

REGIONALVERSAMMLUNG SÜDHESSEN

Regierungspräsidium Darmstadt



- Geschäftsstelle -

Drucksache für die Regionalversammlung Südhessen

Nr.: IX / 90.1
16.05.2019

Az. III 31.1 - 93 b 10/01	Sitzungstag: 06.06.2019 - WV 07.06.2019 - HPA 14.06.2019 - RVS	Tagesordnungspunkt: -3- -6- -5-	Anlagen: -1-
---------------------------	---	--	-----------------

Antrag der Gemeinde Niedernhausen im Rheingau-Taunus-Kreis auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 für die Ausweisung eines Sondergebietes „Lebensmitteleinzelhandel“ im Bereich des Bebauungsplanes „Gewerbegebiet an der L 3026“

Sehr geehrte Damen und Herren,

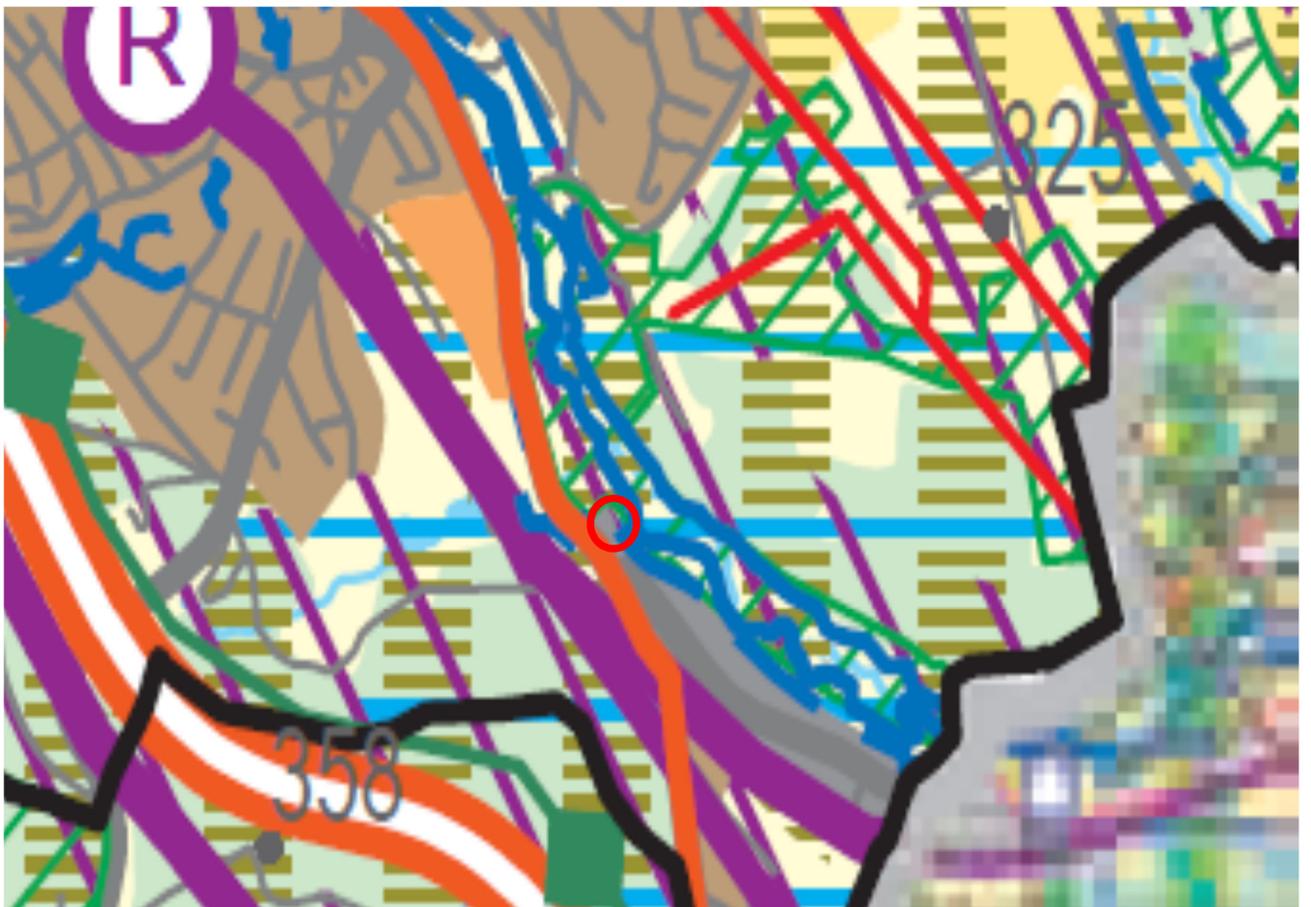
den folgenden Beschluss empfehle ich Ihnen:

Dem beabsichtigten Abschluss des Abweichungsverfahrens entsprechend der Vorlage der oberen Landesplanungsbehörde wird zugestimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Lindscheid
Regierungspräsidentin

Antrag der Gemeinde Niedernhausen im Rheingau-Taunus-Kreis auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplanes Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 für die Ausweisung eines Sondergebiets „Lebensmitteleinzelhandel“ im Bereich des Bebauungsplanes „Gewerbegebiet an der L3026“



Auszug aus dem Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 mit Markierung des Antragsgrundstücks

Durchführung des § 8 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) sowie des § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)

Antrag der Gemeinde Niedernhausen auf Zulassung einer Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 aus Anlass der Änderung des Bebauungsplanes „Gewerbegebiet an der L3026“ in einem Bereich für ein Sondergebiet „Lebensmitteleinzelhandel“

Entscheidung

Der Antrag der Gemeinde Niedernhausen auf Zulassung einer Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 wird auf der Grundlage der Antragsunterlagen vom 13. März 2019 abgelehnt.

