort des Planvorhabens "Hofwiese" und der Stadtkern Beerfelden zu nennen.

Stadtkern Beerfelden

Der Stadtkern Beerfelden erstreckt sich rund um die von der BBE 05/2008 bezeichnete "Haupteinkaufsstraße "64 Mümlingtalstraße bzw. im Bereich der Brunnengasse und dem Bereich Marktstraße. Innerhalb des Stadtkerns befinden sich ausschließlich kleinteilige Einzelhandelsstrukturen mit einem eingeschränkten Einzelhandelsangebot. Der Stadtkern wird jedoch neben den noch bestehenden Einzelhandelsbetrieben durch Leerstände geprägt. Parkmöglichkeiten sind in ausreichender Anzahl straßenbegleitend vorhanden.

Abbildung 44: Stadtkern Beerfelden







Quelle: Eigene Aufnahme Stadt + Handel 04/2016.

109

Regierungspräsidium Darmstadt, Stand 30.06.2014.

⁶⁴ BBE, 05/2008, S. 3.



Standort "Hofwiese"

Am nördlichen Ortseingang von Beerfelden, westlich der L 3119 befindet sich in städtebaulich integrierter Lage der Standort "Hofwiese". Zum Zeitpunkt der Datengrundlage BBE 05/2008 waren dort neben dem Planvorhaben Erweiterung Rewe ein kleinflächiger Penny- Lebensmitteldiscounter, ein Fristo-Getränkemarkt, eine Metzgerei und ein Schreibwarengeschäft verortet. Inzwischen besteht die Agglomeration nicht mehr. Lediglich der Rewe-Markt ist noch im Bereich "Hofwiese" ansässig. Das Ladenlokal des Fristo-Getränkemarktes wurde einer anderen Nutzung zugeführt. Die ehemalige Penny-Filiale steht leer, die übrigen Betriebsräume wurden zwischenzeitlich in einen Imbiss umgenutzt.

Abbildung 45: Rewe und Leerstand Standort "Hofwiese"





Quelle: Eigene Aufnahme Stadt + Handel 04/2016.

7.5.3 Planvorhaben

Das zugrundeliegende Dokument (BBE 05/2008) betrachtet die "Erweiterung des bestehenden Lebensmittelmarktes (REWE) von ca. 810 m² auf ca. 1.460 m² Verkaufsfläche, um die Zukunftsfähigkeit dieses Marktes als Vollsortimenter zu stärken. In einer zweiten Bauphase soll an den REWE-Markt ein Fachmarktkomplex mit ca. 800 m² angegliedert werden; die geplante Fachmarktagglomeration ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. (...)"

Die Untersuchung der BBE 05/2008 kam zu folgendem Resultat:

- "Die Einkaufsstadt Beerfelden weist eine relativ geringe Einzelhandelszentralität auf, da leistungsstarke Magnetbetriebe fehlen. Hierbei ist auch auf die Aufgabe des Kleinkaufhauses hinzuweisen.
- Im Lebensmittelbereich ist derzeit eine Unterversorgung festzustellen. Auch nach Etablierung eines zusätzlichen Lebensmitteldiscountmarktes ist im Vollsortimentsbereich ein Flächendefizit festzuhalten. Durch die Erweiterung des vorhandenen REWE-Marktes würde dieses Flächendefizit beseitigt.
- Dem Planobjekt wird es nach der Erweiterung sicherlich gelingen, Teile der abfließenden Kaufkraft im Vollsortimentsbereich zusätzlich am Ort zu binden. Die



Attraktivität von Beerfelden als Einkaufsstadt wird ansteigen. Positive Synergien mit anderen Betrieben sind zu unterstellen.

Bezogen auf die Gemeinden im Umkreis von Beerfelden wird unter Berücksichtigung der Entfernungen bzw. der leistungsstarken Einkaufsstädte mit einem Mehrfachbesatz im Lebensmittelbereich durch das Planobjekt nur Kaufkraft in geringem Umfange nach Beerfelden umgelenkt werden. Die raumordnerischen Wirkungen sind als marginal einzustufen."

7.5.4 Vergleich der Bestandsdaten

Die nachfolgenden beiden Abbildungen sowie die nachfolgende Tabelle zeigen den untersuchungsrelevanten Einzelhandelsbestand 2008 resultierend aus den voran genannten Dokumenten sowie die bei der Bestandserhebung 2016 erfassten Strukturen.



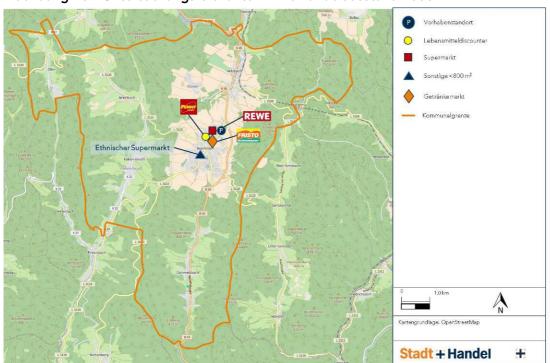


Abbildung 46: Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2008

Quelle: Datengrundlage BBE 05/2008. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.

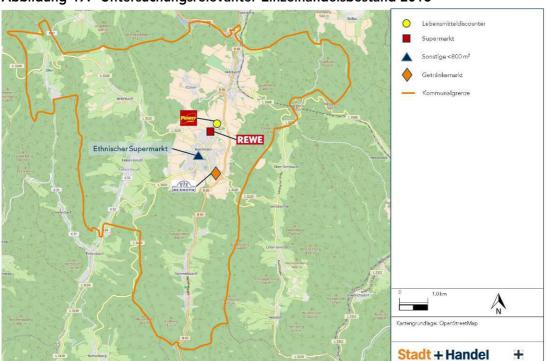


Abbildung 47: Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2016

Quelle: Bestandserhebung Stadt + Handel 04/2016. Eigene Darstellung auf Basis von OpenStreetMap-veröffentlicht unter CC-BY-SA 2.0.





Tabelle 3: Untersuchungsrelevanter Verkaufsflächenbestand der Sortimentsgruppe Nahrungs- und Genussmittel in Beerfelden

Lage	GVKF <400 m²			GVKF 400 - 800 m²			GVKF >800 m²		
	2008	2016	Diff.	2008	2016	Diff.	2008	2016	Diff.
Beerfelden									
Stadtkern	11	10	-1	-	-	-	-	-	-
Standort Hofwiese	3	-	-3	1	-	-1	1	1	k.V.
Sonstige Lagen	1	3	+2	-	1	+1	-	-	-
Gesamt	15	13	-2	1	1	k.V.	1	1	k.V.

Quelle: Bestandserhebung Stadt + Handel 04/2016.

Bei der Bestandserhebung 04/2016 wurde innerhalb des Stadtkerns Beerfelden ein Betrieb weniger, als in BBE 05/2008, mit dem Hauptsortiment Nahrungs- und Genussmittel mit einer VKF <400 m² erfasst. Dies liegt in der Betriebsaufgabe einer Metzgerei begründet.

Im Bereich "Hofwiese" ist lediglich noch der Rewe-Markt ansässig. Das Ladenlokal des Fristo-Getränkemarktes wurde einer anderen Nutzung zugeführt. Die ehemalige Penny-Filiale steht leer, die übrigen Betriebsräume wurden zwischenzeitlich in einen Imbiss umgenutzt. In den sonstigen Lagen bestehen inzwischen drei Betriebe mehr. Zum einen in der Größenklasse 400 - 800 m² der Penny- Lebensmitteldiscounter an seinem neuen Standort sowie zum anderen ein Getränkemarkt und der "Beerfelder Brauereimarkt" im "Eberbacher Weg" im Süden Beerfeldens.

7.5.5 Zusammenfassung

Bei der Bestandserhebung 2016 konnten in Beerfelden insgesamt 2 Betriebe weniger festgestellt werden als in der vorhandenen Datengrundlage, beide innerhalb der Größenklasse <400 m². In den Größenklassen von 400 - 800 m² und >800 m² gab es somit keine Veränderungen. Negative Auswirkungen der Erweiterung des Rewe auf die Einzelhandelsstrukturen in Beerfelden konnten nicht festgestellt werden. Der Rewe-Markt ist auch aktuell einziger strukturprägender Anbieter im Bereich des Lebensmittelvollsortimentes in Beerfelden. Die in BBE 05/2008 thematisierte Nachnutzung des alten Penny-Standortes durch einen Discountmarkt-Betreiber hat bisher nicht stattgefunden.

Durch die Erweiterung des Rewe-Marktes sowie der Verlagerung/Erweiterung des Penny-Marktes hat sich die Nahversorgungssituation in Beerfelden in Bezug auf die Verkaufsflächenausstattung verbessert. In Bezug auf die räumliche Lage der Betriebe ist eine Ausdifferenzierung des ehemaligen Agglomerationsstandortes (Rewe, Penny, Getränkemarkt, Metzgerei, Schreibwarengeschäft) auf nunmehr drei solitäre Standorte (Rewe, Penny, Getränkemarkt) zu verzeichnen.



7.6 Fazit

In allen drei betrachteten Fallbeispielen konnten Veränderungen der Betriebsanzahl in der Größenklasse <400 m² GVKF festgestellt werden. Eine klare Tendenz bzgl. Zu- oder Abnahme ist in den analysierten Beispielen nicht feststellbar. Die zahlenmäßig große Veränderung in Höchst im Odenwald könnte ggfs. in Teilen auch auf eine unterschiedliche Erhebungsmethodik zurückzuführen sein. In den Größenklassen von 400 - 800 m² und >800 m² kam es nur in Bad König zu einer Zunahme der ansässigen Einzelhandelsbetriebe. Hier wurden zwischenzeitlich ein Rossmann-, ein Aldi-, sowie ein Rewe-Markt angesiedelt (alles untersuchte Planvorhaben).

In Höchst i. Odenwald wurde zwischenzeitlich nur eines der betrachteten Planvorhaben, die Umsiedlung und Erweiterung des Lidl-Marktes, umgesetzt. Ein weiterer Lebensmittelvollsortimenter wurde bisher nicht angesiedelt. In Bad König wurden zwischenzeitlich alle betrachteten Vorhaben umgesetzt. Auch in Beerfelden wurde das betrachtete Vorhaben Erweiterung des Rewe-Marktes umgesetzt. Insgesamt betrachtet ist bei allen drei Fallbeispielen – durch Realisierung der Planvorhaben – eine quantitative Verbesserung der Verkaufsflächen-ausstattung im Sortimentsbereich Nahrungs- und Genussmittel festzustellen.

Wenngleich sich die Zahl der strukturprägenden Betriebe in allen drei Kommunen nicht verringert hat, konnten für die Altstandorte von Lidl in Höchst im Odenwald und Penny in Beerfelden keine Nachnutzungen gefunden werden. Hierbei ist zu erwähnen, dass sowohl der Altstandort Lidl wie auch der Altstandort Penny in nicht prominenter Lage liegen und von nahegelegen übergeordneten Erschließungsstrukturen nicht sichtbar sind, wenngleich leistungsfähige Betriebe im nahen Umfeld vorhanden sind.

Auswirkungen der Vorhaben auf die zentralen Versorgungsbereiche konnten nicht festgestellt werden. Alle innerstädtischen Bereiche die betrachtet wurden weisen in der Mehrheit sehr kleinteilige (<50 m²) Ladenstrukturen auf. Da Betriebe in dieser Größenklasse meist Inhabergeführt sind und oft kein Nachfolger gefunden werden kann, ist Leerstand in historisch gewachsenen Orts-/Stadtkernen meist keine Seltenheit.

Der zentrale Versorgungsbereich in Höchst im Odenwald profitiert vom ansässigen Cap-Markt der eine gewisse Besucherfrequenz generiert und dürfte auf Grund der Verkehrsberuhigung in der Erbacher Straße zwischenzeitlich an Qualität gewonnen haben.

In Bad König konnten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs die geringsten Leerstände im Verhältnis festgestellt werden. Dies liegt sicherlich in der touristischen Bedeutung Bad Königs als Badeort und der innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs gelegenen Therme begründet. Überdies kann der Mehrheit der Leerstände in Bad König ein gemildertes Erscheinungsbild auf Grund von Zwischennutzungen und Erscheinungsbild zugesprochen werden. Alle in Bad König umgesetzten Planvorhaben erschienen bei der Erhebung 2016 als marktadäquate, etablierte Betriebe. Der Rossmann-Markt erscheint als idealer Ersatzbetrieb im nahversorgungsrelevanten Bedarfsbereich des Bade- und Kurortes



für den abgegangenen innerörtlichen Schlecker-Markt, wenngleich er sich vermutlich flächenbedarfsbedingt nicht in der Innenstadt angesiedelt hat.

Der Stadtkern in Beerfelden bietet zwar einen attraktiv gestalteten öffentlichen Raum, jedoch verfügt er über keinerlei Frequenzbringer oder entsprechende Potenzialflächen. Nur wenige der kleinteiligen Ladenlokale wurden nachgenutzt bzw. umgenutzt, so dass die Leerstandsproblematik das Bild des Stadtkerns dominiert. Der erweiterte Rewe-Markt und der Penny Lebensmitteldiscounter sichern aktuell in Kombination mit den kleinflächigen Lebensmittelbetrieben die Versorgung im Lebensmittelbereich der Stadt Beerfelden.



8 Leistungsbaustein 8: Formulierung von Standards für Auswirkungsanalysen

lm Rahmen Ansiedlungsund Erweiterungsvorhaben großflächiger von Einzelhandelsbetriebe, werden im Untersuchungsraum regelmäßig Auswirkungsanalysen angefertigt, in denen geprüft wird, inwieweit die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO widerlegt werden kann bzw. inwieweit von Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB zu erwarten sind. Auch im Rahmen von Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG und § 8 HLPG werden regelmäßig solche Gutachten vorgelegt, um Aussagen treffen zu können, ob bzw. inwieweit eine solche Planung mit dem Beeinträchtigungsverbot vereinbar ist. Zielstellung der Gutachten ist somit der Nachweis, dass mit der Vorhabenrealisierung keine mehr als städtebaulich-funktionalen negativen Beeinträchtigungen Bestandsstrukturen sowie der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung einhergehen.⁶⁵

Die Auswirkungsanalysen (auch bspw. Verträglichkeitsgutachten oder Markt- und Wirkungsanalyse genannt) unterscheiden sich je nach beauftragtem Gutachterbüro inhaltlich und methodisch zum Teil deutlich voneinander. Problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang zunehmend, dass bei strittigen Vorhaben von unterschiedlichen Konfliktparteien separat Auswirkungsanalysen in Auftrag gegeben werden, die häufig zu unterschiedlichen und sich widersprechenden Ergebnissen kommen und zunehmend Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sind.

Im Ergebnis liegen bisher zwar verschiedene Gerichtsurteile vor, aus denen allgemeine Anforderungen abgeleitet werden können⁶⁶, auf Grund fehlender einheitlicher Standards unterscheiden sich jedoch Auswirkungsanalysen je nach Gutachterbüro deutlich.

In der Praxis sind dabei sich widersprechende Ergebnisse teilweise auf auftretende Mängel in der Methodik, der Plausibilität, der Nachvollziehbarkeit und der Qualität von Verträglichkeitsuntersuchungen zurückzuführen.

Aus diesem Grunde sollen im Rahmen der Fortschreibung des REHK im RPS / RegFNP Mindestinhalte und allgemein gültige Vorgaben zur Objektivierung von Auswirkungsanalysen (insbesondere in Bezug auf die sogenannten "Stellschrauben"

Im Rahmen von Verträglichkeitsanalysen für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 3 BauGB wird hingegen lediglich geprüft, ob durch die Realisierung des Planvorhabens schädliche Auswirkungen auf die Bestandsstrukturen zentraler Versorgungsbereiche zu erwarten sind. Die dargestellten Mindeststandards für Auswirkungsanalysen nach § 11 Abs. 3 BauNVO sind jedoch in weiten Teilen übertragbar.

Vgl. OVG NRW 10 A 1676 / 08 (Urteil vom 30.09.2009), OVG Schleswig 1KN 19 / 09 (Urteil vom 22.04.2010), BVerwG 4 BN 43.10 (Urteil 09.02.2011), OVG Rheinland-Pfalz 1 C 103020 / 09.OVG und 1 C 10403 /09.OVG (Urteil vom 15.11.2010).





Flächenproduktivität, Umsatzerwartung, Einzugsgebiet, Untersuchungsraum) erarbeitet werden.

8.1 Mindeststandards für die Erstellung von Auswirkungsanalysen Untersuchungsmindestinhalte:

Die Mindestinhalte einer Auswirkungsanalyse sind:

- (1) Darstellung des Anlasses und des Untersuchungsziels der Auswirkungsanalyse
- (2) Darstellung der Projektdaten (Vorhabenstandort, Planvorhaben)
- (3) Wettbewerbssituation, Ableitung des Untersuchungsraums und der Umsatzerwartung
- (4) Städtebauliche Analyse der zentralen Versorgungsbereiche im Untersuchungsraum
- (5) Nachfragesituation im Einzugsgebiet
- (6) Umsatzherkunft
- (7) Bewertung der raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen

Als Ergebnis einer Auswirkungsanalyse steht die Benennung der Verträglichkeit des Vorhabens oder sofern keine Verträglichkeit in der projektierten Größenordnung gegeben ist, Empfehlungen zu verträglichen Verkaufsflächen und Sortimenten.

Als Bewertungsparameter für eine regionale und städtebaulich-funktionale Verträglichkeit eines Planvorhabens dienen dabei folgende Parameter:





Abbildung 48: Bewertungsparameter für eine regionale und städtebaulich-funktionale Verträglichkeit von Planvorhaben



Quelle: Eigene Darstellung, Stadt + Handel 2016

Entscheidend bei der Erstellung einer Auswirkungsanalyse ist eine transparente Darstellung der Methodik, der eingehenden Parameter sowie der getroffenen Annahmen. Diese müssen auch für die Genehmigungsbehörden nachvollziehbar sein.

8.1.1 Darstellung des Anlasses und des Untersuchungsziels der Auswirkungsanalyse

In diesem Kapitel der Auswirkungsanalyse werden der Anlass und das Untersuchungsziel dargestellt, insbesondere muss hieraus ersichtlich werden, ob es sich um eine raumordnerische Auswirkungsanalyse, eine Auswirkungsanalyse nach § 11 Abs. 3 BauNVO, eine Prüfung nach § 34 Abs. 3 BauGB oder eine Atypikprüfung handelt.⁶⁷ Im Sinne einer höheren Transparenz ist in diesem Zusammenhang auch der Auftraggeber des Gutachtens kenntlich zu machen.

8.1.2 Darstellung der Projektdaten (Vorhabenstandort, Planvorhaben)

Im Rahmen der Charakterisierung der Projektdaten sind folgende Darstellungen vorzunehmen:

⁶⁷ Eine Atypik ist dann vorhanden, wenn ein Einzelhandelsbetrieb mit einer Verkaufsfläche über der Großflächigkeitsschwelle aus betrieblichen oder aus städtebaulichen Gründen nicht wie ein großflächiger Markt im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO wirkt, dies kann bspw. bei Einzelhandelsbetrieben mit einem flächenintensiven und schmalen Sortiment der Fall sein (z.B. Baustoffmarkt).



- Art des Planvorhabens: Darstellung, inwieweit es sich bei dem Planvorhaben um eine Neuansiedlung, Verlagerung, Sortimentsumstrukturierung oder Verkaufsflächenerweiterung eines bereits bestehenden Einzelhandelsbetriebes handelt.
- Darstellung des Flächenprogramms: Das Flächenprogramm des Planvorhabens ist nach Sortimenten gemäß regionaler oder sofern vorhanden kommunaler darzustellen. Untersuchungsrelevant Sortimentsliste Auswirkungsanalyse sind dabei sämtliche Sortimente, die laut kommunaler Sortimentslisten als zentrenrelevant klassifiziert wurden. Bei der Einstufung sind sämtliche Sortimentslisten der Kommunen im Untersuchungsraum des Vorhabens zu berücksichtigen; sofern im Einzelfall in einer Gemeinde im Untersuchungsraum keine kommunale Sortimentsliste vorhanden sein sollte, ist eine Einordnung anhand der faktischen Bestandsstrukturen vorzunehmen. Als erste Orientierung kann im Vorfeld eine Einordnung auf Grundlage der regionalen Sortimentsliste vorgenommen werden. Abweichende Klassifizierungen sind zu begründen. Eine abweichende den regionalplanerisch definierten Kernsortimenten der Regionalen Sortimentsliste ist dabei nicht möglich.
- Städtebauliche Charakterisierung des Vorhabenstandortes: Darstellung inwieweit der Vorhabenstandort sich in einem durch den RPS / RegFNP oder ein kommunales Einzelhandelskonzept abgegrenzten zentralen Versorgungsbereich, einer städtebaulich integrierten Lage oder in einer städtebaulich nicht integrierte Lage befindet.