Inhaltsverzeichnis

A. Überblick über die Begründung der Beschlussvorlage.....	5
B. Sachverhalt und Antragsbegründung	6
I. Beabsichtigte Planung	6
1. Lage und Umgebung des Vorhabensgrundstücks.....	6
2. Das Vorhaben: Schaffung eines dritten Vollsortimenters.....	7
II. Betrachtete Alternativstandorte.....	7
III. Verträglichkeitsanalyse	8
IV. Gewerbeflächenpotenzial der Gemeinde Niedernhausen	9
B. Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden	10
I. Industrie- und Handelskammer Wiesbaden.....	10
II. Kreisausschuss des Landkreises Rheingau-Taunus	10
III. Regionalverband Frankfurt RheinMain	10
IV. Landeshauptstadt Wiesbaden	11
V. Stadt Eppstein	13
VI. Weitere Fachbehörden.....	13

C. Rechtliche Würdigung	14
I. Erforderlichkeit der Abweichung	14
1. Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010.....	14
a) Verstoß gegen das Zentralitäts- und Kongruenzgebot.....	14
b) Verstoß gegen das Integrationsgebot	16
c) Möglicher Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot.....	16
d) Ausschluss (großflächigen) Einzelhandels im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe	17
2. Abweichung vom Landesentwicklungsplan Hessen 2000	17
II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung.....	18
1. Grundzüge der Planung berührt	18
2. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten.....	19
3. Zweckmäßigkeit der Zulassung der Zielabweichung.....	19
D. Hinweis	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Lage des Antragsgrundstücks (©OpenStreetMap aus dem Antrag der Gemeinde).....	6
Abbildung 2: Luftbild des Vorhabensstandortes (©2019 AeroWest, DigitalGlobe, GeoBasis-DE/BKG Geocontent Landsat Copernicus).....	6
Abbildung 3: Das Plangebiet im bisherigen Bebauungsplan.....	7
Abbildung 4: Beabsichtigte Festsetzung im Bebauungsplan	7
Abbildung 5: Darstellung der untersuchten Alternativstandorte (Darstellung der Antragstellerin):	8
Abbildung 6: Prognose des Einzugsgebiets des geplanten Einzelhandelsvorhabens (Darstellung der Antragstellerin)	15

A. Überblick über die Begründung der Beschlussvorlage

In Kapitel B.I. werden die Hintergründe des vorliegenden Abweichungsantrags geschildert. Es wird dargelegt, dass die Gemeinde Niedernhausen durch eine Abweichungszulassung die Voraussetzungen für die Darstellung/Festsetzung in einer künftigen Bauleitplanung für ein Sondergebiet für großflächigen Lebensmitteleinzelhandel zum Bau und Betrieb eines weiteren Lebensmittelmarktes schaffen möchte.

Kapitel B.II. beschreibt das Vorhaben sowie die zu dessen Verwirklichung erforderliche Bauleitplanung näher. Zudem wird dargelegt, warum die Gemeinde Niedernhausen davon ausgeht, dass die Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung gegeben sind. Dabei wird insbesondere auf die vom Planungsbüro Fischer im Auftrag der Gemeinde Niedernhausen vorgenommene Alternativenprüfung sowie die Auswirkungsanalyse des Büros BBE Handelsberatung GmbH eingegangen. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass von dem Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde Niedernhausen oder anderer Kommunen unter 10 %, und die zu erwartenden Umsatzumverteilungen unterhalb des insoweit maßgeblichen Abwägungsschwellenwertes liegen.

In Kapitel C. werden die eingegangenen Stellungnahmen der Kommunen und Fachbehörden zusammenfassend wiedergegeben.

Schließlich wird in Kapitel D dargelegt, dass die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG für die Zulassung einer Abweichung vorliegend nicht gegeben sind. Dabei wird offengelassen, ob bereits die Grundzüge der Planung berührt sind, denn jedenfalls ist die Zulassung einer Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar. Selbst wenn die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG vorlägen, wäre die Zulassung einer Abweichung nicht zweckmäßig.

B. Sachverhalt und Antragsbegründung

I. Beabsichtigte Planung

1. Lage und Umgebung des Vorhabensgrundstücks

Durch die Einleitung eines Aufstellungsverfahrens für eine Änderung des Bebauungsplanes „Gewerbegebiet an der L 3026“ soll die planungsrechtliche Voraussetzung für die Errichtung eines großflächigen Lebensmittelvollversorgers mit Backshop auf dem bislang unbebauten Gewerbeareal im südöstlichen Ortseingangsbereich der Gemeinde Niedernhausen, nördlich der Frankfurter Straße, geschaffen werden. Hierdurch soll in verkehrsgünstiger Lage ein weiterer Lebensmittelmarkt mit einer Geschossfläche von rund 3.000m² bzw. einer Verkaufsfläche von rund 1.700m² etabliert werden. Am projektierten Standort vor der Ortslage befinden sich bereits die auf der Grundlage entsprechender Baugenehmigungen entstandenen Märkte Takko, DM, Penny und Aldi^{Süd}.

Die Gemeinde Niedernhausen ist im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 als Unterzentrum eingestuft. Die Gemeinde, die über 14.683 Einwohner verfügt, besteht aus sechs Ortsteilen. Der Großteil der Bevölkerung entfällt mit rund 50% auf den Ortsteil Niedernhausen (rund 7.270 Einwohner). Die übrigen Ortsteile Oberjosbach (rund 2.030 Einwohner), Niederseelbach (rund 1.890 Einwohner), Königshofen (rund 1.790 Einwohner), Engenhahn (rund 1.270 Einwohner) und Oberseelbach (rund 440 Einwohner) verfügen im Vergleich zum Ortsteil Niedernhausen über jeweils deutlich weniger Einwohner. Das Plangebiet im Ortsteil Niedernhausen, für das die Abweichung beantragt wird, ist im Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 als Vorranggebiet Industrie und Gewerbe festgelegt. Es liegt südwestlichen der Landesstraße L 3026, der Abstand zur Ortslage beträgt rund 600m. Nördlich davon liegt entlang der Landesstraße L 3026 ein entsprechend festgelegtes bzw. bauleitplanerisch ausgewiesenes und bereits bebautes Gewerbegebiet. Südlich ist das Gebiet mit Einzelhandel bebaut.



Abbildung 1: Lage des Antragsgrundstücks (©OpenStreetMap aus dem Antrag der Gemeinde)

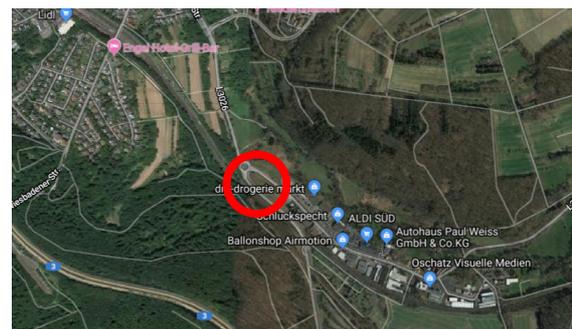


Abbildung 2: Luftbild des Vorhabensstandortes (©2019 AeroWest, DigitalGlobe, GeoBasis-DE/BKG, Geocontent, Landsat Copernicus)

Der Flächennutzungsplan aus dem Jahr 1980 stellt das Vorhabensgrundstück als gewerbliche Baufläche dar, was der regionalplanerischen Festlegung eines Vorranggebietes Industrie und Gewerbe entspricht.