8.1.3 Wettbewerbssituation, Ableitung des Untersuchungsraums und der Umsatzerwartung

Wettbewerbssituation

Bei der Darstellung der Wettbewerbssituation sind mindestens die Verkaufsflächen und die Bestandsumsätze in den einzelnen zentralen Versorgungsbereichen und Lagen der Kommunen im Untersuchungsraum sowie die dortigen strukturprägenden Anbieter zu nennen. Zur Illustration der räumlichen Verteilung empfiehlt es sich für letztere auch eine kartographische Darstellung vorzunehmen.

Untersuchungsraum

Anhand einer intensiven Angebots- und Nachfrageanalyse wird ein Untersuchungsraum abgegrenzt, indem angesichts von Einzugsbereichsüberschneidungen mit umgebenden strukturprägenden Anbietern eine Umlenkung von Kaufkraftströmen und daraus resultierend absatzwirtschaftliche bzw. städtebauliche Auswirkungen grundsätzlich möglich sind. Der Untersuchungsraum sollte somit <u>zumindest</u> die nächstgelegenen betriebstypengleichen Anbieter enthalten. Insbesondere bei größeren Planvorhaben (bspw. Fachmarktzentren, Verbrauchermärkten, Einkaufszentren) empfiehlt es sich die Annahmen



zur Abgrenzung des Untersuchungsraumes zusätzlich durch nachfrageseitige empirische Untersuchungen hinsichtlich der Kundenorientierung (bspw. Haushaltsbefragung, Point of Sale Befragung, sonstige Sekundärstudien) zu untersetzen bzw. zu verifizieren.

Umsatzerwartung

Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Methoden der Ermittlung der zu erwartenden Umsätze eines Planvorhabens:

Katalogmethode:

Bei der Katalogmethode werden zur Ermittlung der prognostizierten Umsätze eines Planvorhabens bundesweit gemittelte Kennzahlen einzelner Betreiber/Betriebstypen aus Sekundärquellen – wie bspw. dem Hahn Retail Real Estate Report –zugrunde gelegt.⁶⁸ Diese hinsichtlich der Anwendung und Kontrolle vorteilhafte Methode weist in der praktischen Anwendung deutliche Schwächen auf, da es sich bei den Referenzwerten der Kataloge lediglich um Durchschnittswerte handelt, die (naturgemäß) auch leistungsschwächere Standorte oder solche Wettbewerber in einem intensiven Wettbewerbsumfeld einschließen und nur bedingt auf die konkrete Situation vor Ort übertragbar sind.

Da sich jedoch beispielsweise die einzelnen Lebensmittelmärkte der Betreiber/des Betriebstypus hinsichtlich ihrer Makro- und ihrer Mikrolage z.T. deutlich voneinander unterscheiden sowie der Marktauftritt je nach Baujahr des Marktes, Verkaufsfläche und Warenpräsentation signifikant differiert, erscheint eine bloße Annahme von Durchschnittswerten zur Vorhabensumsatzermittlung mittels Kataloge weder sachgerecht noch rechtlich geboten. Besonders in kaufkraftstarken Regionen wie dem Ballungsraum Frankfurt am Main kann die bloße Übernahme durchschnittlicher Flächenleistungen ohne vertiefende Begründung und Herleitung naturgemäß zu starken Verzerrungen hinsichtlich der zu erwartenden Auswirkungen führen.

Marktanteilsmodell:

Innerhalb des Untersuchungsraums wird ein Markteinzugsgebiet abgegrenzt und hieraus der durch das Vorhaben realistisch zu erzielende Marktanteil für die untersuchungsrelevanten Sortimente ermittelt. Das Markteinzugsgebiet kann dabei anhand folgender Methoden abgegrenzt werden:

- Administrative Grenzen
- Zeitdistanzmodelle (Verkehrswege, Entfernung)
- Gravitationstheoretische Modelle (Huff, Reilly,...)

Eine Abgrenzung nach **administrativen Grenzen** erleichtert zwar die Ermittlung von statistischen Kennzahlen, erscheint aber insbesondere in einem Ballungsraum wie dem

_

⁶⁸ Alternative Kataloge: obs/LPV GmbH (2015), EHI (www. Handelsdaten.de), BBE Handelsberatung (2013): Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel 2013. München.



Rhein-Main-Gebiet mit seinen intensiven wechselseitigen interkommunalen Verflechtungen nicht sachgerecht.

Auch eine ausschließliche Anwendung des Zeitdistanzmodells unter Gebrauch einer GIS-Software ist lediglich für einige Betriebstypen sinnvoll, deren Besuchswahrscheinlichkeit aus Konsumentensicht im Wesentlichen durch die Fahrzeit bestimmt wird. Dies betrifft insbesondere strukturprägende Möbel- und Baumärkte sowie Factory-Outlet-Center. Bei einer entsprechenden Anwendung sind im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Methodik zwingend die verwendete Software sowie die angewandten Parameter bzw. Einstellungen zur Messung der Zeit-Raum-Distanz anzugeben, um eine hinreichende intersubjektive Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

Bei den weiteren Angebotsformen ist hingegen eine Kombination des Zeitdistanzmodells mit gravitationstheoretischen Modellen sinnvoll. Hierbei werden sowohl

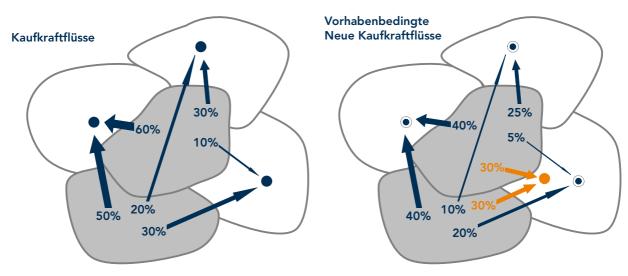
- Entfernungen,
- Wettbewerbsstandorte,
- topographische Barrieren,
- lokalspezifische Aspekte/Orientierungen sowie
- die Attraktivität eines Standortes

berücksichtigt, welche insbesondere von der quantitativen VKF-Ausstattung, der Agglomerationswirkungen (mit anderen Einzelhandelsbetrieben oder Komplementärnutzungen), der Entfernung und von betriebs- und sortimentstypologische Besonderheiten abhängig ist.

Bei der Anwendung des Marktanteilsmodells werden im Folgenden zunächst für den Untersuchungsraum die Kaufkraftflüsse im Status quo dargestellt, in einem nächsten Schritt werden die durch das Planvorhaben induzierten Veränderungen der jeweiligen Kaufkraftströme prognostiziert (Umsatzherkunft) und daraus resultierend eine Spannweite an möglichen Umsätzen für das Planvorhaben berechnet.



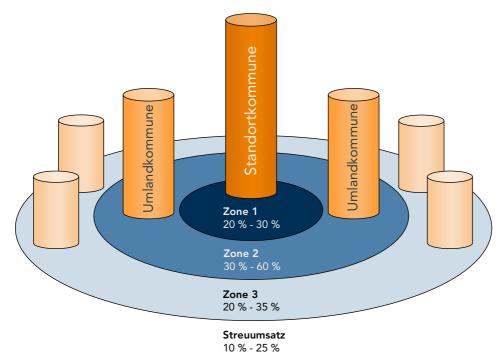
Abbildung 49: Modellhafte Darstellung der Veränderung von Kaufkraftflüssen durch ein Planvorhaben



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Da der Marktanteil mit zunehmender Entfernung und Konkurrenzsituation zum Planvorhaben abnehmen wird, empfiehlt sich eine Zonierung des Einzugsgebietes (vgl. nachfolgende Abbildung). Die Darstellung der einzelnen Abschöpfungsquoten in den Zonen verschafft zusätzliche Transparenz und erhöht das Maß der Nachvollziehbarkeit.

Abbildung 50: Modellhafte Zonierung und Grad der Abschöpfung



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016



Aus den ermittelten Marktanteilen kann im Anschluss der prognostizierte Umsatz eines Planvorhabens bestimmt werden.

Lebensmittelmärkte oberhalb der Großflächigkeitsschwelle sind entsprechend der Empfehlungen der vorangegangenen Kapitel grundsätzlich nur in den zentralen Versorgungsbereichen mit überörtlicher Versorgungsfunktion zulässig, Ausnahmen bilden Lebensmittelmärkte, welche die Kriterien eines Nahversorgungsmarktes erfüllen (vgl. Leistungsbaustein 3 und 4). Ob dies auf ein Lebensmittelmarkt-Planvorhaben zutrifft, ist nach Ermittlung der prognostizierten Umsätze durch das Gutachterbüro anhand der im Leistungsbaustein 4 dargestellten Prüfschritte nachzuweisen. Wie dargestellt ist es im Rahmen der Prüfung notwendig den fußläufigen Nahbereich abzugrenzen und dessen Einwohnerdichte zu ermitteln. Zur besseren Nachvollziehbarkeit ist es zwingend geboten die hierfür verwendeten Datengrundlagen (GIS Software, Quelle der Bevölkerungszahlen etc.) darzulegen. Von einer groben überschlägigen Schätzung der Bevölkerungszahlen ist dabei abzusehen.⁶⁹

Sofern ein Vorhaben sämtliche Kriterien erfüllt, kann unter Beachtung der sonstigen Verträglichkeitskriterien eine städtebaulich-funktionale Verträglichkeit angenommen werden.

Umgang mit unbekannten Betreibern und Nachfolgenutzungen

Auswirkungsanalysen werden häufig zu einem Zeitpunkt angefertigt zu dem zwar bereits ein Betriebstyp, jedoch noch kein konkreter Betreiber eines Planvorhabens bekannt ist.

Entscheidend bei der Ermittlung der erzielbaren Umsätze eines Planvorhabens ist jedoch in erster Linie der Standort und in den meisten Fällen erst nachgelagert der Betreiber des Marktes. Auf Grund von naturgemäßen Prognoseunsicherheiten sind stets verschiedene Varianten zum prognostizierten Umsatz aufzuzeigen (moderate case vs. worst case), im Falle einer Verlagerung eines Marktes ist im worst case stets auch die Möglichkeit einer einzelhandelsbezogenen Nachnutzung des Altstandortes zu berücksichtigen, sofern diese nicht auszuschließen ist.⁷⁰

Sind in einem Untersuchungsraum parallel mehrere Einzelhandelsvorhaben mit einem vergleichbarem Angebot geplant, so können sich die absatzwirtschaftlichen und städtebaulich-funktionalen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung kumulieren; es empfiehlt sich deshalb im

⁶⁹ Kleinräumliche Bevölkerungsdaten können bspw. über Nexiga Local Marktanalyst, GfK Regiograph Strategie oder on-geo Geoport bezogen werden.

Aus fachgutachterlicher Sicht ist es weder notwendig noch von der Rechtsprechung gefordert, alle Eckdaten möglichst nachteilig für das Vorhaben einzustellen. Dies wird im Übrigen auch nicht in der Grundsatzentscheidung des OVG NRW (Preussen-Park-Entscheidung, vgl. OVG NRW, Urteil vom 07. Dezember 2000, 7A D 60/99.NE) gefordert. Vielmehr ist eine realistische worst case Betrachtung und Bewertung von Vorhaben gefordert, die "[...] die realistischerweise zu erwartenden Entwicklungen in den Blick nimmt". Vgl. BVerwG, , 4 CN 6.11 (Urteil vom 27. März 2013)



Sinne eines worst cases in den Auswirkungsanalysen auch eine Variante darzustellen, die die Auswirkungen der weiteren Planvorhaben mit berücksichtigen, um somit ein vollständiges Bild der möglichen Auswirkungen zu erhalten.

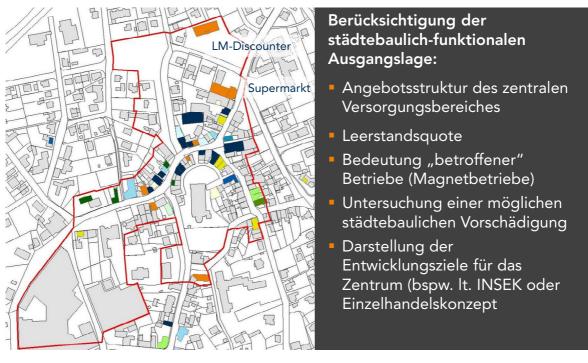
8.1.4 Städtebauliche Analyse der zentralen Versorgungsbereiche im Untersuchungsraum

Eine städtebauliche Analyse ist für alle zentralen Versorgungsbereiche im abgegrenzten Untersuchungsraum vorzunehmen, unabhängig davon, ob diese in der Vorhabenkommune oder benachbarten Städten und Gemeinden liegen. Ist kein planerischer zentraler Versorgungsbereich abgegrenzt (bspw. wenn ein Nahversorgungszentrum vorliegt und kein EHK in der jeweiligen Kommune vorhanden ist), ist der faktische zentrale Versorgungsbereich heranzuziehen und städtebaulich zu analysieren.⁷¹ Eine städtebauliche Analyse enthält zumindest eine Darstellung der Abgrenzung (kartographisch), der Angebotsstruktur, der Magnetbetriebe, der inneren Organisationsstruktur sowie der Leerstandssituation. Insbesondere sind auch Aussagen zu treffen, inwieweit eine Vorschädigung des zentralen Versorgungsbereiches in Form von gehäuften Leerständen oder trading down Tendenzen oder gar Prozessen vorliegen bzw. erkennbar sind (vgl. nachfolgende Abbildung). Die entsprechenden Erkenntnisse sind im Rahmen einer Abwägung bzw. einer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen.

Pei Auswirkungsanalysen nach § 34 Abs. 3 BauGB sind lediglich die an den Bestandsstrukturen abgeleiteten faktischen zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen. Planerische bspw. in einem Einzelhandelskonzept abgegrenzte zentrale Versorgungsbereiche bleiben ebenso wie Potenzialflächen und Entwicklungsperspektiven unberücksichtigt.



Abbildung 51: Städtebauliche Analyse von zentralen Versorgungsbereichen



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

8.1.5 Nachfragesituation im Einzugsgebiet

Für das Markteinzugsgebiet ist die Nachfragesituation anhand aktueller Kaufkraftzahlen für die untersuchungsrelevanten Sortimente darzustellen.

Grundsätzlich können Bevölkerungsprognosen der bei Ermittlung der vorhabenbedingten Nachfrageparametern sowie der Bewertung Umsatzumverteilungen herangezogen werden. Hier ist jedoch eine Variantenbetrachtung vorzunehmen. Eine Variante muss dabei auf den demographischen Status quo abzielen, eine weitere Variante kann die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigen. Als Grundlage zur Ermittlung der Bevölkerungsentwicklung sollte dabei die Bevölkerungsprognose der Hessen Agentur GmbH dienen. Da ein realisiertes Planvorhaben in der Regel rd. drei bis fünf Jahre benötigt, um auf dem Markt etabliert und dementsprechend absatzwirtschaftlich in vollem Umfang wirksam zu sein, ist ein entsprechender Prognosezeitraum von max. drei bis fünf Jahren anzusetzen.

8.1.6 Umsatzherkunft

Die vorhabenbedingten absatzwirtschaftlichen Auswirkungen sind für sämtliche zentrale Versorgungsbereiche im Untersuchungsraum einzeln auszuweisen. Eine Zusammenfassung von zentralen Versorgungsbereichen ist lediglich aus datenschutzrechtlichen Gründen im Einzelfall möglich, bei einer solchen Zusammenfassung ist jedoch die verbal-argumentative



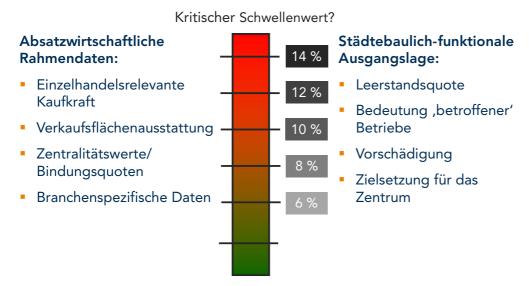
Bewertung der Umsatzumverteilungen und deren städtebauliche Einordnung einzeln vorzunehmen.

8.1.7 Bewertung der raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen

Zur städtebaulichen Bewertung der Umsatzumverteilungen ist es weder sachgerecht noch rechtlich geboten, einen pauschalen Schwellenwert (bspw. 10 %) heranzuziehen. Vielmehr müssen die einzelnen Umsatzumverteilungen anhand der städtebaulich-funktionalen Ausgangslage bewertet werden. So können schon Umsatzumverteilungen unter 10 % insbesondere im Falle einer Vorschädigung des Zentrums - in einem zentralen unerhebliche Versorgungsbereich mehr als negative städtebaulich-funktionale Auswirkungen Folge haben, umgekehrt können jedoch auch Umsatzumverteilungen – je nach Ausganglage – nur unerhebliche Auswirkungen zur Folge haben.⁷²

Zur Ermittlung des individuellen kritischen Schwellenwertes für einen zentralen Versorgungsbereich sind dabei sowohl absatzwirtschaftliche Rahmendaten als auch die städtebaulich-funktionale Ausgangslage heranzuziehen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 52: Ermittlung eines kritischen Schwellenwertes für Umsatzumverteilungen



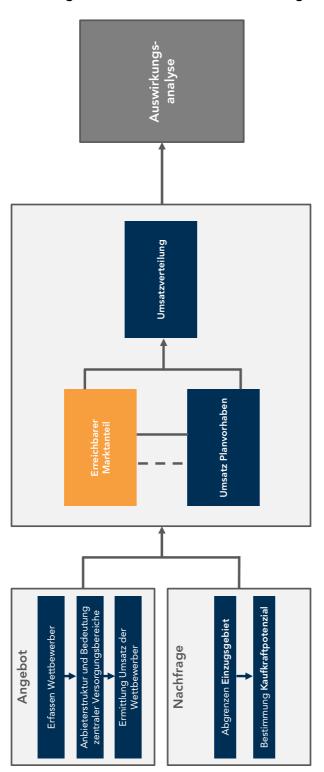
Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Die Rechtsprechung zu Schwellenwerten der städtebaulichen Verträglichkeit zeigen, dass Analyseergebnisse in ihrer Bewertung in den Kontext der konkreten örtlichen und städtebaulichen Situation zu rücken sind. Verschiedene Urteile verdeutlichen, dass auch bei Umsatzumverteilungen unterhalb der 10%-Schwelle eine Unverträglichkeit vorliegen kann. Vgl.: u. a. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil 3K 09/04 vom 03.02.2006; VG Arnsberg, Urteil vom 25.01.2005, 4 K 572/04, OVG Münster, Entscheidung vom 06.11.2008, 10A 1417/07 und 10 A 2601/07, OVG Münster, Entscheidung vom 11.12.2006, 7 A 964/05; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07.





Abbildung 53: Ablaufschema einer Auswirkungsanalyse



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016 nach GIF 2015.



8.2 Vereinheitlichung von angebots- und nachfrageseitigen Kennzahlen

Sowohl auf der regionalen als auch auf der kommunalen Ebene dienen Einzelhandelsbestandsdaten als wichtige Analyse- und Bewertungsgrundlage für Planvorhaben und Einzelhandelskonzeptionen. Für regional- und stadtplanerische Bewertungsvorgänge sind Einzelhandelsbestandsdaten erforderlich, die hinsichtlich ihrer Struktur und Qualität gleichbleibend sind.

Bisher ist die Struktur – und teils auch die Qualität – der in der Planungsregion im Rahmen von Einzelhandelskonzepten und Auswirkungsanalysen erfassten Daten stark von der unterschiedlichen, den Erhebungen Erhebungsmethodik der mit beauftragten Fachgutachterbüros abhängig. Dies führt in der Folge dazu, dass vorliegende Daten nicht unmittelbar vergleichbar sind. So können bspw. die Daten benachbarter Städte nicht miteinander verglichen werden und auch Zeitreihenvergleiche gleicher Betrachtungsgebiete sind nur erschwert oder gar nicht möglich.