Der rechtskräftige Bebauungsplan aus dem Jahr 1993 setzt ebenfalls eine gewerbliche Nutzung fest (siehe Abbildung 3). Ziel der Gemeinde Niedernhausen ist es, eine Teilfläche dieses Bebauungsplans als „SO Lebensmitteleinzelhandel“ festzusetzen (siehe Abbildung 4) und die Fläche im Flächennutzungsplan als Sonderbaufläche für großflächigen Einzelhandel darzustellen. Der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan wurde am 13. Dezember 2018 nach §13a Baugesetzbuch (BauGB) gefasst.

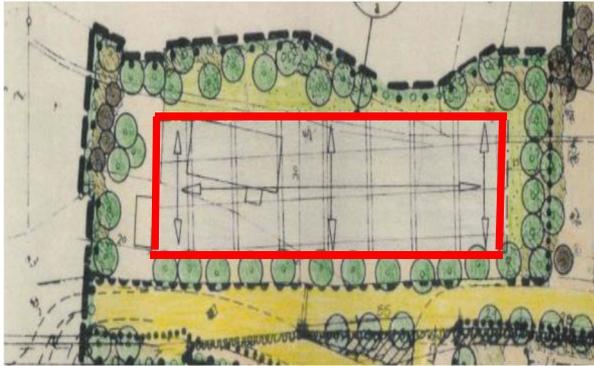


Abbildung 3: Das Plangebiet im bisherigen Bebauungsplan

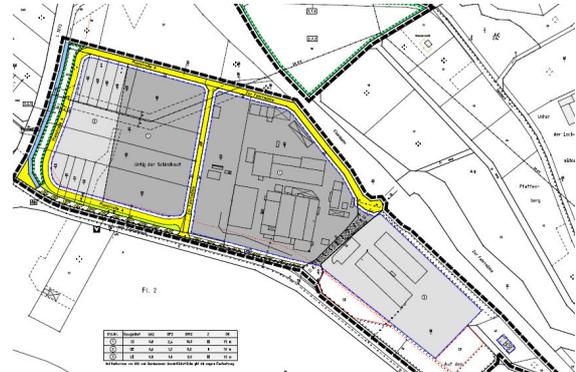


Abbildung 4: Beabsichtigte Festsetzung im Bebauungsplan

2. Das Vorhaben: Schaffung eines dritten Vollsortimenters

Bei dem Vorhaben handelt es sich um einen zweiten REWE- Vollsortimenter, da der bestehende Tegut inmitten der Ortslage mit nur 850m² Verkaufsfläche keine langfristige Zukunft habe, und der über eine Abweichungszulassung 2007 geschaffene REWE- Markt mit ca. 2.000m² Verkaufsfläche nur etwas umständlich durch die Ortslage angefahren werden könne und bereits an seiner Leistungsgrenze sei.

Da die bereits vorhandenen Einkaufsmärkte an der L3026 noch nicht an den öffentlichen Personennahverkehr angebunden seien, solle im Zuge der Baumaßnahmen für den neu zu schaffenden Markt auch eine Bushaltestelle gebaut werden. Die errechnete Zentralität von nur 80% für den Umsatz mit den vorhandenen Nachfragepotential im Gemeindegebiet für die Nahversorgung gälte es zu erhöhen.

II. Betrachtete Alternativstandorte

Nach Angaben der Gemeinde Niedernhausen wurde im Vorfeld auch geprüft, ob an anderer Stelle geeignete Flächen für eine Neubebauung mit einem Vollsortimentsmarkt zur Verfügung stehen. Dabei wurden nur die zentralen Ortsteile Niedernhausen und Königstädten betrachtet. Neben der innerörtlichen Erreichbarkeit wurde bei der benötigten Flächengröße von 7.000m² ausgegangen und eine schnellstmögliche Verfügbarkeit der Fläche als Kriterium aufgestellt. Insgesamt wurden von dem von der Gemeinde Niedernhausen beauftragten Planungsbüro vier Alternativstandorte zum vorgesehenen Standort geprüft, die in der nachfolgenden Abbildung 5 dargestellt sind.

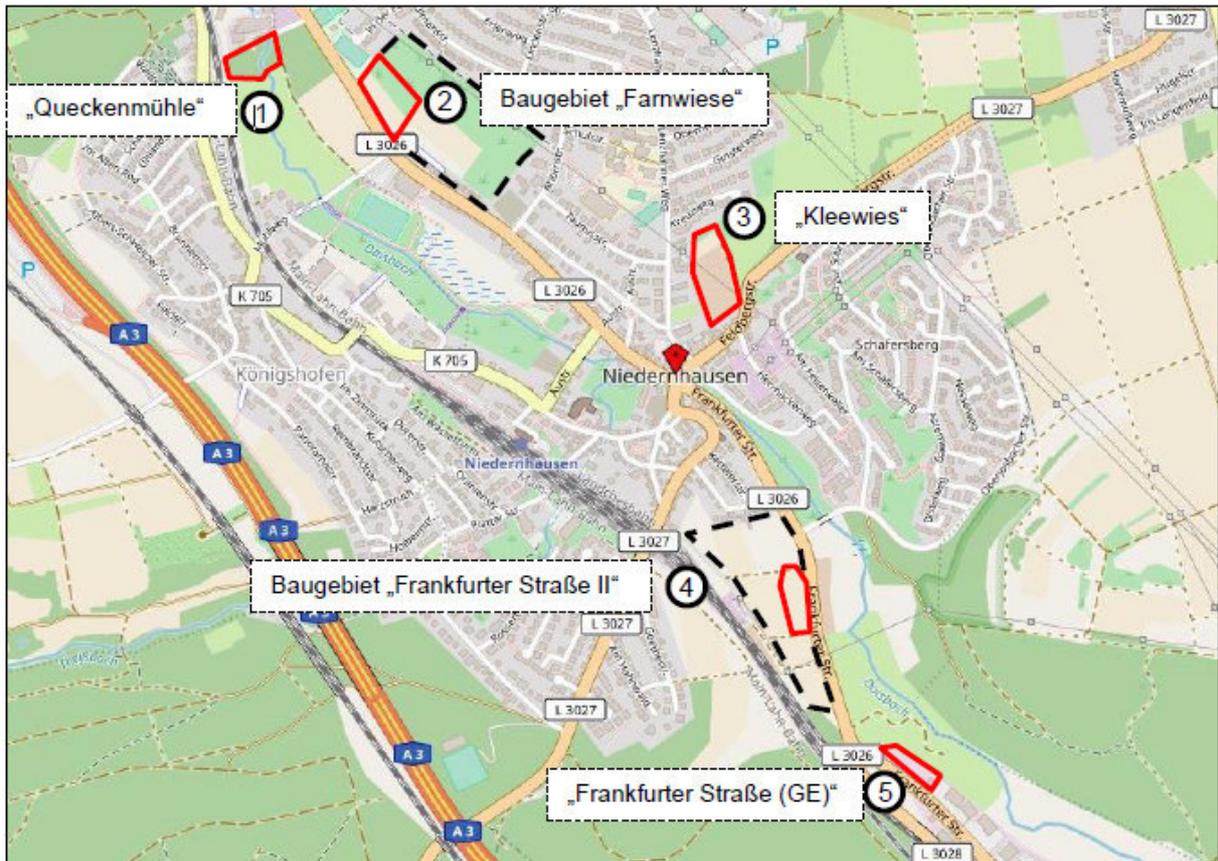


Abbildung 5 Darstellung der untersuchten Alternativstandorte (Darstellung der Antragstellerin):

Nach Darstellung der Antragstellerin ist zur Neuansiedlung eines großflächigen Lebensmittelmarktes kein besser geeigneter Standort innerhalb der Stadtteile Königshofen und Niedernhausen vorhanden. Freie Flächen lägen entweder - wie die Flächen 1, 2 und 3 - verkehrlich sehr ungünstig, seien bereits anderweitig überplant oder wegen der Nähe zu bestehenden Einzelhandelsmärkten ungeeignet. Die Flächen 1 und 3 scheiterten zudem an der schlechten Repräsentationswirkung, was potenzielle Investoren abschrecke. Fläche 4 sei nur mittel-bis langfristig verfügbar.

III. Verträglichkeitsanalyse

Teil der von der Gemeinde Niedernhausen eingereichten Antragsunterlagen ist die Auswirkungenanalyse des Büros BBE Handelsberatung GmbH von Juni 2018, teils aktualisiert im Februar 2019. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass das Vorhaben prospektive Umsatzumverteilungsquoten von 1 bis 11% innerhalb des Einzugsgebiets auslösen werde. Es werde damit entweder unterhalb des 10 %- Abwägungsschwellenwerts bleiben oder die Überschreitung sei hinnehmbar, da sie hauptsächlich den zweiten REWE- Standort innerhalb Niedernhausens betreffe.

Nach Einschätzung des Büros BBE Handelsberatung GmbH wird durch den geplanten Neubau die über dem Bundesdurchschnitt liegende Flächenproduktivität der vorhandenen Märkte eher dem Bundesdurchschnitt angepasst.

IV. Gewerbeflächenpotenzial der Gemeinde Niedernhausen

Die Gemeinde Niedernhausen hat ein Wohn- und Gewerbeflächenkonzept erstellen lassen, derzeitiger Stand: November 2018. In diesem wird beschrieben, dass angrenzend an den Bestand im Außenbereich Flächenreserven von 3,9 ha vorhanden wären. Für keine dieser Flächen existiert ein rechtskräftiger Bebauungsplan. Ob eine Inanspruchnahme einer dieser Flächen möglich wäre, wäre erst in förmlichen Bauleitplanverfahren abzuklären.

B. Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden

Die Beteiligung der Fachbehörden und der Gebietskörperschaften wurde mit folgendem Ergebnis durchgeführt:

I. Industrie- und Handelskammer Wiesbaden

Die Industrie- und Handelskammer Wiesbaden teilt mit, dass sie es grundsätzlich kritisch sehe, wenn gewerbliche Grundstücke in guter Lage für Einzelhandel umgenutzt würden. Im vorliegenden Fall habe das Grundstück allerdings, obwohl in guter Lage, aus verschiedenen Gründen über eine lange Zeit nicht vermarktet werden können. Zudem seien für neue gewerbliche Nutzungen an anderer Stelle in der Gemeinde Niedernhausen Entwicklungsmöglichkeiten geplant. Zur Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs und dem damit verbundenen Abweichungsantrag bestünden daher keine Anregungen oder Bedenken.

II. Kreisausschuss des Landkreises Rheingau-Taunus

Der Rheingau-Taunus-Kreis befürwortet die Zulassung der Zielabweichung aus folgenden Gründen: die Gemeinde Niedernhausen habe eine überdurchschnittlich hohe Kaufkraft, die bisher nur zu 80 % in der Gemeinde gebunden werden könne. Ein weiterer Lebensmittelmarkt würde daher der Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung dienen.

In ihrem Antrag auf Zielabweichung führe die Gemeinde Niedernhausen aus, dass der bisher bestehende Nachteil der peripheren Lage des geplanten Standortes zukünftig aufgehoben werde, weil ein geplantes Baugebiet die innerörtlichen Lagen und den vorgesehenen Standort verbinden solle, und zudem eine Busanbindung geplant sei. Im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens für die geplante Siedlungserweiterung „Farnwiese“ sei die Vernetzung des geplanten Baugebietes über Fuß- und Radwege mit dem geplanten Einzelhandel ein wesentlicher zu berücksichtigender Belang, damit die zukünftigen Bewohner den Markt fußläufig oder mit dem Fahrrad erreichen könnten.

III. Regionalverband Frankfurt RheinMain

Wegen der vorgelegten Planung bestehen hinsichtlich der vom Regionalverband Frankfurt RheinMain zu vertretenden Belange Bedenken. Die Gemeinde Niedernhausen plane im Südosten der Gemarkung die Ansiedlung eines Lebensmittelvollversorgers mit rund 1.700 m² Verkaufsfläche. Der Planstandort liege in einem Gewerbegebiet, welches über die Gemarkungsgrenze von Eppstein, einer Gemeinde des Ballungsraums Frankfurt RheinMain, reiche. Die Gemeinde Eppstein liege im Einzugsgebiet des geplanten Lebensmittelmarktes.

Die den Antragsunterlagen beigefügte Standortalternativenprüfung könne nicht nachvollzogen werden. Von insgesamt fünf Standorten werde derjenige favorisiert und als Planstandort ausgewählt, welcher städtebaulich am wenigsten integriert sei. Zudem sei er fußläufig nicht erreichbar und diene daher nicht der wohnortnahen Grundversorgung der Gemeinde Niedernhausen.