Um eine uneinheitliche Handhabung (und somit letztlich auch Manipulationsmöglichkeiten im Rahmen der Erstellung von Auswirkungsanalysen zu minimieren, empfiehlt sich eine Erstellung einer landesweiten, jedoch zumindest regionalen Erhebungsanleitung für Einzelhandelsbetriebe. Diese kann bspw. als Anlage zu einem (regionalen) Einzelhandelserlass festgesetzt werden, um so die Verbindlichkeit gegenüber den Kommunen zu erhöhen.

In einer solchen Erhebungsanleitung sollte u. a. festgeschrieben werden, welche Betriebe definitorisch als Einzelhandel im engeren Sinne zu werten sind, was unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung in die Verkaufsfläche einzubeziehen ist, welche Sortimente zu erheben sind und ggf. zu welcher Warengruppe diese jeweils zusammenzufassen sind. Zudem sollte eine Definition von Lagekategorien (zentraler Versorgungsbereich, städtebaulich integrierte Lage und nicht integrierte Lage) vorgenommen werden, sofern die entsprechenden Festlegungen sich nicht bereits abschließend aus den Aussagen des RPS / RegFNP (Integrationsgebot, Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche) ergeben.

Auf Grundlage einer solchen Datenbasis könnte somit auch eine regionale Sortimentsliste anhand der realen Bestandssituation rechtssicher abgeleitet werden (vgl. Ausführungen im Rahmen des Leistungsbausteins 6).

Entsprechende Erhebungsanleitungen bestehen bspw. in den Bundesländern Brandenburg und Berlin, die auf Grund einer gemeinsamen Landesplanung in Hinblick auf die Methodik miteinander kongruent sind.



Abbildung 54: Beispielhafte Aufbereitung eines Erhebungshandbuches (Bestandserhebungsbogen und Erläuterung einer städtebaulichen Lage)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Handbuch für Einzelhandelserhebungen für das Land Brandenburg (2013)

Zusätzlich empfiehlt es sich in diesem Zusammenhang eine regionale Einzelhandelsdatenbank aufzubauen und diese mit einem Monitoringsystem der Einzelhandelsentwicklung zu verknüpfen. Hier bestehen grundsätzlich zwei unterschiedliche Möglichkeiten der Herangehensweise:

8.2.1 Ansatz: Übergeordnete Systematisierung

Bei der Aufstellung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten werden in vielen Kommunen regelmäßig Vollerhebungen des Einzelhandesbestands durchgeführt. Diese sollten zukünftig methodisch anhand der landesweiten/regionalen Erhebungsanleitung vollzogen werden. Durch die ergänzende Übergabe der Datengrundlagen an den RV/das RP kann sukzessive eine regionale Datenbank erstellt werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die Erhebungszeitpunkte teilweise deutlich differieren würden und insbesondere in ländlichen, kleineren Kommunen eine flächendeckende Einzelhandelsbestandserhebung nur selten durchgeführt wird. Eine vollumfängliche und vor allem lückenlose regionale Datenbank zum Einzelhandelsbestand über diesen Weg aufzustellen, wird somit nur bedingt möglich sein. Die entsprechende Methode setzt zudem eine ausgeprägte Bereitschaft der Kommunen voraus, bei der Erstellung und fortlaufenden Pflege einer entsprechenden Datenbank mitzuwirken. Die Methode gestaltet



sich deutlich kostengünstiger als die nachfolgend beschriebene Herangehensweise, ist aufgrund der benannten Nachteile jedoch nur eingeschränkt zu empfehlen.

8.2.2 Ansatz: Regionale Grundlagensetzung mit ergänzender kommunaler Pflege

Das Land oder die Region beauftragt und koordiniert selbst eine flächendeckende Vollerhebung des Einzelhandelsbestandes in den jeweiligen administrativen Grenzen (Landes- / Regionalebene). Entsprechende erhobene Daten könnten den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, wenn diese einer Vereinbarung zur Einpflege, Nutzung und Laufendhaltung der Daten abschließen.

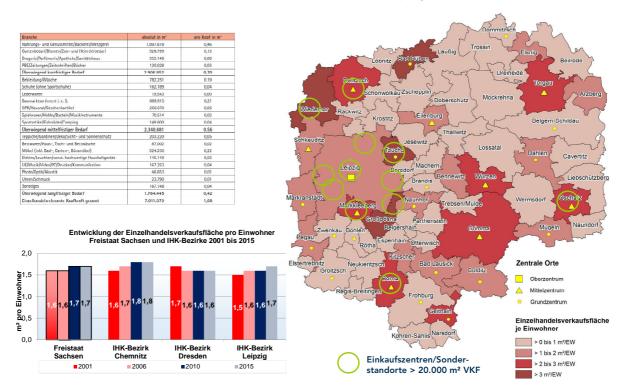
Wünschenswert wäre dabei auch eine etablierte "Meldekultur" der Kommunen, welche die entsprechenden Akteure in regelmäßigen Abständen informiert. Erfahrungsgemäß bieten Kommunalabfragen jedoch nur ein unvollständiges Bild, da Veränderungen, Eröffnungen, Schließungen oder Nutzungswechsel im Einzelhandel zumeist nur bei größeren Flächen bekannt werden. Des Weiteren ist die Teilnahmebereitschaft von Kommunen häufig nur unzureichend ausgeprägt. Diese ist aber zwingende Voraussetzung, um eine regelmäßige Datenanpassung zu ermöglichen.

Auf Grund dessen und des tiefgreifenden Strukturwandels im Einzelhandel empfiehlt sich deshalb turnusgemäß eine Aktualisierung der flächendeckenden Vollerhebung durchführen zu lassen. Vergleichbare flächendeckende Vollerhebungen werden bspw. in regelmäßigen Abständen im Freistaat Sachsen in Kooperation des Innenministeriums mit den Industrieund Handelskammern durchgeführt. Das sogenannte Handelsflächeninformationssystem basiert auf turnusmäßigen Bestandserhebungen in den IHK-Bezirken und soll von den Kommunen fortlaufend gepflegt werden, welche einen kostenfreien Zugriff auf die im Intranet abrufbaren Datenbanken ihrer jeweiligen Kommune erhalten.

Vergleichbare flächendeckende Bestandserhebungen werden bspw. in der Planungsregion Hannover, im IHK Kammerbezirk Halle-Dessau sowie in zahlreichen weiteren Planungsregionen und Landkreisen (bspw. Region Aachen, westliches und östliches Ruhrgebiet) durchgeführt.



Abbildung 55: Beispielhafte Aufbereitung von flächendeckenden Bestandserhebungen am Beispiel Handelsatlas für den Freistaat Sachsen, IHK-Bezirk Leipzig



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Handelsatlas für den Freistaat Sachsen Kammerbezirk Leipzig 2015.

Zusammenfassend können folgende Kern-Anforderungen an Auswirkungsanalysen gestellt werden:

Auftragsgeber	Um eine hinreichende Neutralität zu gewährleisten, sollte eine Beauftragung von Auswirkungsanalysen möglichst immer durch die Kommunen erfolgen. Eine Liste mit fachlich qualifizierten Gutachterbüros sollte beim RP/RV angefragt werden können. Zur Erhöhung der Transparenz ist bei Auswirkungsanalysen stets der Auftraggeber zu nennen.
Untersuchungsgegenstand	Bei Auswirkungsanalysen oder Verträglichkeitsgutachten handelt es sich um eine Untersuchung der städtebaulich-funktionalen Folgeauswirkungen eines oder mehrerer Einzelhandelsvorhaben (Auswirkungsanalyse i.e.S.). Sie ist klar zu unterscheiden von Tragfähigkeits-



	oder Machbarkeitsanalysen.
	Sobald sich eine bewertungsrelevante Rahmenbedingung (angebots- oder nachfrageseitiger Parameter, Aufstellung eines Einzelhandelskonzeptes, Änderung bei der Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen, Kenntnisse zur Leistungsfähigkeit des Anbieters etc.) im Untersuchungsraum in einem Maße ändert, dass die bisherige Bewertung eines Vorhabens nicht mehr hinreichend belastbar ist, ist eine Auswirkungsanalyse im Rahmen des Genehmigungsprozesses zu aktualisieren.
Methodik	Die verwendete Methodik zur Herleitung der Umsatzhöhe des Planvorhabens und der Umsatzherkunft ist transparent und nachvollziehbar darzustellen.
Statistische Grundlagen	Die Quelle und das Alter der statistischen Grundlagen sind transparent darzustellen, es sollten dabei stets die aktuellsten verfügbaren Datengrundlagen Verwendung finden.
Untersuchungsraum/Einzugsgebiet	Die Abgrenzung des Untersuchungsraums sowie des Einzugsgebietes (ggf. inkl. eine Zonierung) bedarf stets einer nachvollziehbaren gutachterlichen Begründung.
Angebotsanalyse	Im Rahmen der Angebotsanalyse sind die Grundlagendaten zum Einzelhandelsbesatz, insbesondere der Erhebungszeitraum bzw. deren Quelle darzustellen. Zur Erhöhung der Transparenz empfiehlt sich eine vollständige Auflistung der in die Angebotsanalyse eingestellten (strukturprägenden) Einzelhandelsbetriebe. Bei einer Konformitätsüberprüfung zu einem Einzelhandelskonzept ist stets auch die Wirkung von
	weiteren Vorhaben zu beachten (kumulative Wirkungsbetrachtung). Bei einer klassischen Planung



	(SO-Gebiet Ausweisung) mit örtlicher und / oder überörtlicher Wirkung sind weitere Vorhaben dann zu berücksichtigen wenn die Realisierbarkeit in hinreichendem Maße absehbar (genehmigt, gültiger Bebauungsplan, ggf. Bebauungsplanverfahren) und im Hinblick auf das planvorhaben und dessen Wirkungen überhaupt relevant ist. Entscheidend hierbei ist, dass die planende Gemeinde alle im Hinblick auf die eigene Planung relevanten Rahmenbedingungen und Einflussgrößen hinreichend beachtet hat.
Nachfrageanalyse	In der Nachfrageanalyse ist die Quelle und das Alter der verwendeten Kaufkraftdaten darzulegen. Ebenfalls darzustellen ist die "Körnigkeit" der Kaufkraftdaten, im Rahmen der Erstellung von Auswirkungsanalysen sollten stets die geringstmögliche "Körnung" Verwendung finden.
	Für jede Gemeinde im Untersuchungsraum sind Umsatzumverteilungen darzulegen. Abschöpfungsgrade werden zusätzlich auch für jede Zone des Einzugsgebietes aufgezeigt.
Darstellung der Umsatzumverteilungen	Die jeweiligen raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen werden für jeden zentralen Versorgungsbereich separat prognostiziert und verbal-argumentativ bewertet. Im Rahmen einer Auswirkungsanalyse nach § 11 Abs. 3 BauNVO werden außerdem die Auswirkungen auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche dargelegt. Ebenfalls prognostiziert werden die Auswirkungen auf städtebaulich integrierte Streulagen und nicht integrierte Lagen. Umsatzumverteilungen sind dabei stets im Sinne eines realistischen worst-case Szenarios darzulegen. ⁷³

⁷³ Vgl. OVG NRW 7D 18/13.NE (Urteil vom 02. Oktober 2013)

Stadt # Handel _____



Städtebauliche Analyse der zentralen Versorgungsbereiche	Um eine Bewertung der Umsatzumverteilungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Untersuchungsraum vornehmen zu können, werden diese jeweils einer städtebaulichen Analyse unterzogen. Wichte Parameter hierbei sind die Magnetbetriebe, die prägenden Sortimente sowie eine Analyse inwieweit eine Vorschädigung oder strukturelle Schwäche (bspw. erhöhter Leerstandsbesatz) vorhanden ist.				
Regionalplanerische und städtebauliche Bewertung	Die regionalplanerische und städtebauliche Bewertung und deren Herleitung sind nachvollziehbar darzulegen.				
Verfahrensunterlagen	Das Gutachten wird Bestandteil der Verfahrensunterlagen im Rahmen von Zielabweichungsverfahren oder von Änderungsverfahren des RegFNP, sowie von nachfolgenden Bebauungsplanverfahren.				



9 Leistungsbaustein 9: Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Innenstädte und Zentren

Im Leistungsbaustein 9 wurden Vorgaben und Hinweise zur Erstellung von gesamtstädtischen Entwicklungs- und Einzelhandelskonzepten erarbeitet, zusätzlich wurden Handlungsempfehlungen und Hinweise zu "flankierenden" Maßnahmen zur Stärkung von Innenstädten formuliert. Hierbei stehen insbesondere Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit der erstarkenden Konkurrenz des Online Handels im Fokus.

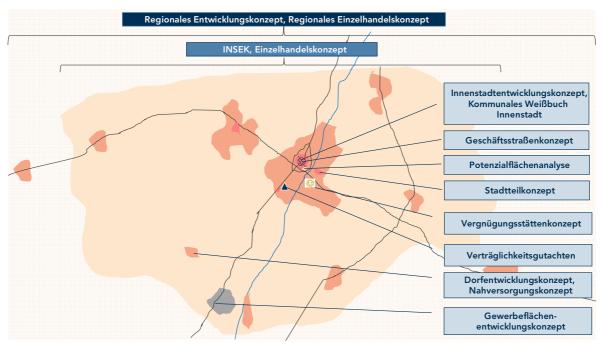
9.1 Konzeptbasierte Einzelhandelssteuerung als gesamtheitlicher Ansatz

Die Versorgung und somit im weiteren Sinne auch der Handel gehört zu den Daseinsgrundfunktionen. Dabei ist der Einzelhandel aufgrund seiner Bedeutung und Prägung ein "Querschnittsthema", welches in verschiedenen Segmenten der Stadtentwicklung eine bedeutende Rolle spielt. In den vergangenen Dekaden hat sich daher in der Planungskultur eine Vielzahl von Konzeptions- und Gutachtenvarianten herausgebildet, in denen einzelhandelsbezogene Themen auf kommunaler/regionaler Betrachtungsebene verankert sein können und vertiefend untersucht werden (vgl. nachfolgende Abbildung).





Abbildung 56: Darstellung ausgewählter räumlicher Entwicklungskonzepte und Untersuchungen mit (partiellem) einzelhandelsbezogenen Fokus



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Aufgrund der ausgeprägten Raumwirksamkeit von Einzelhandelsentwicklungen und der diesbezüglich engen Wechselwirkungen auf die weiteren planerischen Fachbereiche (Siedlungs- und Gewerbeentwicklung, Verkehr, Umwelt) sollte eine gesamtstädtische Einzelhandelsentwicklungsstrategie stets in ein gesamtstädtisches, integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) eingebunden werden.⁷⁴ Nur so kann ein unkoordiniertes Nebeneinander von verschiedenen sektoralen Fachplanungen vermieden werden, die sich gegenseitig widersprechen oder gar konterkarieren.

Die gesamtstädtische Entwicklungsstrategie eines übergeordneten INSEKs und die darin formulierten übergeordneten Entwicklungszielstellungen für den Handel sollten in Form eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes aufgegriffen und vertiefend dargestellt werden. In diesem werden in der Regel auch wichtige Grundlagen zur bauleitplanerischen Steuerung von Einzelhandelsvorhaben abgeleitet (bspw. in Form einer kommunalen Sortimentsliste oder eines zentralen Versorgungsbereiches). Durch die Einordnung in ein gesamtstädtisches, (inter-)sektorales Entwicklungskonzept bekommt die strategische Komponente ein besonderes Gewicht, womit auch Einzelhandelsentwicklungen in einem

_

[&]quot;Ein Integriertes Handlungskonzept ist ein umsetzungsorientiertes, gebietsbezogenes Planungs- und Steuerungsinstrument mit einem ganzheitlichen Betrachtungsansatz. Es handelt sich um einen prozessorientierten Ansatz, das heißt, ein Integriertes Handlungskonzept ist auf eine kontinuierliche Fortentwicklung angelegt, um auch in zeitlicher Hinsicht integriert zu handeln, also auf neue Entwicklungen reagieren zu können." (Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (o.D.): Leitfaden zur Erstellung von Integrierten Handlungskonzepten.



übergeordneten Kontext diskutiert werden und möglichen Fehlentwicklungen entgegen gewirkt werden kann. Diese Vorgehensweise entfaltet insbesondere bei der Vorbereitung komplexer, multifunktionaler (Groß-)Projekte⁷⁵ oder der Entwicklung überörtlich bedeutsamer Einzelhandelsstandorte ihre Vorteile.

Die eingangs skizzierte Notwendigkeit einer Harmonisierung zwischen übergeordneten und konkretisierenden Planwerken ist dabei nicht nur auf Ebene der informellen Planwerke gegeben. Im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ist dies insbesondere für die formelle (und somit letztlich umsetzende) Bauleitplanung von hoher Relevanz. Trotz der bereits bestehenden Verankerung als Grundsatz im RPS / RegFNP (G3.4.3-9), kann anhand der Evaluationsergebnisse festgestellt werden, dass eine Anpassung alter Bebauungspläne auf die aktuelle Baunutzungsverordnung auf kommunaler Ebene bislang vielfach nur zögerlich umgesetzt wird. Dies kann insbesondere in Industrie- und Gewerbegebieten zu erheblichen Fehlentwicklungen führen. Um dieser (primär kommunalen) Herausforderung begegnen, empfiehlt es sich regionaler zu Zielabweichungsverfahren die Anpassung von Bebauungsplänen, welche auf einer alten BauNVO basieren, an die aktuell gültige BauNVO einzufordern.

Nachfolgend werden anhand von jeweils typischen Herausforderungen für verschiedene Standorttypen (Hauptzentrum, Stadtteilzentren, Fachmarktstandorte...) sowie für unterschiedliche zentralörtliche Stufen (OZ, MZ, UZ, KleinZ) die wesentlichen Anforderungen an Konzepte oder mögliche Themenfelder für Handlungsansätze (in einer Auswahl) hergeleitet. Entsprechend der Analyseergebnisse des Leistungsbausteins 2, die eine teilweise inhomogene Ausprägung der untersuchten Variablen im Raum offenbart haben⁷⁶, kann diese Aufzählung nur exemplarischen Charakter haben und vorrangig der Veranschaulichung dienen, da sie naturgemäß nicht alle Fallkonstellationen beinhalten kann.

⁷⁵ Wie beispielsweise einem innerstädtischen Einkaufszentrum oder der Neuplanung eines Stadtteilzentrums im Zusammenhang mit der großmaßstäblichen Bebauung einer ehemaligen Konversionsfläche.

No variieren beispielsweise die untersuchten Kriterien zwischen den Strukturräumen deutlich. Während die prognostizierte Einwohnerentwicklung beispielsweise in vielen Klein- und Unterzentren des Verdichtungsraums positiv ist, gestaltet diese sich in den vergleichbaren Städtehierarchieebenen des Ländlichen Raums vielfach negativ.