Es sei auch kein dringender Bedarf an einem weiteren Lebensmittelmarkt in Niedernhausen zu erkennen: Die Gemeinde verfüge über rund 14.800 Einwohner und sei mit ca. 8.650m² Verkaufsfläche in sieben aufgelisteten Lebensmittel- und Drogeriemärkten (BBE-Auswirkungsanalyse, Abbildung 8, Seite 21) derzeit bereits mehr als ausreichend versorgt. Anbieter des Lebensmittelhandwerks und Spezialanbieter seien hierin noch nicht berücksichtigt und würden die Verkaufsfläche möglicherweise weiter erhöhen.

Der Standort sei völlig abgekoppelt von den Wohngebieten der Gemeinde. Er liege am Kreisel zwischen der Landesstraße L3026 (Verbindung zwischen Niedernhausen und Eppstein-Niederjosbach) und der Landesstraße L3028 (Verbindung zwischen der Anschlussstelle Wiesbaden/Niedernhausen der Bundesautobahn BAB 3 und Niedernhausen). Es sei davon auszugehen, dass die Neuansiedlung eines dritten Lebensmittelmarktes im Gewerbegebiet Frankfurter Straße zu einer weiteren Verfestigung der dort heute bereits vorhandenen städtebaulich nicht integrierten Einzelhandelsagglomeration führen werde, was Kaufkraftabflüsse durch den beantragten Markt, insbesondere auch aus der Gemeinde Eppstein, befürchten lasse.

Das vorgebrachte Argument, die Zentralität für die nahversorgungsrelevanten Sortimente betrage in Niedernhausen lediglich 80%, sodass eine weitere Verbesserung anzustreben sei, solle daher nicht überbewertet werden: von den prognostizierten 7 Mio. € Umsatzerwartung für den Lebensmittelmarkt solle ca. 1 Mio. € (entspricht 14 %) aus Eppstein abfließen (BBE-Auswirkungsanalyse, Abbildung 11, Seite 27) - einer Stadt, deren Zentralität für die nahversorgungsrelevanten Sortimente nach den beim Regionalverband FrankfurtRheinMain vorliegenden Informationen wohl nicht höher sei als in Niedernhausen.

Die Auswirkungsanalyse der BBE Handelsberatung GmbH (Stand: Februar 2019) lege allerdings dar, dass von dem geplanten Lebensmittelmarkt keine negativen städtebaulichen Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO auf die im Einzugsbereich des Vorhabens liegenden Gemeinden innerhalb des Ballungsraumes FrankfurtRheinMain ausgehen werden.

IV. Landeshauptstadt Wiesbaden

Mit der beantragten Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 solle die regionalplanerischen Voraussetzung für die Errichtung eines Lebensmitteleinzelhandels mit rund 1.700m² Verkaufsfläche im Bereich des Bebauungsplanes „Gewerbegebiet an der L 3026“ geschaffen werden. Auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung solle die Festsetzung eines Sondergebietes „Handel“ gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO erfolgen.

Die Umsetzung der vorgelegten Planung stehe aus Sicht der Landeshauptstadt Wiesbaden im Widerspruch zu mehreren regionalplanerischen Zielsetzungen. Die Zulassung einer Abweichung von diesen Vorgaben könne durch die überreichten Unterlagen nicht ausreichend begründet werden.

In begründeten Ausnahmefällen, z. B. für die örtliche Grundversorgung, und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen sowie unter besonderer Beachtung der interkommunalen Abstimmung sei eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grund- und Kleinzentren zulässig.

Die Gemeinde Niedernhausen sei im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 als Grundzentrum (Unterzentrum) ausgewiesen und bilde damit keinen Standort für Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO. Darüber hinaus befinde sich der Standort der Einzelhandelseinrichtung nicht in zentralen Ortsteilen des Grundzentrums.

In unmittelbarer räumlicher Nähe werde aktuell die Vergrößerung der Verkaufsfläche eines bestehenden Lebensmitteleinzelhandels von 937m² auf künftig 1.200m² betrieben. Darüber hinaus sei die Gemeinde Niedernhausen aus Sicht der Landeshauptstadt Wiesbaden mit ihren bestehenden Lebensmittel- und Drogerieeinzelhandelseinrichtungen Rewe, Tegut, Lidl, Aldi, Penny und dm bereits sehr gut ausgestattet. Ein begründeter Ausnahmefall zur Sicherstellung der örtlichen Grundversorgung sei hier nicht gegeben.

Der Einzugsbereich des Lebensmitteleinzelhandels solle zudem im Einklang mit dem zentralörtlichen Verflechtungsbereich stehen. Aus den überreichten Unterlagen zum Antrag auf Zielabweichung gehe hervor (Seite 15, 3. Absatz, ausführliche Textfassung), dass „aufgrund der Lage (...) und unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation“ davon ausgegangen werden könne, „dass der geplante Supermarkt ein erweitertes Einzugsgebiet erreichen könne. Dieses umfasse (...) die nördlichen Ortsbezirke der Stadt Wiesbaden, (...) Naurod und Auringen“. Damit umfasse der prognostizierte Einzugsbereich ein größeres Gebiet als es seinem zentralörtlichen Verflechtungsbereich entspreche. Die im Norden des Wiesbadener Stadtgebietes liegenden Ortsteile Naurod und Auringen verfügten jeweils über einen eigenen Lebensmittel-Vollsortimenter. Das Eindringen des Einzugsgebietes eines projektierten Marktes aus der Nachbarkommune in den Wiesbadener Stadtbereich widerspreche dem Kongruenzgebot.

Zur Sicherung der Grundversorgung und unter Einhaltung der sonstigen Verträglichkeitsanforderungen könnten für einen Lebensmittel-Vollversorger bis zu einer Verkaufsfläche von 2.000m² oder für einen Lebensmitteldiscounter bis zu einer Verkaufsfläche von 1.200m² die Raumverträglichkeit in städtebaulich integrierten Lagen angenommen werden. Der Standort der großflächigen Handelseinrichtung innerhalb eines abseits vom Zentrum liegenden Gewerbegebietes sei als nicht integriert einzustufen. Es sei zwar eine weitere Siedlungsentwicklung „Frankfurter Straße II“ beabsichtigt, die den Siedlungskörper etwas näher an den Planbereich heranrücken lasse. Eine städtebaulich integrierte Lage lasse sich hierdurch jedoch nicht begründen.

In den „Vorranggebieten Industrie und Gewerbe“ (Bestand und Planung) widerspreche auch die Ansiedlung von nicht großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben den Zielen der Raumordnung.

Die Landeshauptstadt Wiesbaden äußert aus den vorgenannten Gründen Bedenken gegenüber dem Antrag auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplanes 2010.

V. Stadt Eppstein

Im Stadtteil Bremthal, im Bereich Valterweg, befinde sich ein Tegut-Supermarkt. Es handle sich um einen Supermarkt mit rund 600m² Verkaufsfläche, der zuletzt noch modernisiert worden sei. Die Entfernung zu dem geplanten Lebensmittelvollversorger der Gemeinde Niedernhausen betrage gerade einmal 2,8km über die Bundesstraße B455. Der nahversorgungsrelevante Umsatz (in Mio. €) in der Stadt Eppstein liege gemäß der Auswirkungsanalyse der BBE Handelsberatung GmbH aus dem November 2014 (vor Eröffnung des Edeka-Marktes in Eppstein) bei 22,1 Mio. €. Davon entfielen 10,1 Mio. € auf das Nahversorgungszentrum Vockenhausen, 0,6 Mio. € auf den Nahversorgungslage Altstadt Eppstein, 0,5 Mio. € auf die Nahversorgungslage Bremthal sowie 10,9 Mio. € auf die dezentralen Lagen. Es sei zu erwarten, dass die angedachte Neuansiedlung insbesondere auf den im Stadtteil Bremthal der Stadt Eppstein angesiedelten Tegut-Markt Auswirkungen haben werde.

VI. Weitere Fachbehörden

Von Seiten der weiteren Fachbehörden, insbesondere der Fachdezernate des Regierungspräsidiums Darmstadt erfolgten ausschließlich Hinweise zum nachfolgenden Bauleitplanverfahren. Die Städte Taunusstein und Idstein wurden beteiligt, haben sich aber nicht geäußert.

C. Rechtliche Würdigung

I. Erforderlichkeit der Abweichung

Die von der Planung der Gemeinde Niedernhausen betroffene Fläche liegt mit einer Größe von ca. 0,7ha zwar unterhalb der regionalplanerischen Darstellungsgrenze. Die Raumbedeutsamkeit des Vorhabens ergibt sich vorliegend aber aus den möglichen schädlichen Auswirkungen, die von großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) ausgehen können.

1. Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010

a) Verstoß gegen das Zentralitäts- und Kongruenzgebot

Die Darstellung bzw. Festsetzung eines Sondergebiets für großflächigen Einzelhandel in Niedernhausen, das gemäß Ziel Z3.2.3-5 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 als Unterzentrum eingestuft ist, verstößt gegen das in Ziel Z3.4.3-2 Abs. 1 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 geregelte Kongruenzgebot. Danach ist

„die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben [...] grundsätzlich nur in den Ober- und Mittelzentren zulässig. Dabei ist die Verkaufsfläche von Einzelhandelsprojekten so zu bemessen, dass der angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreitet.“

Eine Ausnahme im Sinne des § 6 Abs. 1 ROG ist vorliegend nicht gegeben. Insbesondere dient die geplante Ansiedlung nicht der Sicherung der örtlichen Grundversorgung im Sinne des Ziels Z3.4.3-2 Abs. 2 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Dort ist geregelt, dass

„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 [...] eine Ausweisung [von Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel] auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren)“

zulässig ist.

Allein die Tatsache, dass - wie in der von der Gemeinde Niedernhausen vorgelegten Verträglichkeitsuntersuchung ausgeführt wird - rund 23% des nahversorgungsrelevanten Kaufkraftpotenzials aus Niedernhausen abfließen, bedeutet nicht, dass die Grundversorgung nicht gesichert wäre. Grundversorgung bedeutet gerade nicht die Vollversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Es geht vielmehr um die qualitative Sicherung der Möglichkeit, Güter des täglichen Bedarfs auch in Unter- und Kleinzentren erhalten zu können. Dies kann letztlich jedoch dahinstehen.

Denn eine Ausnahme nach Ziel Z3.4.3-2 Abs. 2 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 liegt bereits deshalb nicht vor, weil die beabsichtigte Planung nicht die sonstigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen einhält (siehe Kapitel C.I.1.b) bis Kapitel C.I.2). Aus demselben Grund findet auch die Verträglichkeitsvermutung des Ziels Z3.4.3-2 Abs. 3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010, wonach der Schwellenwert des § 11 Abs. 3 BauNVO von 800m² (für Vollsortimenter) auf 2.000m² erhöht wird, vorliegend keine Anwendung.

Hinzukommt, dass vorliegend davon auszugehen ist, dass der Einzugsbereich des geplanten Vorhabens aufgrund der Konzentration mehrerer Märkte den zentralörtlichen Verflechtungsbereich des Unterzentrums Niedernhausen überschreiten wird. Die Verträglichkeitsuntersuchung (dort Seite 24) führt hierzu unter Verweis auf die nachfolgende Abbildung 6 aus:

„Aufgrund der Lage innerhalb des Fachmarktstandortes Frankfurter Straße und unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation ist davon auszugehen, dass der geplante Supermarkt ein erweitertes Einzugsgebiet erreichen kann. Dieses umfasst zum einen die übrigen Ortsteile von Niedernhausen (Zone II a, ca. 7.410 EW), die nördlichen Ortsbezirke der Stadt Wiesbaden (Zone II b, Naurod und Auringen, ca. 7.850 EW) sowie die westlichen Stadtteile von Eppstein (Zone II c, Bremthal und Niederjosbach, ca. 4.500 EW).“