Abbildung 57: Ableitung wesentlicher Anforderungen an Konzepte und ausgewählte Themenfelder für Handlungsansätze anhand typischer Herausforderungen für Klein- und Unterzentren

Angebot	Nachfrage
 Prägung durch inhabergeführte Einzelhandelsbetriebe Wenige Magnetbetriebe/großflächige Betriebe Schwerpunkt nahversorgungsrelevante Sortimente 	 Begrenztes bzw. teilweise rückläufiges Marktvolumen im ländlichen Raum Impulse durch Suburbanisierung im Verdichtungsraum
Städtebau/Merkmale der Zentren	Entwicklungsperspektive
 Überwiegend kleinteilige Strukturen in den Stadtkernen Denkmalschutz – als Chance (Sondereffekt Tourismus) und Risiko (Zuschnitte der Ladenlokale) Vielfach kaum Potenzialflächen im Umgriff/Anschluss des ZVB Häufig eingeschränkte Angebotsvielfalt (Breite/Tiefe) teilweise mit Lücken Häufig intensive Konkurrenzbeziehungen mit dezentralen Fachmarktstandorten 	 Degressive Nachfrage filialisierter Anbieter mit zentrenrelevantem Hauptsortiment – wenn dann Fachmärkte an dezentralen Standorten Erhöhter Ansiedlungsdruck zumeist nur im nahversorgungsrelevanten Segment Erhöhte Fragilität/Vulnerabilität der Strukturen im Hinblick auf die Entwicklungstrends im Handel (z.B. Nachfolgeproblematik inhabergeführter Geschäfte Ggf. zukünftig selbstverstärkender Prozess durch gestiegene Verbraucheranforderungen (sinkende Frequenzen)

- Problem: Erstellung von EHK zumeist reaktiv statt proaktiv Impulsgesteuert durch Vorhaben und teilw. Politikgetrieben
- EHK wichtig zur Schaffung eines Grundverständnisses und zur Bauleitplanung (hier: Vorbereitung von Vorhaben)
- Integration EHK in INSEK oder Dorfentwicklungskonzept; je nach Stadtgröße kann im Einzelfall auch Fokussierung auf Nahversorgung ausreichend sein; ggf. Interkommunale Konzepte
- Zentrenrel. EH: Konsequente EH-Steuerung zugunsten der ZVB Konkurrenzeffekte des sekundären/tertiären Handelsnetzes nicht noch durch weitere Ansiedlungen erhöhen
- Verortung der wenigen Magneten relevant Nahversorger mit Priorität in die Innenstädte, da wichtige (teilweise die einzigen)
 Frequenzbringer; LEH: Erweiterungen mit Augenmaß; Ziel der Sicherung flächendeckender Versorgung
- Maßnahmen in intensiver Abstimmung mit den Händlern zur Optimierung der Rahmenbedingungen (Gründer-Coaching; Unterstützung lokaler Initiativen; teilweise städtebauliche Maßnahmen; Gestaltungssatzung; Verkehrliche Erschließung)

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016





Abbildung 58: Ableitung wesentlicher Anforderungen an Konzepte und ausgewählte Themenfelder für Handlungsansätze anhand typischer Herausforderungen für Mittelzentren

Angebot	Nachfrage					
 Vollumfängliches Angebot mit sortimentsbezogenen Einschränkungen in Breite und Tiefe Je nach Kommune Schwerpunktbildungen in einzelnen Warengruppen – teilweise als Cluster 	 Nachfragesituation divergiert je nach räumlicher Lage (Verdichtungsraum/ländlicher Raum) und damit indirekt zusammenhängend: Einzugsbereich, Kaufkraftniveau 					
Städtebau/Merkmale der Zentren	Entwicklungsperspektive					
 Vielfach kleinteilige Strukturen in den Stadtkernen Häufig in Kombination mit fehlenden Potenzialflächen im Umgriff/Anschluss des ZVB Zumeist IZ mit dominanter Position – hinsichtlich Angebotskonzentration Teilweise kein starkes IZ bedingt durch die Kommunalreform der 70er Jahre 	 Mittelzentren befinden sich vielfach in einer Zwischenposition mit besonders hoher Fallhöhe: Erhöhte Fragilität/Vulnerabilität der Strukturen im Hinblick auf die Entwicklungstrends im Handel (z.B. Nachfolgeproblematik) Druck durch das attraktive Angebot der Oberzentren & da: Internet; Erlebniseinkauf bedingt abbildbar Ggf. zukünftig selbstverstärkender Prozess durch gestiegene Verbraucheranforderungen 					
Anforderungen an Konzepte/mögliche Handlungsansätze (Ausw	ahl)					
Kombination mit vertiefenden Innenstadtempfehlungen Aktivierende Maßnahmen/City-Management mit hoher Rele Innenstadtpotenzialanalyse mit herausgehobener Bedeutun durch Handelsimmobilien realistisch? Problem: Hohe Entwic Wohnnutzungen) → Realistische Betrachtung von Potenziale	g: Häufig Bereich mit Grenzrentabilitäten: Entwicklungsimpulse klungskosten/Bodenpreise infolge Nutzungskonkurrenz (z.B. en (auch immobilienwirtschaftlich wichtig) nzeffekte des sekundären/tertiären Handelsnetzes nicht noch durch					

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016





Abbildung 59: Ableitung wesentlicher Anforderungen an Konzepte und ausgewählte Themenfelder für Handlungsansätze anhand typischer Herausforderungen für Oberzentren / die Metropole Frankfurt am Main

Angebot	Nachfrage					
 Vollumfängliches Einzelhandelsangebot breit und tief Erhöhte Präsenz großflächiger/raumbedeutsamer Anbieter Erhöhter Anteil filialisierter Konzepte Moderne Formate (auch Immobilien)/Betriebstypen 	 Bedeutungsüberschuss – Versorgung des Einzugsbereiches Hohes Kaufkraftniveau Wachsendes Marktvolumen infolge Kaufkraft-/ Einwohnerzuwächsen (Schwarmstädte) 					
Städtebau/Merkmale der Zentren	Entwicklungsperspektive					
 Hierarchisch abgestuftes Zentrensystem mit teilw. divergierenden Entwicklungsrichtungen (starke Zentren werden stärker, schwache Zentren schwächer) Hauptzentren: Zumeist flexible immobilienseitige Strukturen in den Hauptzentren, da infolge Citybildung überformt; Orte des Erlebniseinkaufs Nebenzentren: Teilweise rückläufige Bedeutung; partiell aber auch Spezialisierung/Profilierung; in Einzelfällen Turnarount durch Shopping-Center/Projektentwicklungen Hoher Druck in den Fachmarktstandorten 	 Erhöhter Ansiedlungsdruck in den besten Innenstadtlagen - prioritärer Standort für Filialisten → Ausdehnung der Highstreets – teilw. Verdrängungsprozesse in Nebenlagen Innenstädte als Kundenmagneten konstant hohe Passantenfrequenzen; Steigende Mietpreise Teilweise rückläufige Bedeutung bestehender Nebenzentren – partiell Trading down. Je nach Nutzungsdruck alternative Funktionsausbildung Warenhauskrise; teilweise Bedeutungszuwächse durch Einkaufszentren 					
Anforderungen an Konzepte/mögliche Handlungsansätze (Auswahl)						
 INSEK und vertiefendes sektorales EHK; Vertiefende teilräumliche Untersuchungen: z.B. Potenzialanalyse Innenstadt: Räumliche Kanalisierung des Nutzungsdrucks: Ansiedlungen zur Stärkung schwächerer Innerstädtischer Teillagen nutzen; Themenfeld: Integration großflächiger Handelsimmobilien/EKZ; Nachnutzung von Warenhäusern, vernünftige städtebaulich-funktionale Anbindung Citymanagement und aktivierende Maßnahmen mit prioritärem Fokus auf schwächelnde Standorte, Leerstandsmanagement; Verknüpfung online-offline Nahversorgung: Balance zwischen flächendeckender Versorgung und Zentrenstärkung Ausweisung von Sonderstandorten (Ergänzungsstandorten) zur Vermeidung von Nutzungskonkurrenzen Bauleitplanerische Umsetzung des EHK – z.B. EH-Ausschluss im unbeplanten Innenbereich, Rücknahme von Baurechten) 						

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

9.2 Interkommunale Planwerke/Konzepte

Durch den voranschreitenden Strukturwandel im Einzelhandel weisen Planvorhaben im Einzelhandel zunehmend eine größere Dimensionierung und ein erweitertes Einzugsgebiet auf. Die Auswirkungen entsprechender Ansiedlungen sind somit zumeist nicht mehr nur auf das eigene Stadtgebiet begrenzt sondern wirken sich darüber hinaus auch auf Bereiche in Nachbarstädten oder sogar in der gesamten Region aus.

Aus diesem Grunde gewinnen neben kommunalen Konzepten auch interkommunale Entwicklungskonzepte zunehmend an Bedeutung. Bereits im Grundsatz 3.4.3-9 RPS / RegFNP wird aufgeführt, dass Städte und Gemeinden zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung und zur Standortentwicklung für großflächige Einzelhandelsvorhaben im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung kommunale oder interkommunale Entwicklungskonzepte erarbeiten sollen, die mit der vorbereitenden Bauleitplanung und der Regionalplanung abgestimmt sind. An dieser Regelung sollte aus den nachfolgend benannten Gründen festgehalten werden. Entsprechende konzeptionelle Grundlagen sind ferner im Rahmen von Genehmigungsverfahren aber auch bei der Erstellung projektspezifischer Auswirkungsanalysen zu berücksichtigen.



Insbesondere im Verdichtungsraum ist aufgrund der hohen Dichte an Mittelzentren und somit an – gemäß Konzentrationsgebot – potenziellen Ansiedlungskommunen – eine ausgeprägte Wettbewerbssituation erkennbar, welche Fehlentwicklungen im Einzelhandelsbereich begünstigt (vgl. Ausführungen in Leistungsbaustein 2 und 3). Um diesen zu begegnen, gewinnen interkommunale Kooperationen und interkommunale Konzepte zunehmend an Bedeutung.

Gleiches gilt auch für den ländlichen Raum - dieser ist zumeist geprägt von einem rückläufigen Nachfragepotenzial infolge des demographischen Wandels (vgl. Leistungsbaustein 2). Hier sind insbesondere interkommunale Nahversorgungskonzepte und ggf. die Ausweisung von interkommunalen Einzelhandelsstandorten mit hinreichender ÖPNV-Anbindung von entscheidender Bedeutung.

9.3 Kommunale Einzelhandelskonzepte

Herleitung und Verankerung aus den übergeordneten Entwicklungskonzepten⁷⁷

Einzelhandelskonzepte stellen It. den Hinweisen und Erläuterungen zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht⁷⁸ ein geeignetes Instrumentarium für die bauleitplanerische Steuerung einer langfristig orientierten Standortplanung dar. Entsprechend dieser Veröffentlichung des Staatsanzeigers für das Land Hessen aus dem Jahr 2005 wird ein Einzelhandelskonzept oder ein vergleichbares städtebauliches Entwicklungskonzept bereits als Beurteilungs- und Orientierungsgrundlage für Abweichungs- und Raumordnungsverfahren verankert, dessen Vorlage die obere Landesplanungsbehörde im Rahmen von Abweichungs- und Raumordnungsverfahren bei Einkaufszentren und bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten und überörtlicher Bedeutung verlangen kann.

Zum Aufbau und zur Ausgestaltung von Einzelhandelskonzepten werden die nachfolgenden allgemeinen Hinweise gegeben.

_

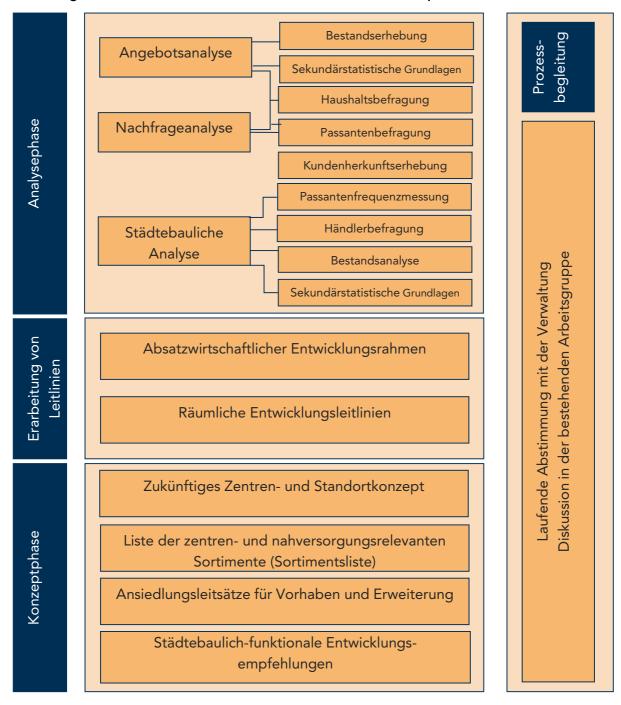
Hinweis: Zwischen den Kommunen gibt es jeweils unterschiedliche Bezeichnungen und Begrifflichkeiten wie die hier näher beschriebene Art der städtebaulichen Entwicklungskonzepte bezeichnet wird: Zentrenkonzepte, Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, Einzelhandelsentwicklungskonzepte; Masterplan Einzelhandel etc. Gemein ist allen Konzepten die nahezu identische inhaltliche Ausrichtung und Gliederung in die wesentlichen Kernbestandteile. Daher wird, in diesem Bericht aus Gründen der Lesbarkeit synonym die Bezeichnung Einzelhandelskonzept verwandt.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Referat I 5 (2005): Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005). Wiesbaden.



Aufbau und Inhalte von Einzelhandelskonzepten

Abbildung 60: Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Es empfiehlt sich Qualitätsstandards und Mindestinhalte für kommunale Einzelhandelskonzepte auf der Ebene eines landesweiten/regionalen Einzelhandelserlasses zu verankern. Hierbei kann zwischen "Pflicht"-Bestandteilen und "Kür"-Bestandteilen eines Einzelhandelskonzeptes unterschieden werden.



Die Konzepterstellung kann man in die nachfolgend beschriebenen drei Prozessphasen (zzgl. Prozessbegleitung) untergliedern.

9.3.1 Analysephase

Die Analysephase dient der im Rahmen einer Einzelhandelskonzeptbearbeitung zwingend benötigten Status-Quo Analyse von Angebotssituation, nachfrageseitiger Parameter sowie städtebaulicher Aspekte in einer Kommune.

Als zentrale angebotsseitige Datenbasis fungiert dabei eine Vor-Ort-Erhebung des Einzelhandelsbestandes und der sonstigen zentrenbildenden Einrichtungen (bspw. öffentliche und private Dienstleistungen, Gastronomie- und Freizeiteinrichtungen). Auf der Nachfrageseite bilden Kaufkraftkennwerte eine unverzichtbare Datengrundlage für die Bearbeitung eines Einzelhandelskonzeptes. Diese beziehen die beauftragten Gutachterbüros zumeist von spezialisierten Drittanbietern.⁷⁹

Im Rahmen der Bearbeitung eines Einzelhandelskonzeptes ist es zumeist notwendig Annahmen zu verschiedenen nachfrageseitigen Parametern zu treffen (bspw. in Hinblick auf das Einzugsgebiet, den Kaufkraftströmen innerhalb des Stadtgebietes etc.). Diese Annahmen beruhen zumeist auf fachgutachterlichen Einschätzungen, die mittels verschiedener empirischer Untersuchungen abgesichert werden können. So kann ein Gutachter zwar durch die Berücksichtigung der strukturprägenden Angebotssituation in einer Region für eine Stadt ein ungefähres Einzugsgebiet ableiten, anhand bspw. einer Kundenherkunftserhebung lässt sich dieses aber letztlich erst empirisch abgesichert nachweisen.

⁷⁹ Bekannte Anbieter von Kaufkraftkennzahlen sind bspw. die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), das Institut für Handelsforschung (IfH) oder Michael Bauer Research GmbH (MB Research)





Pflicht Bestandserhebung Angebotsanalyse Pflicht Sekundärstatistische Grundlagen Pflicht Haushaltsbefragung Nachfrageanalyse Analysephase Kür Passantenbefragung Kür Kundenherkunftserhebung Kür Passantenfrequenzmessung Händlerbefragung Kür Städtebauliche Analyse Pflicht Bestandsanalyse Pflicht Sekundärstatistische Grundlagen

Abbildung 61: Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes - Analysephase

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Die in der voranstehenden Abbildung dargestellten "Kür"-Bausteine sind somit nicht zwingender Bestandteil eines Einzelhandelskonzeptes, sie dienen jedoch der empirischen Absicherung von im Rahmen der Konzeptbearbeitung getroffenen fachgutachterlichen Einschätzungen und erhöhen somit die Rechtssicherheit der darauf aufbauenden bauleitplanerischen Steuerung.

9.3.2 Erarbeitung von Entwicklungsleitlinien/Leitbildprozess

Aufbauend auf der Status-Quo Analyse werden auf Grundlage von angebots- und nachfrageseitigen Modellannahmen zukünftige Verkaufsflächenpotenziale ermittelt (absatzwirtschaftlicher Entwicklungsrahmen). Darauf aufbauend werden Leitlinien für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung in einer Stadt aufgestellt bzw. fortgeschrieben. In diesem Zusammenhang sind übergeordnete Entwicklungszielstellungen aus anderen städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder Regionalplanerischen Vorgaben zwingend zu berücksichtigen.



Abbildung 62: Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes – Phase: Erarbeitung von Leitlinien

Absatzwirtschaftlicher Entwicklungsrahmen

Pflicht

Räumliche Entwicklungsleitlinien

Pflicht

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Absatzwirtschaftlicher Entwicklungsrahmen/Prognose der einzelhandelsbezogenen Entwicklungspotenziale

Die Ermittlung eines absatzwirtschaftlich tragfähigen Entwicklungsrahmens basiert auf Modellannahmen zu zukünftigen angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen. Wesentliche Parameter, die in die Berechnung mit einfließen sind:

- Bevölkerungsentwicklung: Hier können Daten aus offiziellen Bevölkerungsprognosen (Hessen-Agentur GmbH, Stat. Landesämter) der Kommune respektive des Einzugsgebietes hergeleitet werden. Bei kleineren Kommunen ist ggf. zur Trenderkennung auf andere Anbieter wie der "Wegweiser Kommune" der Bertelsmann Stiftung zurückzugreifen.⁸⁰
- Kaufkraftentwicklung/Modellierung nachfrageseitiger Rahmenbedingungen: In diesem Zusammenhang sind die Entwicklungen der einzelhandelsrelevanten Kaufkraftkennziffern für die untersuchten Sortimente/Warengruppen zu modellieren. Neben übergeordneten Entwicklungen wir der Inflation sind dabei auch entsprechende Verschiebungen der Vertriebskanäle zwischen stationärem Handel und Distanzhandel (Distanzhandel: E-Commerce und Versandhandel) zu berücksichtigen.
- Anbieterseitige Parameter: Um mögliche zukünftige Kaufkraftpotenziale in Verkaufsflächengrößen umrechnen zu können, müssen Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung von Flächenproduktivitäten getroffen werden.
- Zielzentralitäten: Die Zielzentralitäten werden anhand des zentralörtlichen Versorgungsauftrags einer Kommune gemäß LEP respektive RPS / RegFNP abgeleitet und weist somit enge Bezüge zur Ausgestaltung des Kongruenzgebotes auf (vgl. dazu auch Leistungsbaustein 3).

Die getroffenen Annahmen sind im Rahmen einer Konzeptbearbeitung transparent darzustellen, so dass sie gleichermaßen erkennbar und nachvollziehbar sind.

-

⁸⁰ http://www.wegweiser-kommune.de



Aufgrund des Prognosecharakters der Berechnung zukünftigen von gegebenen Verkaufsflächenpotenzialen und der naturgemäß Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Fortschreibung von Entwicklungstrends (gerade in Bezug auf den Online Handel), sind alle Annahmen mit mehreren Varianten (best case, worst case; optional auch *mid case*) zu hinterlegen, um einen entsprechend Entwicklungskorridor zu skizzieren.

Die somit erhaltenen differenzierten Berechnungsergebnisse dienen als Leitplanken für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung. Vor dem Hintergrund der oben skizzierten bedingten Prognostizierbarkeit der Entwicklung der einzelnen Parameter empfiehlt es sich jedoch grundsätzlich eine erhöhte Vorsicht im Hinblick auf mögliche "Scheingenauigkeiten" walten zu lassen. Insbesondere lässt sich in diesem Zusammenhang vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung keine generelle kommunale Verkaufsflächenkontingentierung für zukünftige Einzelhandelsansiedlungen/-erweiterungen rechtsicher ableiten.

Entwicklungsleitlinien/Leitbild der Einzelhandelsentwicklungen

Entwicklungsleitlinien und Leitbilder sind naturgemäß so individuell wie die Kommunen selbst und die Rahmenbedingungen, die sie (und die Einzelhandelsentwicklung) jeweils prägen. Ungeachtet der Unterschiede in der jeweiligen Ausprägung sollten sich Leitbilder der Einzelhandelsentwicklung an den nachfolgenden Parametern orientieren:

- Übergeordnete Entwicklungszielstellungen aus dem LEP bzw. RPS / RegFNP
- Entwicklungsziele aus anderen städtebaulichen Entwicklungskonzepten zur Entwicklung von Standorten
- Den jeweiligen Entwicklungsperspektiven (Schrumpfung vs. Wachstum)
- Den individuellen Marktanforderungen in Abhängigkeit von den Sortimenten/Einzelhandelssegmenten
- Der lokalen Situation respektive regionalen Wettbewerbssituation im Hinblick auf
 - Flächenverfügbarkeit
 - der aktuellen räumlichen Verortung von Sortimenten
 - der räumlichen Wettbewerbssituation zwischen einzelnen Standorten

9.3.3 Konzeptionsphase

In der Konzeptionsphase werden die Steuerungsinstrumente für die formelle Bauleitplanung hergeleitet und ggf. ergänzend Maßnahmen für eine aktivierende Umsetzung dargestellt. Im Sinne einer Selbstbindung für die Gemeinden dienen die festgelegten Steuerungsansätze einer Ersteinschätzung zur konzeptionellen Einordnung von Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben.



Abbildung 63: Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes - Konzeptionsphase



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

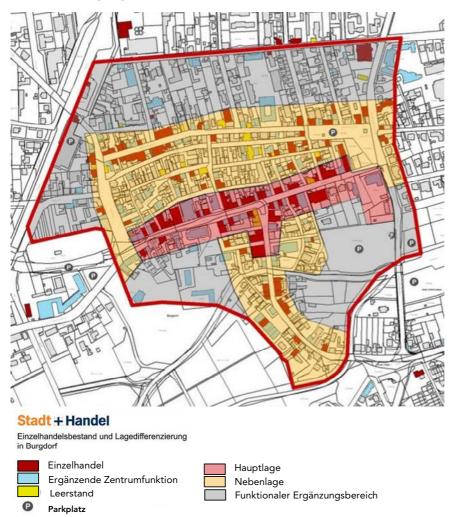
Analog zur vielfältigen Ausprägungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen in den Kommunen und der mannigfaltigen Entwicklungszielstellungen der Kommune, kann es im Hinblick auf die konzeptionellen Entwicklungszielstellungen nur bedingt allgemeingültige Empfehlungen und Hinweise geben.

In diesem Zusammenhang können jedoch nachfolgende Empfehlungen und Hinweise ausgesprochen werden:

- Die Umsetzungsinstrumentarien sind schlüssig aus den Entwicklungsleitlinien respektive dem Leitbild der Einzelhandelsentwicklung herzuleiten. Entsprechende Widersprüche sind zu vermeiden bzw. aufzulösen.
- Zentrale Versorgungsbereiche: Hier ist eine parzellenscharfe Konkretisierung des regional abgeleiteten zentralen Versorgungsbereiches auf kommunaler Ebene vorzunehmen. Insbesondere bei Kommunen mit einem größeren zentralen Versorgungsbereich und erkennbaren funktionalen Schwerpunktbildungen (z.B. bei größeren Kommunen oder Städten mit einer flächenmäßig großen Altstadt) empfiehlt sich eine innere Gliederung des zentralen Versorgungsbereiches nach Lagebereichen, die mit unterschiedlichen Entwicklungszielstellungen verknüpft sind. Somit können Schwerpunktbereiche der Einzelhandelsentwicklung innerhalb des werden zentralen Versorgungsbereiches benannt und somit Argumentationszusammenhänge für umsetzende Bauleitplanung hergeleitet werden (vgl. nachfolgende Abbildung).



Abbildung 64: Einzelhandelsbestand und Lagedifferenzierung innerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches



Quelle: Eigene Darstellung, Stadt + Handel 2016

- Neben einer räumlichen Konkretisierung der im RPS / RegFNP dargestellten zentralen Versorgungsbereiche ist auf kommunaler Ebene eine Ausweisung von weiteren zentralen Versorgungsbereichen möglich, die kommunale eine Versorgungsfunktion Nahversorgungszentren aufweisen (bspw. mit einem Versorgungsauftrag für verbrauchernahe die Nahversorgung eines Stadtteils/Ortsteils).
- Ableitung einer sortimentsspezifischen Sortimentsliste: In diesem Zusammenhang sei auf die allgemeinen Ausführungen zur Anforderungen der Rechtsprechung verwiesen, welche unter Kapitel 6 ausführlich beschrieben werden.



9.3.4 Prozessbegleitung

Aufgrund der Tragweite eines Einzelhandelskonzeptes sind regelmäßige verwaltungsinterne Abstimmungen zwischen dem Auftragnehmer und den jeweiligen Kommunalverwaltungen selbstverständlich. Auch eine regelmäßige Information der politischen Gremien kann als Pflichtbestandteil angesehen werden, um die Beschlussfähigkeit des Konzeptes herzustellen. Es empfiehlt sich ferner eine frühzeitige Beteiligung relevanter Akteursgruppen im Rahmen von Facharbeitskreisen.⁸¹

Aufgrund der bestehenden intensiven Verflechtungen in verschiedene Segmente der Stadtentwicklung empfiehlt sich ergänzend eine breite und vielfältige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, um Anregungen und Hinweise der Einwohner in den Prozess implementieren zu können.

_

Je nach Ausgestaltung werden hier regelmäßig die nachfolgend benannten Akteursgruppen einbezogen: Verwaltung; Händlervereinigungen/Gewerbevereine; Industrie- und Handelskammer; Handelsverband; Regionalplanung/Regionalverband; Citymanagement/Citymarketing (sofern institutionalisiert); ggf. bereits Vertreter der Politik (z.B. Fraktionsvorsitzende, Ausschussmitglieder).





Abbildung 65: Wesentliche partizipative Elemente im Rahmen der Erstellung eines Einzelhandelskonzeptes

Verwaltungsinterne Abstimmungstermine, Experteninterviews

Facharbeitskreise

Öffentlichkeitsveranstaltungen/Bürgerwerkstätten

Information der politischen Gremien

Auslegung, Beteiligung TÖBs

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

9.4 Maßnahmenpakete und Handlungsansätze für Kommunen

Ein Einzelhandelskonzept bildet im Idealfall nicht das Ende sondern den Startschuss für eine gezielten Zentrenstärkung und -entwicklung. Die darin entworfene gesamtstädtische Entwicklungsstrategie ist aufgrund des informellen Charakters für die Verwaltung bindend, sofern eine Verabschiedung als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Absatz 6 BauGB durch den Stadtrat erfolgt ist. Die formelle Bauleitplanung gilt es in den folgenden Schritten mit den Zielen und Entwicklungsleitlinien des Einzelhandelskonzeptes zu harmonisieren (Anpassung bestehender Bebauungspläne) oder zum Zwecke der Umsetzung zu ergänzen (z.B. durch die Aufstellung von einfachen Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a BauGB im unbeplanten Innenbereich). Neben diesen Steuerungsinstrumentarien gilt es auch die Instrumentarien einer aktivierenden Entwicklung auf die im Konzept entsprechend definierten teilräumlichen Schwerpunktbereiche der Einzelhandelsfunktion und die benannten Handlungsempfehlungen auszurichten oder neu aufzusetzen (vgl. nachfolgende Abbildung).



Analyse und Bewertung der Einzelhandelssituation Räumliches Entwicklungsleitbild Einzelhandels- und Zentrenkonzept eschluss Räumliches Konzept Zentrenkonzept (zentraler Versorgungs lanungs-Ansiestungs-Sortiment bereich) rechtliche leitsätze liste für Steuerungs-Empfehlungen zur die empfehlungen Nahversorgung Kommune Sonderstandort- \bigcirc konzept Vorbereitung Aktive Weiterentwicklung der Innenstadt (vertiefende städtebauliche Analyse) § 9 Abs. 2a BauGE Anpassung B-Pläne Maßnahmen

Abbildung 66: Das Einzelhandelskonzept als Grundlage für weitere Entwicklungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

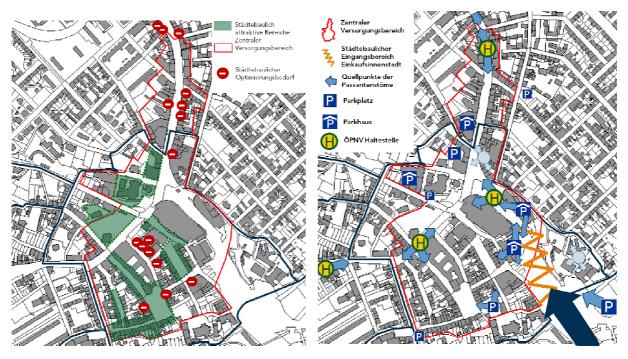
Wenngleich sich die Akzentuierung entsprechend der jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort unterscheidet, so kann dennoch festgestellt werden, dass mittel- und langfristig nur eine Gleichzeitigkeit von Steuerungs- und Aktivierungsmaßnahmen zu den gemäß der Entwicklungszielstellungen des Einzelhandelskonzeptes gewünschten Ergebnissen führt. Eine einseitige Schwerpunktsetzung wird zumeist zu nicht intendierten Folgeeffekten führen. So kann beispielsweise die Zulassung einer auf zentrenrelevante Sortimente ausgerichteten Fachmarktansiedlung an einem nicht integrierten, verkehrsorientierten Standort die positiven Effekte des möglicherweise im Innenstadtzentrum implementierten City-Managements konterkarieren. In diesem Falle würden die dort getätigten finanziellen Investitionen entwertet.

Da eine aktivierende Standortentwicklung vorrangig auf die Optimierung von Rahmenbedingungen ausgerichtet ist, empfiehlt es sich möglichst alle relevanten Handlungsfelder⁸² für ein attraktives Zentrum bzw. eine attraktive Innenstadt in den Blick zu nehmen, um daraus die proaktiven Maßnahmen zur Stärkung abzuleiten.

Als Handlungsfelder sollten neben dem Handel auch die Themen Freizeit/Kultur, Grünflächen, Arbeiten, Sicherheit, Wohnen, Soziale Infrastruktur/Bildung, Immobilien und Verkehr im Sinne eines integrierten Ansatzes betrachtet werden.



Abbildung 67: Vertiefende städtebauliche Analyse einer Innenstadt zur Ableitung von Maßnahmenpaketen und Einzelmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

Zur Ableitung der Maßnahmen bedarf es vielfach einer vertiefenden Analyse und Betrachtung dieser spezifischen Handlungsfelder, um das individuelle Handlungserfordernis ("Problemdruck") zu ermitteln, diese nach den entsprechenden Einflussmöglichkeiten der zu priorisieren und anschließend Maßnahmenpakete und kommunalen Akteure Einzelmaßnahmen definieren (inklusive der zu Festlegung von zeitlichem Umsetzungshorizont, Finanzierung, Zuständigkeit, Auftragsvergabe etc., vgl. nachfolgende Abbildungen). Aufgrund der Komplexität und Intensität hinsichtlich zeitlicher Dauer der damit zusammenhängenden Prozesse, empfiehlt sich eine (institutionelle) Verankerung in einer personellen Schnittstelle als eine Art "Kümmerer".



Abbildung 68: Beispielhafte Darstellung eines umsetzungsorientierten Aktivierungsprozesses: Leerstandsmobilisierung in Halle (Saale)



Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016



Abbildung 69: Beispielhafte Darstellung eines Handlungsprogramms zur Aktiven Innenstadtentwicklung in Umsetzung konzeptionell definierter Entwicklungsziele

		Werbering	Altstadtmanagement	Stadt	Handel vor Ort	Immobilieneigentümer	Pot. Betreiber	Externe Moderation	Kurzfristig umsetzbar	Mittelfristig umsetzbar	
Entwicklungsziel 1	: Vermeidung, Abbau und Zwischennutzung vo	n Le	ers	tän	der	1					
Optimierung der Vermietbarkeit	Schaffung von nachfragegerechten Handelsflächen		В	В		٧				Х	
vermietbarkeit	Realisierung von einzelhandelsfremden Nachnutzungen			٧		٧	В			х	
	Kommunaler Zwischenerwerb von Immobilien		F	٧		В	В			Х	
	Förderung von Mietern/Existenzgründern		F	٧		В				Х	
	Aufbau eines professionellen Flächenmanagements und –marketings (inkl. Aufbau einer Geschäftsflä- chendatenbank)		F	٧		В			х		
Nutzung und Ver- netzung von Kom-	Vorhandene Kompetenzen des Altstadtmanage- ments nutzen bzw. "in Wert setzen"		F	٧					X		
oetenzen und Ver- antwortlichkeiten	Aufbau eines Arbeitskreises zur Standortaktivierung		F	٧		В		В	Х		
Entwicklungsziel 2	2: Ausbau und Weiterentwicklung der Nutzungs	misc	hur	ng							
Ausweitung der Gastronomie	Ausweitung des Gastronomieangebots auf dem Kornmarkt		В	F			٧			х	Ī

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016 F= federführend, B = begleitend, V = vorbereitend, X = trifft zu

Die Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel Umsetzung zur einzelhandelsbezogener Maßnahmen in den Zentren stellt die meisten Kommunen und handelnden Akteure vor große Herausforderungen. Einen skizzenhaften Überblick möglicher Finanzierungsquellen und ergänzender Instrumentarien bieten nachfolgenden Ausführungen.

Business Improvement Districts

Business Improvement Districts (BID) sind ein vergleichsweise junges Instrumentarium zur aktivierenden Standortentwicklung, welches in Hessen mit dem Beschluss des Gesetzes zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere (INGE) im Jahre 2006 eingeführt wurde. Sie stellen einen räumlich klar umgrenzten Bereich (z.B. ein Zentrum) dar, innerhalb dessen "die Grundeigentümer und Gewerbetreibenden zum eigenen Vorteil versuchen, die Standortqualität durch die Bereitstellung partieller öffentlicher Leistungen, die aus dem Aufkommen einer selbst auferlegten und zeitlich befristet erhobenen Abgabe finanziert werden, zu verbessern".⁸³ Die Spannweite der möglichen Umsetzungsmaßnahmen ist dabei

⁸³ Reichhardt et al. 2004, S. 15



breit gefächert und reicht von Marketingmaßnahmen, über zusätzliche Reinigungskräfte bis hin zu Verbesserungen in der Stadtmöblierung (Pflanzkästen, Sitzbänke etc.).

Eine Umsetzung erfolgt auf Basis von vorabgestimmten Handlungskonzepten, Maßnahmenund Finanzierungsplänen. Für weiterführende Informationen sei auf den praxisorientierten Leitfaden "BID's und INGE in Hessen - Hilfestellung zur Stärkung der Eigeninitiative" der IHK Offenbach am Main verwiesen.⁸⁴

Fördermitteleinsatz

Seitens der Kommunen können diverse Förderprogramme zur Umsetzung der Entwicklungszielstellungen eines Einzelhandelskonzepts genutzt werden. Die meisten der nachfolgend genannten Programme weisen dabei keinen eindeutigen bzw. ausschließlichen Einzelhandelsbezug auf. So zielen beispielsweise Förderprogramme wie "Soziale Stadt" auf die Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter und strukturschwacher Stadt- und Ortsteile oder Stadtumbau (West) auf die Aufwertung der kommunalen Kernbereiche als Wohn- und Wirtschaftsstandort und die Attraktivierung der Innenstädte durch neue städtebauliche Qualitäten. Dessen ungeachtet können diese Programme zur Verbesserung der Standortrahmenbedingungen für Einzelhandelsbetriebe und Komplementärnutzungen beitragen. Andere Förderprogramme wie "Ab in die Mitte" oder das Förderprogramm "Aktive Kernbereiche" (als Umsetzung des Bundesprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren im Bundesland Hessen) weisen wiederum einen unmittelbaren Zentrenbezug (und somit auch Handelsbezug) auf. Hiermit lassen sich innovative Projekte zur Hervorhebung des individuellen, unverwechselbaren Profils der Innenstadt ("Identitätsstiftung") fördern, die neue Impulse zur Innenstadtentwicklung liefern (Ab in die Mitte) oder direkt investive Maßnahmen (Aktive Kernbereiche Hessen) gefördert umsetzen.

Förderprogramme mit direktem Einzelhandels-/Zentrenbezug

Aktive Kernbereiche Hessen: Förderung investiver Maßnahmen wie der Aufwertung des öffentlichen Raums, Instandsetzung und Modernisierung stadtbildprägender Gebäude sowie Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Gebäuden/Brachflächen. Darüber hinaus finanzielle Förderung eines City-Managements / von Immobilien- und Standortgemeinschaften und Teilfinanzierung von Verfügungsfonds.

Beispiel Bürstadt:

Die Stadt Bürstadt wurde 2008 in das Förderprogramm "Aktive Kernbereiche in Hessen" aufgenommen. Im Zuge des Programms wurde in Bürstadt u. a. eine weitgehend leerstehende Problemimmobilie in der Mainstraße aufgewertet und einer neuen Nutzung zugeführt. Hierbei wurde das Gebäude u. a. energetisch

https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/leitfaden_bid_inge_in_hessen.pdf



saniert und die Fassade neu gestaltet. Während das Erdgeschoss durch Einzelhandelsnutzungen geprägt ist, werden die oberen Stockwerke durch Dienstleistungen und als Wohnraum genutzt. ⁸⁵

 Ab in die Mitte – Die Innenstadt-Offensive Hessen: F\u00f6rderung von innovativen Projekten zur Hervorhebung des individuellen, unverwechselbaren Profils der Innenstadt ("Identit\u00e4tsstiftung"); Ziel: Neue Impulse zur Innenstadtentwicklung

Beispiel Dietzenbach:

Die Stadt Dietzenbach ist mit dem Projekt "Grüne Soße à la Dietzenbach" Landessiegerin der Innenstadtoffensive "Ab in die Mitte" 2015. Im Rahmen der insgesamt sieben Veranstaltungen (analog zu den sieben Kräutern der Grünen Soße)

- 14. Juni 2015: Fest ohne Grenzen
- 17./18. Juli 2015: Sport- und Spielefest
- 18. Juli 2015: Dietzenbach picknickt
- 15. August 2015: Dietzenbacher Dinner der Kulturen
- 20. September 2015: Nachbarschaftsfest
- ab 20. September 2015: Open Sunday
- 11. Oktober 2015: Tag der Begegnung

sollten Bürger unabhängig von Alter, Geschlecht und Nationalität sich begegnen und so das Miteinander gestärkt werden.⁸⁶

Auswahl weiterer Förderprogramme zur Verbesserung der Standortrahmenbedingungen (indirekter Einzelhandels-/Zentrenbezug):

- Soziale Stadt
- Stadtumbau Hessen
- Stadtsanierung
- Einfache Stadterneuerung

Fasst man die Handlungsansätze und Maßnahmenpakete nach Gruppen zusammen, so ergeben sich die nachfolgenden Obergruppen inklusive der jeweiligen Eignung nach Stadtgröße (vgl. nachfolgende Abbildung).

_

Weitere Informationen sind unter: http://aktive.kernbereiche-hessen.de/dynamo/files/user_uploads/Gute_Beispiele/140723_Gutes_Beispiel_Burstadt_Mainstrae_neu.pdf abrufbar.

⁸⁶ Weitere Informationen sind unter: https://umweltministerium.hessen.de/klima-stadt/staedtebau/ab-die-mitte-die-innenstadt-offensive-hessen abrufbar.



Abbildung 70: Darstellung übergeordneter Maßnahmenpakete und Handlungsansätze für Kommunen nach Stadtgröße

Großstadt	Kleinstadt				
Business Improvement Districts					
Stationär goes online					
Citymarketing/Citymanagement					
Aktive Ansiedlungspolitik					
Städtebauliche Maßnahmen: Gestaltung/verkehrliche Erschließ					
EH-Steuerung – bauleitplanerische Umsetzung des EHK					
Fördermitteleinsatz					
geeignet/relevant bedingt geeignet/relevant					

Quelle: Eigene Darstellung Stadt + Handel 2016

9.5 Exkurs: kommunale Maßnahmestrategien zur Zentrenstärkung vor dem Hintergrund des Bedeutungsgewinns des Distanzhandels

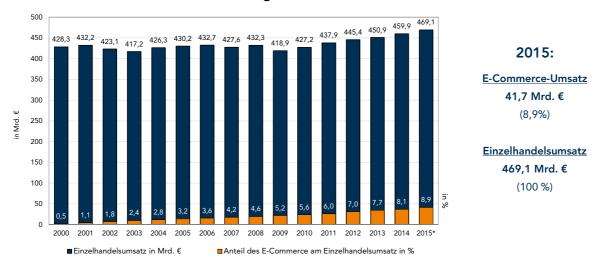
Allgemeine Entwicklungstrends im Distanzhandel

Die Bedeutung des Online-Handels in Deutschland ist im Verlauf der letzten Jahre spürbar angewachsen und stellt heute eine besondere Herausforderung für den stationären Einzelhandel und dementsprechend auch für die Zentrenentwicklung dar. Derzeit umfasst der E-Commerce insgesamt ein Umsatzvolumen von rd. 41,7 Mrd. Euro (rd. 8,9 % Marktanteil des Gesamtumsatzes). Dabei sind seit Jahren für den Online Handel deutschlandweit teilweise erhebliche Umsatzzuwächse zu konstatieren, die sich nur bedingt an der allgemeinen Marktentwicklung orientieren (vgl. nachfolgende Abbildung). Wurden in den frühen 2000er Jahren insbesondere die Marktanteile der sonstigen Segmente des Distanzhandels substituiert und dementsprechend vorrangig noch die klassischen Kataloghandelskanäle kannibalisiert, so lassen sich etwa ab dem Jahr 2010 auch in zunehmenden Maße tatsächliche Umsatzumverteilungen zu Lasten des stationären



Einzelhandels beobachten. Ob und in welchem Umfang dieser Trend eines dynamischen Wachstums für die nächsten Jahre fortgeschrieben werden kann, ist derzeit allerdings nicht präzise vorherzusagen. Aktuell vorliegende Prognosen gehen davon aus, dass der Anteil des E-Commerce am Gesamtumsatz des Einzelhandels im Jahr 2025 bei rd. 20 bis 25 % liegen wird und eine signifikante Raumwirksamkeit entfaltet.