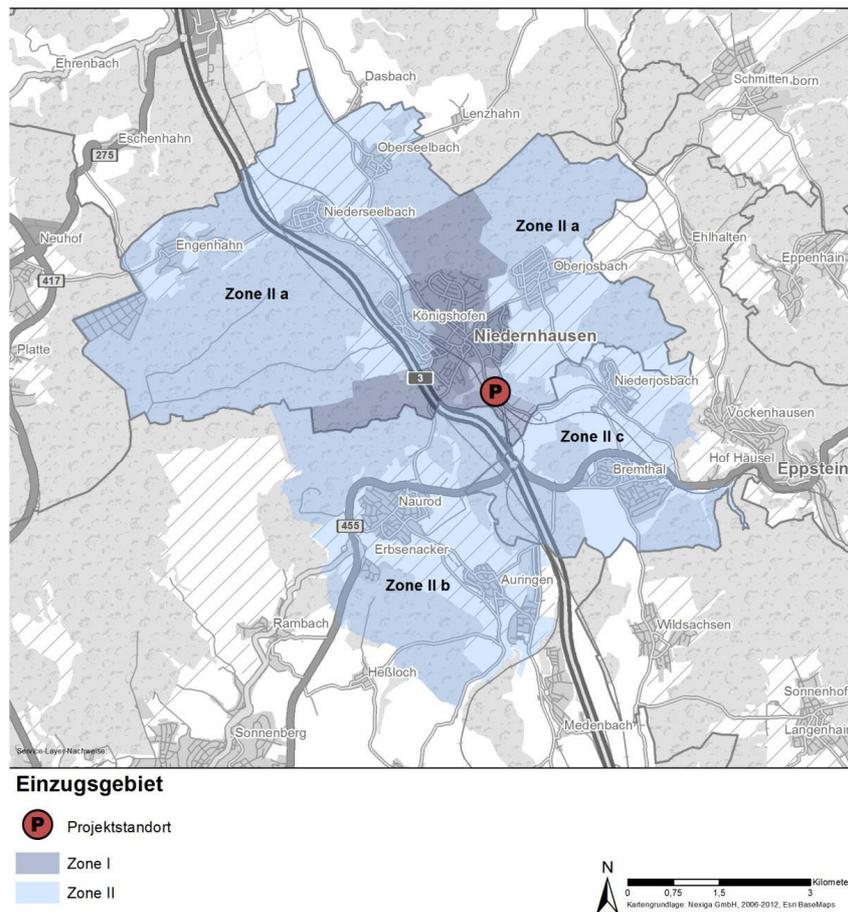


Abbildung 6: Prognose des Einzugsgebiets des geplanten Einzelhandelsvorhabens (Darstellung der Antragstellerin)

b) Verstoß gegen das Integrationsgebot

Das Vorhaben der Gemeinde Niedernhausen verstößt auch gegen das in Ziel Z3.4.3-2 Abs. 4 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 geregelte Integrationsgebot. Danach müssen

„großflächige Einzelhandelsvorhaben [...] eine enge räumliche und funktionale Verbindung zu bestehenden Siedlungsgebieten aufweisen. Sie sind unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie der Umweltverträglichkeit auch im Hinblick auf die Ziele der Verkehrsvermeidung und -Verlagerung in bestehende Siedlungsgebiete unter Erreichbarkeit mit einem für Größe und Einzugsbereich des Einzelhandelsvorhabens angemessenen ÖPNV zu integrieren.“

Der Standort des geplanten Marktes liegt außerhalb jedes Siedlungszusammenhangs am südöstlichen Ortseingang (siehe Abbildung 5, Seite 8). Durch die Entwicklung eines Wohngebietes in der Frankfurter Straße wird sich die Desintegration des Standortes zwar abmildern, sie ändert jedoch nichts am Vorliegen eines weiteren Zielverstoßes.

c) Möglicher Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot

Gemäß Ziel Z3.4.3-2 Abs. 5 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 dürfen

„von großflächigen Einzelhandelsvorhaben [...] nach Art, Lage und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von integrierten Geschäftszentren (zentralen Versorgungsbereichen) in der Gemeinde und in anderen Gemeinden sowie auf die verbrauchernahe Versorgung in der Gemeinde zu erwarten sein. [...]“

Die Verträglichkeitsanalyse des Büros BBE-Handelsberatung GmbH stellt dar, dass raumbedeutsame Umsatzumverteilungen, die geeignet wären, sich auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung auszuwirken, zu erwarten sind. Entsprechende Effekte, für die ein Orientierungsschwellenwert der Umsatzeinbußen in den durch Ziel Z 3.4.3-2 Abs. 5 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 geschützten Bereichen von 10% angenommen wird, werden mit 9% für den innerörtlichen Tegut annähernd erreicht. Für den ebenfalls in der Ortslage liegenden Lidl- Markt, den Getränkemarkt Wilhelm, den REWE- Getränkemarkt werden jeweils 11% Umsatzverlust angenommen, für den REWE-Markt am Standort Fritz-Gontermann-Straße sogar 17%. Für den Tegut in Bremthal, in dem Niedernhausen nächstgelegenen Ortsteil von Eppstein, der für den Ortsteil der einzige Vollversorger ist, werden 5% Umsatzverlust angenommen. Für den Edeka- Markt in Auringen sowie den Tegut- Markt in Naurod, ländliche Stadtteile der Landeshauptstadt Wiesbaden, wird ein Umsatzverlust von jeweils 9,2 % angenommen. Damit kann die örtliche Grundversorgung von Auringen, Naurod und Bremthal als gefährdet angesehen werden.

Nach Auffassung der Antragstellerin sind negative Auswirkungen auf die (faktische) Versorgungsbereiche oder die verbrauchernahe Versorgung weder in Niedernhausen selbst, noch in angrenzenden Gemeinden zu erwarten.

Am stärksten betroffen sei der bestehende REWE- Markt in Niedernhausen. Es sei jedoch ausdrücklich ein zweiter REWE- Markt gewünscht, sodass der bestehende Markt trotz maßgeblicher Umsatzeinbußen nicht geschlossen werde. Soweit auch der gegenüber dem Rathaus liegende Tegut- Markt von nicht unerheblichen Umsatzeinbußen betroffen sei, wirke sich dies wegen der Barrierewirkung der Frankfurter Straße / Idsteiner Straße nicht negativ auf den faktischen Versorgungsbereich aus.

Dies ist nicht nachvollziehbar. Das Abweichungsvorhaben wird nach eigenen Aussagen der Antragstellerin dazu führen, dass 24% der von den Märkten REWE und Tegut derzeit im Innenstadtbereich von Niedernhausen erwirtschafteten Umsätze künftig außerhalb der Innenstadt getätigt werden. Geht man mit der Antragstellerin davon aus, dass der Tegut-Markt gegenüber dem Rathaus aufgrund der trennenden Wirkung der Frankfurter Straße / Idsteiner Straße keine oder nur geringe Magnetwirkung für den übrigen Einzelhandel im Innenstadtbereich von Niedernhausen aufweist, werden immerhin noch 17% der vom REWE-Markt erwirtschafteten Umsätze aus der Innenstadtlage in eine nichtintegrierte Randlage verlagert.

d) Ausschluss (großflächigen) Einzelhandels im Vorranggebiet Industrie und Gewerbe

Die geplante Umnutzung eines innerhalb eines Vorranggebiets Industrie und Gewerbe gelegenen Gewerbegebiets in ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel widerspricht zudem Ziel Z3.4.3-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Dieses Ziel lautet:

„In den „Vorranggebieten Industrie und Gewerbe“ (Bestand und Planung) widerspricht auch die Ansiedlung von nicht großflächigen zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben den Zielen der Raumordnung.“

Die spiegelbildliche Festlegung, die großflächigen Einzelhandel in die im Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 festgelegten Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung, lenkt, enthält Ziel Z3.4.1-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Danach hat