Abbildung 71: Anteil des E-Commerce am Einzelhandelsumsatz (in Mrd. Euro) in Deutschland von 2000 bis 2014 und Prognose für 2015



Quelle: Eigene Darstellung nach EHI 2016;*Prognosewerte für 2015

Hinsichtlich der Bedeutung des E-Commerce sind zwischen den einzelnen Warengruppen große Unterschiede zu verzeichnen. So sind insbesondere in den zentrenrelevanten Warengruppen Bekleidung, Schuhe und Lederwaren sowie Unterhaltungselektronik die Marktanteile des Online-Handels sprunghaft angestiegen und weisen bereits heute signifikante Marktanteile i. H. v. rd. 18 bis 20 %87 und mehr auf. In anderen (insbesondere kurzfristigen) Warengruppen des täglichen Bedarfs (u. a. Nahrungs- und Genussmittel) vollzieht sich die Steigerung der Online-Einkäufe hingegen auf einem deutlich niedrigerem Niveau (Umsatzanteile 2014: 1,0 %). Werden die Umsätze des durch den Online-Handel bisher nur geringfügig betroffenen Lebensmitteleinzelhandels nicht berücksichtigt, so wird hinsichtlich der sonstigen Nonfood-Warengruppen im Jahr 2014 eine deutlich höhere Bedeutung des E-Commerce mit einem Umsatzanteil von rd. 19 % ersichtlich.

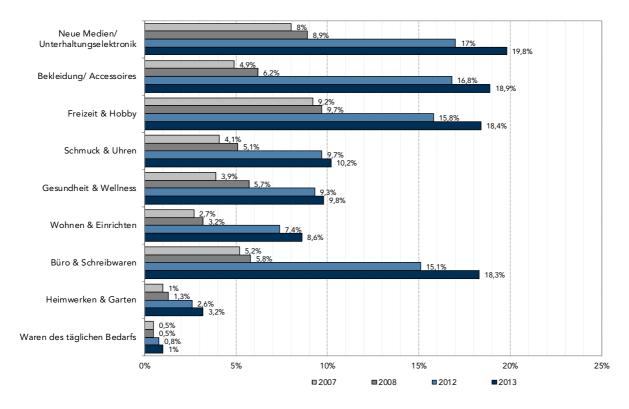
-

Anteile des Online-Handels am Gesamtumsatz der jeweiligen Warengruppe. Vgl. IfH 2014; HDE 2014





Abbildung 72: Umsatzanteil des Onlinehandels nach Warengruppen (2007-2013)



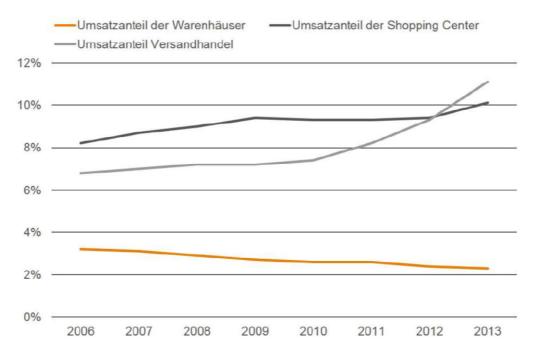
Quelle: HDE 2014

Welche Marktbedeutung der E-Commerce insgesamt bereits erreicht hat, wird aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich. Dabei überflügelt der Anteil des Versandhandels insgesamt inzwischen sogar den weiterhin wachsenden Umsatzanteil des Einzelhandels, der in Shopping Centern generiert wird, während bspw. die Warenhäuser als ehemals unbestrittenes Rückgrat vieler Innenstädte in ganz erheblichem Maße Standorte geschlossen haben und weiterhin auf dem Rückzug sind und beständig Marktanteile verlieren. ⁸⁸

Vgl. Stadt+Handel/Savills (2015): Warenhäuser in Deutschland. Status-Quo-Vadis. Frankfurt/Dortmund. Abrufbar unter http://www.stadt-handel.de/fileadmin/stadt-handel/downloads/Warenhausstudie-digital.pdf



Abbildung 73: Entwicklung- der Umsatzanteile des E-Commerce im Vergleich zu denen der Shopping-Center und Warenhäuser (2006 – 2013)



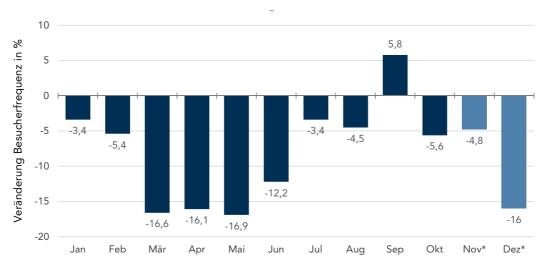
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis EHI 2014, German Council of Shopping Centers, 2015, bevh 2015

Die wachsende Bedeutung des Online-Handels mit den damit einhergehenden Wettbewerbs- und auch Verdrängungseffekten spiegelt sich mittlerweile auch in sinkenden Passantenfrequenzen in vielen Innenstädten wieder. Sowohl die IfH/HDE-Studie "Vitale Innenstädte 2014" als auch Händler-Panels wie z.B. eine Umfrage im Testclub der Textilwirtschaft zeigen deutlich rückläufige Frequenzen, im Jahr 2014 sogar erstmals im Weihnachtsgeschäft. Stationäre Funktionsverluste/Frequenzverluste infolge der Digitalisierung lassen sich dabei sogar partiell im Bereich zentrenergänzender Funktionen beobachten, da in zunehmenden Maße Funktionen in das Netz verlagert werden (Behördengänge, Banken, Reisebüro, Schulungsangebote, soziale Kontakte).





Abbildung 74: Entwicklung der Besucherfrequenz ausgewählter Textileinzelhändler nach Monaten (Betrachtungszeitraum 2012 bis 2015)



^{*} Für die Monate November und Dezember liegen lediglich Werte für den Betrachtungszeitraum 2012-2014 vor

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Statista 2015⁸⁹

Im Zusammenspiel mit den sonstigen Rahmenbedingungen im Einzelhandelssektor führt diese Entwicklung zunehmend zu einem teilräumlichen Rückgang des Expansionsgeschehens und einer fortschreitenden Konzentration des Marktes. Gleichsam mit der verringerten Anzahl der Marktteilnehmer sinkt vielfach auch die Gesamtzahl der Standorte und es findet eine tendenzielle Entdichtung der Handelsnetze statt. Insbesondere im Lebensmittelsektor haben sich in den vergangenen Dekaden infolge diverser Marktaustritte und Übernahmen oligopolähnlichen Marktstrukturen entwickelt, welche im Jahre 2014 das Bundeskartellamt zu einer Sektoruntersuchung veranlassten. 90 Ähnliche Strukturen mit einem hohen Marktanteil einzelner Unternehmen lassen sich mit Abstrichen inzwischen auch im Buchwareneinzelhandel, im Elektronikbereich und infolge der Schlecker-Insolvenz auch im Drogeriewareneinzelhandel vorfinden.

Gleichzeitig differenzieren sich die Einzelhandelsstandorte im zunehmenden Maße aus. Während einerseits Fachmarktstandorte sowie die Haupteinkaufsstraßen von Metropolen und Innenstädte von Oberzentren sich einer gleichbleibend hohen (teilweise sogar wachsenden) Beliebtheit seitens Handelsunternehmen und Projektentwicklern erfreuen und sich aufgrund ihres Erlebnischarakters erwartungsgemäß gut im Wettbewerb mit dem Online Handel stellen können, sind insbesondere die Innenstädte von kleineren Mittelzentren und Grundzentren von den Entwicklungen im besonderen Maße betroffen. In diesem Zusammenhang spielen vielfach die geringere Angebotsbreite und –tiefe, das Fehlen strukturprägender Magnetbetriebe und infolge teilweise kleinteilige Strukturen, der

Ω

³⁹ Vgl. http://de.statista.com/statistik/daten/studie/291625/umfrage/besucherfrequenzindex-im-einzelhandelin-deutschland/

Vgl. Bundeskartellamt (2014): Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel. Darstellung und Analyse der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland.



geringere Anteil filialisierter Einzelhändler sowie der verringerte Erlebnischarakter eine gewichtige Rolle.

Innenstädte (A- und/oder B-Lagen)
Fachmarktagglomerationen
Innenstädte A-Lagen
Innenstädte B-Lagen
Wohnschwerpunkte
Sonstige Lagen
Arbeitsplatzschwerpunkte

0 10 20 30 40 50 60 70 80

Abbildung 75: Standortpräferenzen der Standortexpansion

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis EHI Retail Institute, Hahn Gruppe; Whitepaper: Expansionstrends 2015; Mehrfachnennungen möglich

Als Kehrseite der Fokussierung auf möglichst optimale Standorte bei gleichzeitig sich verschärfenden Wettbewerbsrahmenbedingungen sind teils auch Rückzugstendenzen aus der Fläche (bspw. Butlers) oder Flächenreduktionen bei großflächigen Anbietern (bspw. Unterhaltungselektronik, Bücher) zu erkennen.

in %

Umso entscheidender wird es angesichts der oben skizzierten Herausforderungen – insbesondere für Kleinstädte mit eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten der Zentren – eine doppelte Konkurrenzsituation für den innerstädtischen Einzelhandel mit dem Online-Handel <u>und</u> dem Einzelhandel an regionalplanerisch und städtebaulich nicht gewünschten Standorten (bspw. Gewerbegebieten) zu verhindern. Strukturprägende Einzelhandelsansiedlungen an verkehrsorientierten Standorten (wie beispielsweise Fachmarktzentren) bergen letztlich die Gefahr einer Beschleunigung der sich vollziehenden Strukturwandlungsprozesse und somit eines weiteren Rückzugs der für die Urbanität der Innenstädte wichtigen Leitfunktion des Einzelhandels.

Kommunale Entwicklungsstrategien zur Zentrenstärkung vor dem Hintergrund des Bedeutungsgewinns des Distanzhandels

Die zunehmende Konkurrenz des Online-Handels auf die zentralen Versorgungsbereiche entzieht sich der regional- und bauleitplanerischen Steuerung, dieser müssen Kommunen und der Einzelhandel über aktivierende und innovative Strategien begegnen. Hierzu zählen neben der Betonung und Inwertsetzung der offensichtlichen Stärken des stationären Handels wie bspw.

- einer direkten Verfügbarkeit von Waren,
- einem unmittelbaren haptischen Erleben von Waren,



- einer persönlichen, individuellen Beratung von Kunden,
- einer Vermeidung von Versandkosten,
- einer Kopplungsmöglichkeit des Einkaufens mit anderen Funktionen einer Innenstadt (Dienstleistungen, Gastronomie, Freizeit, Kultur und Bildung) sowie
- möglicherweise eines ergänzenden Erlebnisfaktors

auch eine zunehmende Vernetzung des stationären Handels mit dem Online-Handel. Eine verkürzte und einseitig reduzierte Wahrnehmung des Online Handels als Risiko greift hier eindeutig zu kurz. Vielmehr bietet der Online Handel für die stationären Geschäfte auch die Möglichkeit einer verbesserten Positionierung, Marktdurchdringung sowie der Erschließung neuer Kundengruppen (insbesondere für spezialisierte Anbieter). Hier gilt es die entsprechenden Chancen und Möglichkeiten zu erkennen und aktiv zu nutzen (Internet als ergänzender überregionaler Vermarktungs-/ Distributionskanal; stationäres Geschäft als Showroom). Entsprechende Maßnahmen zur Vernetzung sollten sowohl auf der Maßstabsebene des einzelnen Einzelhändlers als auch auf der Maßstabsebene eines innerstädtischen Zusammenschlusses von Einzelhändlern (bspw. im Rahmen eines Citymarketings oder –managements) diskutiert und vorgenommen werden.

Die einzelnen Maßnahmen in diesem Zusammenhang lassen sich in drei verschiedene Untergruppen gliedern: Information, Distribution und Anreiz (vgl. nachfolgende Abbildung). Zu Beginn eines solchen Prozesses gilt es dabei grundsätzlich zu eruieren, welche Maßnahmen für die Kommune in Anbetracht der Möglichkeiten bzw. Stadtgröße geeignet erscheinen.





Abbildung 76: Maßnahmen zur Vernetzung des Online-Handels mit dem stationären Handel

	Information	Distribution	Anreiz
Einzelhändler	Homepage Soziale Medien Warenverfügbarkeit	Webshop Drive-In/Abholstation Bringdienste	Treuesysteme Rabatte/SSV Events
Zusammenschluss Einzelhändler	Digitaler Einkaufsführer Stadtbezogene zentrale Vermarktung	Gemeinsamer Webshop Zentrale Abholstationen/ Servicepoints Lieferdienste	Shopkick Regionalwährung/ Stadtspezifische Rabattmöglichkeiten

Quelle: Eigene Darstellung.



Welche Maßnahmen exemplarisch für eine kommunale Wirtschaftsförderung oder ein City Management im Kontext der Vernetzung von virtuellem und stationärem Handel geeignet erscheinen, wurde beispielhaft in einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie initiierten Dialogplattform Einzelhandel zusammengetragen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 77: Maßnahmen einer Wirtschaftsförderung / eines Citymanagers im Kontext der Vernetzung von virtuellem und stationärem Handel

Ausschöpfung digitaler Kommunikations- und Vertriebsmöglichkeiten

- Nutzung von Social Media Kanälen
- Einrichtung/Pflege der City-Homepage
- Digitale Maßnahmen als Frequenzbringer (Rabatte, Gutscheine etc.)
- Mehrwert durch digitale Vernetzung
- Einrichtung digitaler Stakeholder-Kommunikation
- Adaption erfolgreicher Modelle/nicht immer das Rad neu erfinden

Verbesserung der digitalen Infrastruktur

- Kostenloses WLAN für Stadtbesucher anbieten
- Innenstädte via Mobile erlebbar machen
- Digitalwissen für die Innenstadt-Stakeholder bereitstellen
- Cross-Channel-Services über Marktplätze realisieren

Verbesserung der digitalen Fähigkeiten von Wirtschaftsförderungen/Citymanagern

- Qualifizierungsangebote für Wirtschaftsförderer und Citymanager schaffen
- Digitale Qualifizierung über Partnerschaften sichern

Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. Dialogplattform Einzelhandel 2015, Citymarketing neu definiert.



10 Leistungsbaustein 10: Einbettung des REHK in das planerische Gesamtkonzept des RPS/RegFNP

Ziel des Leistungsbausteines 10 ist es, die Bedeutung des REHK als Bestandteil der planerischen Gesamtkonzeption des RPS / RegFNP aufzuzeigen. Dabei sind die für die Einzelhandelssteuerung relevanten Schnittstellen des REHK zu anderen Themenfeldern des RPS / RegFNP zu untersuchen und eine Neugliederung der für eine inhaltliche und systematische Steuerung des Einzelhandels relevanten Aussagen vorzuschlagen.

Das REHK trifft Leitaussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben in der Planungsregion. Umgesetzt in anwendbare Planwerke und Regelungen ist es bislang in Form von Festlegungen (Ziele und Grundsätze) und Kartenaussagen der Regionalplanung im RPS, Darstellungen der Bauleitplanung in der Haupt- und Beikarte 2 des RegFNP und ergänzende Regelungen in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Regionalplanerische Ziele sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG letztabgewogene, verbindliche Vorgaben für nachfolgende Planungsund Entscheidungsprozesse. Sie entfalten diesbezüglich eine starke Steuerungswirkung, müssen sich jedoch auf die Steuerung von Belangen mit überörtlicher Bedeutung beschränken. Erfordernisse der Raumordnung werden grundsätzlich in textlicher und zeichnerischer Form dargelegt. Der RegFNP hingegen kann auf der Ebene der Flächennutzungsplanung den Einzelhandel lediglich durch Darstellungen in der Haupt- und Beikarte 2 steuern, im Wesentlichen über das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB, wonach Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind. Die Steuerungswirkung ist schwächer als die der regionalplanerischen Ziele. Allerdings kann der Flächennutzungsplan – anders als der Regionalplan – auch örtliche und primär städtebauliche Planungsziele verfolgen. Das städtebauliche Entwicklungskonzept enthält all jene textlichen Regelungen, die auf der Ebene der Flächennutzungsplanung für sinnvoll erachtet worden sind, sich aber nicht in die Form von Kartendarstellungen bringen lassen. Das städtebauliche Entwicklungskonzept ist in Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und entwickelt hierdurch die geringste Steuerungswirkung.

Die Ziele und Leitvorstellungen des REHK sind über Raum- und Siedlungsstruktur, Kapitel 3.2 (Zentrale Orte), Kapitel 3.4.1 (Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen und Sonderbauflächen), Kapitel 3.4.2 (Gewerbliche Bauflächen) sowie primär durch Kapitel 3.4.3 (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächigen Handelsbetriebe) in das Gesamtkonzept des RPS / RegFNP eingeflossen. Insofern erfolgt die Einbettung des REHK in das planerische Gesamtkonzept des RPS / RegFNP über verschiedene Kapitel zur Raum- und Siedlungsstruktur. Indirekt erfolgt eine weitere Umsetzung durch die Zielaussagen zur Freiraumsicherung und –Freiraumentwicklung.

Der RegFNP konkretisiert die Ziele des RPS zur Raum- und Siedlungsstruktur durch die Darstellung von Bauflächen und textlichen Festlegungen innerhalb der regionalplanerisch festgelegten "Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung" (Z3.4.1-3) sowie indirekt



über Aussagen zur Entwicklung von Flächen für Wohnsiedlungszwecke (Z3.4.1-4) und Entwicklungsspielräume zu Lasten der "Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft (Z3.4.1-5). Diese Darstellungen und textlichen Festlegungen in RegFNP konkretisieren die Ziele des RPS zur Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe und großflächiger Handelsbetriebe und erzeugen eine höhere Bindungswirkung durch das dem Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB nachrangige Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB.

Zusammenfassende Analyse der Systematik zur Einzelhandelssteuerung des REHK

Analyse des Planungssystems und Fehlentwicklungspotentiale

Die Einbettung des REHK in das Planungssystem zeigt auf, wie die verschiedenen Planungsebenen ineinander greifen, welche rechtlichen Vorgaben zwingend beachtlich sind und welche Entwicklungsspielräume sich den Kommunen in der Umsetzung landes- und regionalplanerischer Ziele und Grundsätze zur Steuerung des Einzelhandels auf kommunaler Ebene eröffnen. Ziel ist es, plankonforme und nicht plankonforme Zulassungsentscheidung zu Einzelhandelsvorhaben auf kommunaler Ebene aufzuzeigen, um Fehlentwicklungspotentiale zu verdeutlichen und Ansätze zur Verbesserung darzulegen.

Der Regionalplan Südhessen (RPS / RegFNP) nimmt die landesplanerischen Vorgaben des LEP Hessen 2000 auf und konkretisiert diese für die Planungsregion Südhessen. Im Gebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain übernimmt der Regionalplan Südhessen zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB mit der Folge, dass er neben regionalplanerischen Festlegungen nach § 5 Abs. 4 HLPG zugleich auch Darstellungen nach § 5 BauGB enthält (Regionaler Flächennutzungsplan).

Der RPS / RegFNP 2010 enthält damit drei verschiedene Arten von Regelungen:

- Ziele und Grundsätze der Raumordnung gemäß § 5 HLPG,
- Darstellungen gemäß § 5 BauGB des Regionalen Flächennutzungsplanes (RegFNP).
 Diese beruhen auf dem 2008 beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzept (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) zum regionalen Einzelhandelskonzept für das Gebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain,
- Planaussagen, die zugleich regionalplanerische Festlegungen nach § 5 HLPG und städtebauliche Darstellungen nach § 5 BauGB sind. Hierunter fallen sämtliche Planaussagen der Beikarte 2 "Regionaler Einzelhandel" des Regionalen Flächennutzungsplanes.

Während der RPS nach § 1 ROG überörtliche und fachübergreifende Ziele der Regionalplanung festlegt, können im RegFNP aufgrund seiner Funktion als Regional- und Flächennutzungsplan auch lokale Ziele mit höherer Bindungswirkung für die nachfolgende verbindliche Bauleitplanung dargestellt werden, hier relevante Aussagen zur Nahversorgung.



Die Ziele des RPS / RegFNP bedürfen zur Entfaltung ihrer Wirksamkeit der zwingenden verbindlichen Umsetzung durch die kommunale Bauleitplanung. Folglich sind die Kommunen mit dem Instrument der Bauleitplanung die entscheidende Planungsebene, die maßgeblich die Umsetzung landes- und regionalplanerischer Ziele auf örtlicher Ebene bestimmt.

Die Ziele des RPS und des RegFNP werden über das in § 1 Abs. 4 BauGB verankerte Anpassungsgebot in die Bauleitplanung der Kommunen transformiert. Die Darstellungen des RegFNP steuern, insbesondere über das Entwicklungsgebot in § 8 BauGB, den Inhalt von Bebauungsplänen. Für Bebauungspläne der Innenentwicklung gilt dies nur eingeschränkt: Weicht ein solcher B-Plan von den Darstellungen des RegFNP ab, so kann er gem. § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB aufgestellt werden, ohne dass eine RegFNP-Änderung erforderlich ist. Der RegFNP wird im Wege der Berichtigung angepasst, ohne dass hierfür ein Beschluss der Verbandskammer erforderlich ist. Voraussetzung hierfür ist, dass die Planung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein muss.

Die kommunale Planungshoheit garantiert den Kommunen, ihre Bauleitpläne in eigener Verantwortung nach § 2 Abs. 1 BauGB aufzustellen und verpflichtet sie zugleich planerisch tätig zu werden, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist. Die Planungshoheit der Kommunen verdichtet sich zu einer Planungspflicht, wenn Fehlentwicklungen drohen.

Dieser Planungspflicht können viele Kommunen jedoch in der Praxis zeitnah kaum nachkommen, da der Ansiedlungsdruck im Einzelhandel enorm hoch ist, die Änderung alten Baurechts sowie die Überplanung zahlreicher unbeplanter Innenbereiche zur Verhinderung von Fehlentwicklungen im Bereich des Einzelhandels die Kapazitäten der Kommunen vielfach überfordern und immer neue und zusätzliche Aufgaben die Prioritätensetzung bestimmen. Da Kommunen nicht alle Planungsziele gleichzeitig umsetzen können, eröffnet der Gesetzgeber den Kommunen die Möglichkeit eine Planung nach "Dringlichkeiten" vorzunehmen. Diese kommunale Prioritätensetzung ist im Rahmen der kommunalen Planungshoheit regionalplanerisch kaum beeinflussbar.

Die Kommunen sind nach § 1 Abs. 3 BauGB zur Umsetzung der Ziele des RPS / RegFNP verpflichtet, wenn bei einem Fortschreiten einer planlosen städtebaulichen Entwicklung die Umsetzung der Ziele der Raumordnung gefährdet oder bedroht ist. Angesichts der Vielzahl bestehender kommunaler "Fehlentwicklungspotentiale" im Bereich des Einzelhandels und kommunalpolitischer Prioritätensetzung kann die Regionalplanung nach § 14 ROG über eine Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen letztlich nur die gravierendsten Fehlentwicklungen verhindern.

Auch den Bauaufsichtsämtern sind in Fällen eines den landes- und regionalplanerischen Zielen widersprechenden Vorhabens vielfach die "Hände gebunden", weil die Gemeinden nach § 36 BauGB (Einvernehmen der Gemeinde zu beantragten Vorhaben) über die Zulässigkeit der Art der baulichen Nutzung im Baugenehmigungsverfahren entscheiden. Da



in vielen Kommunen oftmals noch altes Baurecht mit erweiterten Zulässigkeitsvorschriften (ältere Fassung der BauNVO) für Einzelhandelsvorhaben gilt und weil es zugleich viele unbeplante Innenbereiche (§ 34 Abs. 1 BauGB) mit einem sehr breiten Zulässigkeitsrahmen für Einzelhandelsvorhaben gibt, muss die Bauaufsichtsbehörde diese Vorhaben genehmigen, selbst dann, wenn die Vorhaben im Widerspruch zu landes- und regionalplanerischen Zielen des RPS oder des RegFNP stehen, weil es sich hier um eine rechtlich gebundene Entscheidung handelt. Insofern ist die Anpassung des geltenden Baurechts (nach § 30 und § 34 BauGB) an die Ziele der Raumordnung der ausschlaggebende Faktor für die Umsetzung landes- und regionalplanerischer Ziele.

Die Kommunen können nur solche landes- und regionalplanerischen Ziele umsetzen, die nach § 9 Abs. 1 BauGB i.V.m. der BauNVO in einem Bebauungsplan festsetzungsfähig sind. Bei der Umsetzung der Ziele stehen den Kommunen verschiedene Typen von Bebauungsplänen zur Verfügung, um insbesondere das sehr diffizile Problem im Umgang mit fehlallokalisierten Standorten des Einzelhandels zu bewältigen. Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB eröffnen größere Umsetzungsspielräume für landesund regionalplanerische Ziele für den Einzelhandel als B-Pläne im Standardverfahren, basieren allerdings auf Privatinitiativen von Vorhabenträgern. Beispielsweise kann in einem Vorhaben- und Erschließungsplan und in sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO abweichend von der Typisierungslehre der BauNVO die Betriebsart (z.B. Discounter oder Lebensmittel-Vollsortimenter mit der Größe seiner Verkaufsfläche) festgesetzt werden. Auch einfache Bebauungspläne zur Steuerung des Einzelhandels im unbeplanten Innenbereichen nach § 9 Abs. 2a BauGB ermöglichen von der Typisierungslehre der BauNVO abweichende Festsetzungsmöglichkeiten, um landes- und regionalplanerische Ziele, beispielsweise das Ziel der Zulassung von Discountern bis 1.200 m² Verkaufsfläche oder Lebensmittel-Vollsortimenter bis 2.000 m² Verkaufsfläche, umzusetzen. Die regionalplanerische Festlegung von Betriebsarten wie Discounter oder Lebensmittel-Vollsortimenter sind rechtlich keine zulässigen Festlegungen.

Zielaussagen des RPS und des RegFNP zur Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben

Der RPS und der RegFNP bestimmen in den textlichen Festlegungen nur Ziele, ohne Verbote explizit zu benennen. Die Nennung von Verboten würde die Anwendbarkeit erleichtern.

- Der RPS / RegFNP lässt großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in Ober- und Mittelzentren zu, eröffnet in begründeten Ausnahmefällen deren Zulassung in Grundzentren (Z3.4.3-2 Abs. 1 und 2).
- Der RPS / RegFNP nimmt zur Sicherung der Grundversorgung für die Betriebsarten Lebensmittel-Vollsortimenter bis 2.000 m² Verkaufsfläche und Discounter bis 1.200 m² Verkaufsfläche deren Raumverträglichkeit in Grundzentren in städtebaulich integrierten Lagen an (Z3.4.3-2 Abs. 3), ohne dies jedoch zu begründen.



- Der RPS / RegFNP stellt hohe Anforderungen an die integrierte Lage, die Umweltverträglichkeit, die Verkehrsvermeidung und die angemessene ÖVNP-Anbindung an Standorten des großflächigen Einzelhandels (Z3.4.3-2 Abs. 4).
- Der RPS / RegFNP legt fest, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben dürfen (Z3.4.3-2 Abs. 5).
- Der RPS / RegFNP schließt die Ansiedlung jeglicher Einzelhandelsbetriebe in "gewerblichen Bauflächen" des RegFNP und "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" des RPS, einschließlich der Ziele zur Verhinderung einer Umwidmung von gewerblichen Bauflächen zu Sondergebieten sowie zur Verhinderung einer Verfestigung gewachsener Agglomerationen aus (Z3.4.3-3 Abs. 1 und 2).
- Der RPS / RegFNP legt in der Beikarte 2 die Standorte großflächiger Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Sortiment in Ober- und Mittelzentren abschließend fest (Z3.4.3-4).
- Der RPS / RegFNP legt für die Entwicklung von Sonderbauflächen für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortiment in der Beikarte 2 abschließend Ergänzungsstandorte fest (Z3.4.3- 5, Abs. 2), von denen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereich ausgehen dürfen.
- Der RPS / RegFNP begrenzt das zentrenrelvante Randsortiment an Ergänzungsstandorten auf maximal 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens jedoch 800 m² (Z3.4.3-5 Abs. 3). Lediglich der Begründung zum Ziel kann entnommen werden, dass diese Vorgabe vorhabenbezogen umzusetzen ist.
- Der RPS / RegFNP begrenzt Hersteller-Direktverkaufsflächen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Oberzentren (Z3.4.3-6) und begrenzt die landseitige Einzelhandelsnutzung am Flughafen Frankfurt Main (Z3.4.3-7).
- Zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels nach § 11 Abs. 3 BauNVO stellt der RegFNP Sondergebiete mit näherer Zweckbestimmung dar, aus denen die Kommunen Bebauungspläne entwickeln können. Diese Sondergebiete sind aufgrund des Doppelcharakters des Planwerks zugleich auch Festlegungen zur Siedlungsstruktur. Sie müssen daher entweder dem Vorranggebiet Siedlung oder dem Vorranggebiet Industrie und Gewerbe zugeordnet werden. Die Ziele 3.4.1-3 (Vorranggebiet Siedlung, Bestand und Planung) und 3.4.2-4 (Vorranggebiet Industrie und Gewerbe) treffen die diesbezüglichen Aussagen. Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel nach § 11 Abs. 3 BauNVO sind dem exakten Wortlaut nach weder von Ziel Z3.4.1-3 noch von Ziel Z3.4.2-4 erfasst. Lediglich über die Konstruktion, dass Sondergebiete nach § 11 Abs. 3 BauNVO aus den in Z3.4.1-3 genannten Sonderbauflächen entwickelbar sind, lässt sich eine Zuordnung dieser Sondergebiete zum Vorranggebiet Siedlung vornehmen. Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel sind demnach immer als Vorranggebiet Siedlung



einzustufen, unabhängig von der Frage, ob sie in der Realität möglicherweise städtebaulich nicht integriert inmitten eines Gewerbegebietes liegen. Solche Standorte unterliegen nicht den Festlegungen in Ziel Z3.4.3-3, die sich mit der Zulässigkeit von Einzelhandel innerhalb der gewerblichen Bauflächen bzw. der Vorranggebiete Industrie und Gewerbe befassen.

- Die Ziele im RegFNP zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Darstellung von gemischten Bauflächen, aus denen auch Kerngebiete entwickelbar sind, greifen in Grundzentren zur Verhinderung einer Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben nur im Zusammenhang mit dem Ziel Z3.4.3-2, wonach großflächiger Einzelhandel nur ausnahmsweise in Grundzentren zulässig sind. Die Zielbestimmung ist zweifelsfrei zulässig, durch die Formulierung jedoch im Vollzug durch die Kommunen nicht leicht nachvollziehbar.
- Der RPS / RegFNP ist nicht an das Ziel der Landesplanung Gewerbeflächenkonzepte gemeindeübergreifend für die Region zu entwickeln, angepasst.

Analyse der Zielaussagen des RPS / RegFNP

- Das Ziel des RPS / RegFNP großflächige Einzelhandelsbetriebe in begründeten Ausnahmefällen in Grundzentren zuzulassen, wird von Kommunen aufgrund der nicht abschließend festgelegten Tatbestandsvoraussetzungen weit ausgelegt, mit der Folge einer großzügigen Vorhabenzulassung (Z3.4.3-2 Abs. 1 und 2).
- Das Ziel des RPS / RegFNP zur Sicherung der Grundversorgung Lebensmittel-Vollsortimenter bis 2.000 m² Verkaufsfläche und Discounter bis 1.200 m² Verkaufsfläche in Grundzentren in städtebaulich integrierten Lagen zur Grundversorgung zuzulassen, wird von Kommunen nicht als "Kannvorschrift" sondern als "Regelvorschrift" ausgelegt.
- Das Ziel des RPS / RegFNP jegliche Einzelhandelsbetriebe in "gewerblichen Bauflächen" des RegFNP und "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" des RPS auszuschließen, bedarf einer fundierten Begründung, um mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbar zu sein. Diese ist auf regionaler Ebene aber kaum leistbar.
- Interpretiert man das Ziel des RPS / RegFNP, das zentrenrelevante Randsortiment an Ergänzungsstandorten auf maximal 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens jedoch 800 m² zu begrenzen, gebietsbezogen und vorhabenunabhängig, so wäre das Ziel bauleitplanerisch aufgrund der Rechtsprechung des BVerwG durch die Kommunen nicht umsetzbar.
- Der vollständige Ausschluss zentrenrelevanter Sortimente innerhalb der "Vorranggebiete Industrie und Gewerbe" eröffnet keine bauleitplanerischen Entwicklungsspielräume zum abwägungsgerechten Umgang mit fehlallokalisierten, genehmigten und ausgeübten Nutzungen mit zentrenrelevanten Sortiment i.S.d.



Rechtsprechung des BVerwG, wonach diese Nutzungen mit hohem Gewicht in die Abwägung einzustellen sind.

- Die Zuordnung der Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel nach § 11 Abs. 3 BauNVO gem. BauGB zu einer regionalplanerischen Festlegung zur Siedlungsstruktur sollte neu und eindeutig geregelt werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Aspekte Zentrenrelevanz und der städtebaulichen Integration. Die Festlegungen in den Zielen Z3.4.1-3, Z3.4.2-4, Z3.4.2-5 und Z3.4.3-3 sollten überarbeitet und um klarstellende Aussagen ergänzt werden.
- Ziel Z3.4.2-5 des RPS / RegFNP regelt den Vorrang der Industrie- und Gewerbeentwicklung vor den anderen Nutzungsansprüchen. Die Auswirkungen dieser Festlegung auf das REHK, insbesondere das Ziel Z3.4.3-3 sollten im Text zukünftig stärker betont werden.
- Ziel Z3.4.3-3 des RPS / RegFNP zur Unzulässigkeit jeglichen zentrenrelevanten Einzelhandels in den Vorranggebieten Industrie und Gewerbe sollte an die o. g. Veränderungen angepasst werden. Zudem sollte zukünftig stärker auf Zentrenrelevanz und Standortqualität (städtebaulich integrierte Lage) des Vorhabens geachtet werden als auf die Darstellung des Standortes im Plan.
- Die Darstellung von Mischbauflächen für Grundzentren im RegFNP ist in ihrer Zielbestimmung zum Ausschluss großflächiger Einzelhandelsbetriebe nicht leicht zu durchdringen und kann deshalb fehlerhaft aufgefasst werden.

Vorschläge zur Fortentwicklung der textlichen Ziele des RPR / RegFNP zur inhaltlichen und systematischen Steuerung des Einzelhandels

 Konkretisierung der Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in begründeten Ausnahmefällen in Grundzentren im RPS / RegFNP

In Unter- und Kleinzentren sind großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortiment grundsätzlich unzulässig. Ausnahmsweise sollten großflächige Einzelhandelsbetriebe in städtebaulich integrierten Lagen in Unterzentren in zentralen Versorgungsbereichen zugelassen werden, wenn diese interkommunale Versorgungsfunktion für die ihnen zugeordneten Kleinzentren übernehmen. Mit dieser Konkretisierung könnten regionalplanerisch definierte Unterzentren mit hoher Einwohnerzahl (z.B. über 22.000 EW) interkommunale Versorgungsfunktion der ihnen zugeordneten Kleinzentren übernehmen.

Auf den Begriff der "Nahversorgungsfunktion" sollte verzichtet werden, weil dies der Regelungskompetenz der Regionalplanung entzogen ist. Der grundsätzliche Verzicht auf die Zulässigkeit von großflächigen Lebensmittelmärkte in Unter- und Kleinzentren schließt eine Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit



Verkaufsfläche über 800 m² grundsätzlich nicht aus, wenn nachgewiesen wird, dass von dem Vorhaben keine negativen Auswirkungen i.S.v. § 11 (3) BauNVO ausgehen.

 Verzicht auf Sonderregelung (Erheblichkeitsschwelle) für Lebensmittel-Vollsortimenter und Discounter im RPS / RegFNP

Der Verzicht auf diese "Sonderregelung" für einzelne Betriebsarten ist aufgrund der Rechtsprechung des BVerwG zwingend geboten. Auch Belange des Wettbewerbsrechts lassen einen Verzicht ratsam erscheinen.

- Begrenzte Zulassung kleiner Nahversorgungsläden in "gewerblichen Bauflächen" des RegFNP und "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" des RPS
- Das Ziel des RPS / RegFNP jeglichen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten in "Vorranggebieten Industrie und Gewerbe" des RPS und "gewerblichen Bauflächen" des RegFNP auszuschließen, ist planungsrechtlich wegen der Versorgungsfunktion von Gewerbe- und Industriegebiete für die dort arbeitenden Menschen rechtlich kaum umsetzbar und städtebaulich unvernünftig. Deshalb sollte das Ziel modifiziert werden, um "Gebietsversorger" für die in diesen Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen zuzulassen.
- Modifizierung der Kappungsgrenzen für Randsortimente an Ergänzungsstandorten

Es wird empfohlen, das Ziel des RPS / RegFNP zur Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente zu modifizieren durch die Klarstellung, dass die Regelung vorhabenbezogen zu interpretieren ist.

Verzicht auf die Festlegung von Ergänzungsstandorten

Es wird angeregt, auf die Festlegung von "Ergänzungsstandorten" zu verzichten. Eine Beschränkung auf eine rein textliche Festlegung zur Sicherung und Entwicklung bestehender Sonderstandorte für großflächige und nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche (Altstandorte) reicht zur Steuerung aus. Zugleich sollten Ausnahmen für genehmigte und ausgeübte Einzelhandelsbetriebe zentrenrelevanten Sortiment erwogen werden. Altstandorte mit bestehenden großflächigen Einzelhandelsbetrieben sollten nach dem Vorbild der Regelung im LEP NRW zu überplanen und auf ein nicht zentrenrelevantes Sortiment beschränkt und Ausnahmen zu zentrenrelevanten Randsortimenten eröffnet werden. Einem erweiterten Bestandsschutz für genehmigte und ausgeübte Nutzungen an nicht integrierten Altstandorten im RPS und im RegFNP mit zentrenrelevanten Sortimenten sollte Rechnung getragen werden.

Modifizierung der Ziele zu nicht integrierten "Nahversorgungsagglomerationen"



Genehmigte und ausgeübte Einzelhandelsvorhaben an nicht integrierten Agglomerationen sollten Entwicklungsmöglichkeiten entsprechend der Fremdkörperfestsetzung des § 1 Abs. 10 BauNVO eröffnet werden, damit Kommunen dieses Instrument zur Konfliktbewältigung einsetzen können. Zugleich könnte die Regionalplanung, vergleichbar dem LEP NRW, in die Zielformulierung eine eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeit für bestandsgeschützte Betriebe eröffnen.

Darstellung gemischter Bauflächen im RegFNP

Die Darstellung von gemischten Bauflächen im RegFNP könnte durch eine Differenzierung der Bauflächen zu einer verbesserten Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Grundzentren führen. Dadurch wäre stärker als bislang klargestellt, dass insbesondere Kerngebiete nicht aus jeder gemischten Baufläche entwickelbar sind. Hierdurch könnte die Zulässigkeit von großen Einzelhandelsbetrieben (VKF > 800 m²) in Unterzentren mit interkommunaler Versorgungsfunktion auf der Grundlage der Kriterien der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel (vgl. hierzu Ausführungen im LB 4) sowie differenzierteren Bauflächen im RegFNP entschieden werden.

Ergänzende informelle Planungen

Es wird angeregt, im Rahmen der Gesamtfortschreibung des RPS / RegFNP die seitens des LEP 2000 von der Regionalplanung geforderten Gewerbeentwicklungsund Gewerbesicherungskonzepte für die "Vorranggebiete Industrie und Gewerbe"
im RPS bzw. "Gewerbliche Bauflächen" im RegFNP aufzustellen, um
Fehlallokationen von Einzelhandelsvorhaben zu begrenzen, Bodenpreissteigerungen
durch Einzelhandelsansiedlungen in Gewerbegebieten zu verhindern und zusätzliche
Argumente für eine bauleitplanerische Ausschlussplanung zur Verhinderung einer
Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten zu erhalten.

Es sollte geprüft werden, ob die Aufstellung kommunaler Einzelhandelskonzepte zumindest als Grundsatz der Regionalplanung oder (als Voraussetzung für Zielabweichungsentscheidungen) als Ziel der Regionalplanung gefordert werden kann

Klarstellungen in der Begründung

Im RegFNP gelten sowohl die Darstellungen nach § 5 BauGB als auch die Ziele des RPS nach § 1 Abs. 4 BauGB. Diese Zweistufigkeit der Ziele des RPS und der Darstellungen des RegFNP sollten in der Begründung zum RegFNP deutlicher herausgestellt werden.

Für Bebauungspläne der Innenentwicklung kann von den Darstellungen des RegFNP abgewichen werden, wenn dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist. Daher ist es wichtig, dass seitens des Regionalverbandes in der



Begründung des RegFNP Aussagen zu dieser "geordneten städtebaulichen Entwicklung" definiert werden. Selbstverständlich gilt auch für diese B-Pläne die Bindung an die Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB.

Die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele des RPS / RegFNP kann durch die Landes- und Regionalplanung mittelbar beeinflusst werden, indem die Vergabe von Mitteln der Städtebauförderung an plankonformes Verhalten der Kommunen gebunden wird. Hierfür wäre eine Anpassung der Fördermittelrichtlinien durch das Land Hessen erforderlich.

Die Kardinalforderung

Neben diesen Vorschlägen zur Änderung zeichnerische und textlicher Festlegungen bzw. Darstellungen im RPS / RegFNP muss abschließend noch einmal auf die Bedeutung des Prinzips der "Planmäßigkeit" als Instrument der Umsetzung der Ziele der Landes- und Regionalplanung hingewiesen werden. Hier liegt der Schlüssel für die rechtskonforme Umsetzung kommunaler, regionaler und landesplanerischer Ziele.



Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur und Handelsfachdaten

Beratungsgesellschaft Handel und Kommune Baden Württemberg GmbH Freiburg (BBE) (05/2008): Gutachterliche Stellungnahme (Wirkungsanalyse) Erweiterung Lebensmittelmarkt Stadt Beerfelden.

BBE Handelsberatung (2013): Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel 2013.

Beckmann, Ralf / Böcker, Mone / Lindemann, Maik / Nyhues, Jens (2007): DSSW-Leitfaden Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. Aktuelle Modelle, Strategien und Konzepte gegen wegbrechende Handels- und Dienstleistungsnutzungen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002): Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - BMVBS (2013): Nahversorgung in ländlichen Räumen. (= BMVBS-Online-Publikation, Nr. 02/2013). Berlin.

Bundeskartellamt (2014): Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel. Darstellung und Analyse der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland.

Dr. A. Bunzel, D. Landua und W.-C. Strauss (2015): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO

Difu (2014): Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO vom 30.04.2002.

EHI, German Council of Shopping Centers (2014): Shopping-Center Report 2015.

EHI Retail Institute (2015): Handelsdaten aktuell 2015.

Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) (08/2009): Auswirkungsanalyse zur möglichen Ansiedlung und Erweiterung von Lebensmittelmärkten in Höchst im Odenwald.

Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) (12/2009): Ergänzende Stellungnahme zur möglichen Weiterentwicklung im Lebensmittelsegment in Bad König.

Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH (GMA) (10/2009): Auswirkungsanalyse zur möglichen Ansiedlung und Erweiterung von Lebensmittelmärkten in Bad König.

Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005). S. 16.

HA Hessen Agentur GmbH (2015): Bevölkerungsvorausschätzung

Hahn Gruppe (2014): Performancebericht 2014 | 14: Wertarbeit mit Handelsflächen. Bergisch-Gladbach.

Hahn Gruppe (2015): Hahn Retail Report 2015 | 2016.



Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung – Oberste Landesplanungsbehörde – (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13.Dezember 2000.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Referat I 4 (2005): Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005), Veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr.5/2003 S. 453 mit Ergänzungen im Staatsanzeiger Nr. 18/2005 S. 1596).

HCU, IRE | BS (2013): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel. Endbericht HDE und IfH (2014): Vitale Innenstädte.

GfK und HDE 2015: Handel digital. Online Monitor 2015

obs/LPV GmbH (2015): Factbook Einzelhandel 2016.

Planungsbüro Holger Fischer (HF) (12/2010): Verträglichkeitsuntersuchung nach § 34 BauGB Neubau einer Aldi-Süd-Filiale in der Frankfurter Straße 70-70B Stadt Bad König.

Planungsbüro Holger Fischer (HF) (03/2012): Verträglichkeitsuntersuchung nach § 34 Abs. 3 BauGB Neubau eines Drogeriemarktes in der Frankfurter Straße 70B Stadt Bad König.

Planungsbüro Holger Fischer (HF) (05/2014): Auswirkungsanalyse nach § 34 Abs. 3 BauGB Erweiterung der Aldi-Süd-Filiale in der Frankfurter Straße 70-70B Stadt Bad König.

Hahn Gruppe (Hrsg.) (2015): Whitepaper: Expansionstrends 2015.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Referat I 4 (2005): Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005), Veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr.5/2003 S. 453 mit Ergänzungen im Staatsanzeiger Nr. 18/2005 S. 1596).

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (o.D.): Leitfaden zur Erstellung von Integrierten Handlungskonzepten

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Referat I 5 (2005): Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005). Wiesbaden.

IfH (2014): Branchenreport Online-Handel.

IfH (2015): Einzelhandelsrelevante Kaufkraft 2015. Köln.

IHK Darmstadt Rhein-Main-Neckar (Hrsg.) (2013): Nahversorgung im Odenwaldkreis. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit.

IHK Frankfurt (Hrsg.) (2014): Branchenreport Einzelhandel Main-Taunus-Kreis.

Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (Hrsg.) (2015): Handelsatlas für den Freistaat Sachsen. IHK-Bezirk Leipzig.

Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (Hrsg.) (2015): Handelsatlas für den Freistaat Sachsen, IHK-Bezirk Dresden.



Interessensgemeinschaft Odenwald e.V. (2010): Sozialraumanalyse Leader-Region Odenwald 2010. Zukünftige Situation der Generation 55plus. Kurzfassung.

Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel.

Land Brandenburg (2013): Handbuch Einzelhandelserhebungen im Land Brandenburg. In Zusammenarbeit mit Stadt + Handel.

Planungsbüro für Städtebau Göringer, Hoffmann, Bauer (ghb) (01/2010), Städtebauliche Standortanalyse Gemeinde Höchst im Odenwald, Einzelhandelsentwicklung Wernher-von-Braun-Straße / Albert-Einstein-Straße.

Reichhardt et al. (2004): Business Improvement District Quartiersentwicklung durch Eigen(tümer)initiative.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Handbuch Einzelhandelserhebungen Berlin. Langfassung mit ergänzenden Erläuterungen. In Zusammenarbeit mit Stadt + Handel.

Stadt + Handel (2013): Regionales Einzelhandelskonzept "Nahversorgung in den grundzentralen Verflechtungsräumen der Planungsregion Harz".

Stadt + Handel (2014) Regionales Einzelhandelskonzept "Nahversorgung in den grundzentralen Verflechtungsräumen der Planungsregion Halle".

Stadt + Handel / Savills (2015): Warenhäuser in Deutschland. Status-Quo-Vadis. Frankfurt/Dortmund (http://www.stadt-handel.de/ fileadmin/ stadt handel/downloads/Warenhausstudie digital.pdf)

Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige.

Internetquellen

http://www.handelsdaten.de (EHI 2015)

http://de.statista.com/statistik/daten/studie/291625/umfrage/besucherfrequenzindex-imeinzelhandel-in-deutschland/

https://umweltministerium.hessen.de/klima-stadt/staedtebau/ab-die-mitte-die-innenstadt-offensive-hessen

http://aktive.kernbereiche-

 $hessen. de/dynamo/files/user_uploads/Gute_Beispiele/140723_Gutes_Beispiel_Burstadt_Mainstrae_neu.pdf$

https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/leitfaden_bid_inge_in_hessen.pdf www.wegweiser-kommune.de

www. Handelsdaten.de

https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/GueterWirtschaftklassifikationen/Content75/KlassifikationWZ08.html abgerufen werden.



Gerichtsurteile

BVerwG 4B 75.05, Urteil vom 08.03.2006

BVerwG 4C 7.07, Urteil vom 11.10.2007

BVerwG 4CN 6.11, Urteil vom 27. März 2013

BVerwG 4BN 43.10, Urteil vom 09.02.2011

BVerwG 4B 29.04, Urteil vom 22. Juli 2004

BVerwG 4C 10.04, Urteil vom 24. November 2004

BVerwG Urteil 4BN 39.04 Urteil vom 08.11.2004

BVerwG 4C 1 08, Urteil vom 17. Dezember 2009

BVerwG 136, 18, juris Rn. 20

BVerwG 4C 8/10, Urteil vom 16.12.2010

OVG Brandenburg 10A 6.09, Urteil vom 16.10.2014

OVG Mecklenburg-Vorpommern 3K 09/04, Urteil vom 03.02.2006

OVG NRW 7A D 60/99.NE, Urteil vom 07. Dezember 2000

OVG NRW, 7A D 92/99.NE, Urteil vom 03.06.2002

OVG NRW 7A 964/05, Urteil vom 11.12.2006

OVG NRW 10A 1417/07 und 10 A 2601/07, Urteil vom 06.11.2008

OVG NRW 10A 1676/08, Urteil vom 30.09.2009

OVG NRW 7D 18/13.NE, Urteil vom 02. Oktober 2013

OVG Rheinland-Pfalz 1C 103020 / 09.OVG und 1 C 10403 /09.OVG, Urteil vom 15.11.2010

OVG Schleswig-Holstein 1KN 19 / 09, Urteil vom 22.04.2010

VG Arnsberg 4K 572/04, Urteil vom 25.01.2005

VGH Baden-Württemberg, 8S 1848/04, Urteil vom 02.05.2005.

VGH Hessen AZ: 4C 2000/12N, Urteil vom 15.09.2015



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Abgrenzung der Strukturräume in der Planungsregion Südhessen lt. LEP Hessen 2000	_ 10
Abbildung 2: Ze	ntralörtliche Gliederung in der Planungsregion Südhessen	_12
Abbildung 3:	Zentralörtliche Gliederung in der Planungsregion Südhessen nach Strukturräumen	_ 13
Abbildung 4: Be	völkerungsdichten in der Planungsregion [Einwohner/km²]	_14
Abbildung 5:	Bevölkerungsdichte in der Planungsregion nach Strukturräumen _	_ 15
Abbildung 6:	Demographische Entwicklung in der Planungsregion [INDEX 100 = Einwohnerstand 30.06.2014]	_ 16
Abbildung 7:	Demographische Entwicklung in der Planungsregion nach Strukturräumen	_ 17
Abbildung 8: Ve	rhältnis von Ein- zu Auspendler in der Planungsregion	_18
Abbildung 9:	Verhältnis Ein- zu Auspendler nach Strukturräumen	_ 18
Abbildung 10: K	aufkraftniveau nach Gemeinden in der Planungsregion	_ 20
Abbildung 11:	Kaufkraftniveau in der Planungsregion nach Strukturräumen	_ 20
Abbildung 12:	Wesentliche Einflussfaktoren auf die absatzwirtschaftlichen Entwicklungspotenziale bis 2030	_ 21
Abbildung 13: K	artographische Darstellung der Entwicklung der Kaufkraftpotenziale bis 2030	_ 22
Abbildung 14:	Entwicklung der Kaufkraftpotenziale bis 2030 nach Strukturräumen	_ 23
Abbildung 15:	Schematische Darstellung des Distributionsnetzes von Nahversorgungseinrichtungen im zeitlichen Wandel	_ 25
Abbildung 16: S	tärken-Schwächen-Analyse Odenwaldkreis	_ 27
Abbildung 17:	Einzelhandelszentralitäten im Main-Taunus-Kreis	_ 29
Abbildung 18:	Stärken-Schwächen-Analyse Main-Taunus-Kreis	_ 30
Abbildung 19:	Ableitung von Untertypen in den Strukturräumen der Planungsregion Südhessen anhand nachfrageseitiger Parameter _	_ 31
Abbildung 20:	Aggregierte Einwohnerzahlen nach Mittelbereichen (unterschrittene Mindesteinwohnerzahlen wurden orange	27
A L L L	hervorgehoben)	37
Abbildung 21:	Abgrenzung der Mittelbereiche in Südhessen gem. LEP	_ 38

Stadt # Handel _____



Abbildung 22:	Kriterien zur Beurteilung einer städtebaulich integrierten Lage im Abgleich mit der im Regionalplan enthaltenen Definition	_ 44
Abbildung 23:	Modellhafte Gegenüberstellung des Verhältnisses von Umsatzleistung eines Supermarktes mit 2.000 m² und eines Lebensmitteldiscounters mit 1.200 m² Verkaufsfläche zur Kaufkraft für Nahrungs- und Genussmittel in der jeweiligen Kommune	_ 55
Abbildung 24:	Modellhafte Prüfung der Nahversorgungfunktion eines Lebensmittelmarktes im Sortiment Nahrungs- und Genussmittel	_ 61
Abbildung 25: A	Auswahl recherchierter Kleinflächenkonzepte in Deutschland und deren Standortanforderungen (Orientierungswerte)	_ 64
Abbildung 26:	Beispieldarstellung Integrationsmarkt – CAP Supermarkt	_ 66
Abbildung 27:	Rechtliche Kriterien an einen zentralen Versorgungsbereich	_ 68
Abbildung 28:	Darstellungssystematik Versorgungskerne und zentraler Versorgungsbereiche im RPS (Bsp. Bürstadt) und im RegFNP (Bsp. Rodgau)	_ 69
Abbildung 29:	Gegenüberstellung räumliche Ausdehnung zentraler Versorgungsbereiche im RPS (Bsp. Lorsch) und im RegFNP (Bsp. Kelkheim und Bad Soden)	_ 70
Abbildung 30:	Beispielhafte Darstellung eines zentralen Versorgungsbereiches mit Optionsraum zur Erweiterung des zentralen Versorgungsbereiches	_ 72
Abbildung 31:	Sortimentsliste des RPS / RegFNP	_ 78
Abbildung 32:	Auszug aus der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008	
Abbildung 33:	Strategische Bedeutung der Klassifizierung von Sortimenten hinsichtlich ihrer Zentrenrelevanz	_ 89
Abbildung 34: B	Beispielhafte Herleitung der faktischen Zentrenprägung ausgewählter Sortimente anhand von Verkaufsflächenanteilen nach Lagebereichen	91
Abbildung 35:	Räumliche Lage der ausgewählten Gemeinden	_ 93
Abbildung 36:	Relevante Einzelhandelsstandorte Höchst i. Odenwald	
Abbildung 37:	Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2009/2010	
Abbildung 38:	Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2016	_ 99
Abbildung 39:	Standort Wernher-von-Braun-Straße	101

Stadt # Handel _____



Abbildung 40:	Relevante Einzelhandelsstandorte in Bad König	. 103
Abbildung 41:	Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2009-2014	106
Abbildung 42:	Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2016	106
Abbildung 43:	Rewe Berliner Straße	108
Abbildung 44:	Stadtkern Beerfelden	109
Abbildung 45:	Rewe und Leerstand Standort "Hofwiese"	110
Abbildung 46:	Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2008	112
Abbildung 47:	Untersuchungsrelevanter Einzelhandelsbestand 2016	112
Abbildung 48:	Bewertungsparameter für eine regionale und städtebaulich- funktionale Verträglichkeit von Planvorhaben	118
Abbildung 49:	Modellhafte Darstellung der Veränderung von Kaufkraftflüssen durch ein Planvorhaben	122
Abbildung 50:	Modellhafte Zonierung und Grad der Abschöpfung	122
Abbildung 51:	Städtebauliche Analyse von zentralen Versorgungsbereichen	125
Abbildung 52:	Ermittlung eines kritischen Schwellenwertes für Umsatzumverteilungen	126
Abbildung 53:	Ablaufschema einer Auswirkungsanalyse	127
Abbildung 54:	Beispielhafte Aufbereitung eines Erhebungshandbuches (Bestandserhebungsbogen und Erläuterung einer städtebaulichen Lage)	129
Abbildung 55:	Beispielhafte Aufbereitung von flächendeckenden Bestandserhebungen am Beispiel Handelsatlas für den Freistaat Sachsen, IHK-Bezirk Leipzig	131
Abbildung 56:	Darstellung ausgewählter räumlicher Entwicklungskonzepte und Untersuchungen mit (partiellem) einzelhandelsbezogenen Fokus	136
Abbildung 57:	Ableitung wesentlicher Anforderungen an Konzepte und ausgewählte Themenfelder für Handlungsansätze anhand typischer Herausforderungen für Klein- und Unterzentren	138
Abbildung 58:	Ableitung wesentlicher Anforderungen an Konzepte und ausgewählte Themenfelder für Handlungsansätze anhand typischer Herausforderungen für Mittelzentren	139
Abbildung 59:	Ableitung wesentlicher Anforderungen an Konzepte und ausgewählte Themenfelder für Handlungsansätze anhand	

Stadt # Handel _____



	typischer Herausforderungen für Oberzentren / die Metropole Frankfurt am Main	140
Abbildung 60:	Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes	142
Abbildung 61:	Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes – Analysephase	144
Abbildung 62:	Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes – Phase: Erarbeitung von Leitlinien	145
Abbildung 63:	Wesentliche Bestandteile eines Einzelhandelskonzeptes – Konzeptionsphase	147
Abbildung 64:	Einzelhandelsbestand und Lagedifferenzierung innerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches	148
Abbildung 65:	Wesentliche partizipative Elemente im Rahmen der Erstellung eines Einzelhandelskonzeptes	150
Abbildung 66:	Das Einzelhandelskonzept als Grundlage für weitere Entwicklungsmaßnahmen	151
Abbildung 67:	Vertiefende städtebauliche Analyse einer Innenstadt zur Ableitung von Maßnahmenpaketen und Einzelmaßnahmen	152
Abbildung 68:	Beispielhafte Darstellung eines umsetzungsorientierten Aktivierungsprozesses: Leerstandsmobilisierung in Halle (Saale)_	153
Abbildung 69:	Beispielhafte Darstellung eines Handlungsprogramms zur Aktiven Innenstadtentwicklung in Umsetzung konzeptionell definierter Entwicklungsziele	154
Abbildung 70:	Darstellung übergeordneter Maßnahmenpakete und Handlungsansätze für Kommunen nach Stadtgröße	157
Abbildung 71:	Anteil des E-Commerce am Einzelhandelsumsatz (in Mrd. Euro) in Deutschland von 2000 bis 2014 und Prognose für 2015	158
Abbildung 72:	Umsatzanteil des Onlinehandels nach Warengruppen (2007-2013)	159
Abbildung 73:	Entwicklung- der Umsatzanteile des E-Commerce im Vergleich zu denen der Shopping-Center und Warenhäuser (2006 – 2013)_	160
Abbildung 74: E	Entwicklung der Besucherfrequenz ausgewählter Textileinzelhändler nach Monaten (Betrachtungszeitraum 2012	
	bis 2015)	161
Abbildung 75:	Standortpräferenzen der Standortexpansion	162

Stadt : Handel _____



Abbildung 76:	Maßnahmen zur Vernetzung des Online-Handels mit dem	
	stationären Handel	164
Abbildung 77:	Maßnahmen einer Wirtschaftsförderung / eines Citymanagers im	l
	Kontext der Vernetzung von virtuellem und stationärem Handel	165

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vorschlag zur Reduktion der Differenzierungsgrade bei nicht zentrenrelevanten Sortimenten	80
Tabelle 2:	Beispiel für eine Sortimentsliste analog zum Warengruppenverzeichnis des Statistischen Bundesamtes	81
Tabelle 3:	Beurteilungskriterien für die Zentrenrelevanz von Sortimenten	83
Tabelle 4:	Bewertung der Sortimentsmerkmale von Elektrogroßgeräten in Bezug auf die Zentrenrelevanz	85
Tabelle 5:	Bewertung der Sortimentsmerkmale von Zooartikeln, Tiernahrung im Bezug auf die Zentrenrelevanz	86
Tabelle 6:	Bewertung der Sortimentsmerkmale von Fahrrädern und Zubehör im Bezug auf die Zentrenrelevanz	87