„die bauleitplanerische Ausweisung von Wohn-, gemischten Bauflächen und Sonderbauflächen sowie dazugehörigen kleineren gewerblichen Bauflächen [...] innerhalb der in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ stattzufinden.“

2. Abweichung vom Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Gemäß einer Zielvorgabe in Kapitel 4.1.2 - Ausweisung von Flächen für Siedlungszwecke - Grundsätze und Ziele - des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 sind

„Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung nach § 11 Abs. 3 BauNVO [...] nur in den im Regionalplan ausgewiesenen Siedlungsbereichen zulässig.“

Das Vorhaben der Gemeinde Niedernhausen stellt daher auch einen Verstoß gegen Zielsetzungen des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 dar. Vor dem Hintergrund des Urteils des Verwaltungsgerichtshofes Hessen vom 1. Februar 2006 - 4 UE 2480/06 - (nicht veröffentlicht) steht die bauleitplanerische Ausweisung eines Sondergebietes für großflächigen Einzelhandel dieser Zielvorgabe des Landesentwicklungsplanes entgegen. Der Verwaltungsgerichtshof weist in seinem Urteil ausdrücklich darauf hin, dass in solchen Fällen auch eine Abweichung vom Landesentwicklungsplan Hessen 2000 beantragt und zugelassen werden muss. Gemäß § 4 Abs. 9 Satz 2 HLPG hat die Regionalversammlung Südhessen hierzu eine Stellungnahme abzugeben. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen als oberste Landesplanungsbehörde entscheidet über die Zulassung der Abweichung, § 4 Abs. 9 Satz 1 HLPG.

II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann eine Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 zugelassen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (dazu 1.) und sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist (dazu 2.) Dies ist vorliegend nicht der Fall. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG für die Zulassung einer Abweichung vorlägen, wären diese nicht zweckmäßig (dazu 3.).

1. Grundzüge der Planung berührt

Es spricht bereits Vieles dafür, dass die Zulassung der beantragten Abweichung die Grundzüge der Planung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG berühren würde. Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von mindermem Gewicht ist, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption („Grundgerüst“) in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss - mit anderen Worten - angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Dezember 2010 - 4 C 8.10 - jurion, RdNr. 26, mit weiteren Nachweisen).

Jedes in Kapitel 3.4 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 enthaltene Ziel zur Steuerung (großflächigen) Einzelhandels für sich betrachtet, stellt keinen Grundzug der Planung dar. Die in den einzelnen Zielen enthaltenen Aspekte des Regionalen Einzelhandelskonzeptes können auf Ebene der Regionalplanung nicht in der gebotenen Tiefe abgewogen werden, die es erlauben würde, jeweils einen die Zulassung einer Abweichung ausschließenden Grundzug der Planung anzunehmen. So kann es im Einzelfall zweckmäßig sein, eine Abweichung zuzulassen, um es einem Mittel- oder Oberzentrum zu ermöglichen, ein innerorts gelegenes, als Vorranggebiet Industrie und Gewerbe festgelegtes Areal mit einem Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel zu überplanen.

Genauso kann es im Einzelfall sinnvoll sein, (zunächst) eine Abweichung vom Integrationsgebot zuzulassen, wenn durch die Planung der Gemeinde sichergestellt ist, dass der Standort in absehbarer Zeit von Wohnbebauung umgeben sein wird.

Anders könnte es sich jedoch verhalten, wenn ein Vorhaben - wie vorliegend - gegen sämtliche, das Regionale Einzelhandelskonzept tragende Ziele der Regional- und der Landesplanung verstößt. Wie in Kapitel C.I (Seiten 14 ff.) dargelegt, stimmt das Vorhaben in keinem einzigen Aspekt mit den Vorgaben des Regionalen Einzelhandelskonzeptes überein, es stellt gleichsam ein Paradebeispiel dessen dar, was die Träger der Regional- und Landesplanung in ihren Einzelhandelskonzepten verhindern wollen: ein Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten, das nicht an die zentralörtliche Bedeutung der Standortgemeinde angepasst ist, nicht der Sicherung der örtlichen Grundversorgung dient, und das nicht in integrierter Lage und nicht innerhalb eines festgelegten Vorranggebietes Siedlung verwirklicht werden soll, und das darüber hinaus sehr wahrscheinlich auch gegen das Beeinträchtigungsverbot verstößt.

Gründe, die annehmen lassen, der Plangeber hätte eine der Abweichung entsprechende Planung gewollt, hätte er diese Gründe gekannt, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

Hierauf kommt es vorliegend aber nicht entscheidend an. Denn jedenfalls ist die Zulassung einer Abweichung vorliegend unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar (siehe sogleich unter C.II.2).

2. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Das Ziel des Antrags auf Zulassung einer Abweichung wäre vorliegend auch nicht planbar, würde statt eines Abweichungsverfahrens ein Planänderungsverfahren durchgeführt. Die Zulassung der Abweichung ist mithin unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar, da bei Aufstellung oder Änderung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans (2010) anstelle des bislang festgelegten Vorranggebietes Industrie und Gewerbe ein Vorranggebiet Siedlung festgelegt werden könnte bzw. hätte werden können.

Eine entsprechende Festlegung im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan (2010) würde ohne räumlichen Zusammenhang zum bestehenden Siedlungskörper erfolgen. Wie bereits dargelegt, weist das Vorhaben keine enge räumliche und funktionale Verbindung zu bestehenden Siedlungsgebieten auf.

3. Zweckmäßigkeit der Zulassung der Zielabweichung

Die Zulassung der Abweichung wäre unter Zugrundlegung der mit dem Regionalen Einzelhandelskonzept beabsichtigten Steuerung nicht zweckmäßig. Die Zulassung der Abweichung würde in der Gemeinde Niedernhausen einen weiteren Lebensmittelmarkt ermöglichen, obwohl die örtliche Grundversorgung der Gemeinde mit fünf Lebensmittelmärkten bereits als ausreichend gesichert angesehen werden muss. Die Zulassung der Abweichung würde auch dazu führen, dass eine für eine gewerbliche Nutzung geeignete Fläche hierfür nicht mehr zur Verfügung stünde. Die Gemeinde Niedernhausen hat überdies nicht schlüssig und nachvollziehbar dargelegt, dass sie noch über ausreichend gewerbliche Bauflächen verfügt.

D. Hinweis

Gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 HLPG kann die Entscheidung der Regionalversammlung, eine Zielabweichung zuzulassen oder zu versagen, innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung der Regionalversammlung durch die obere Landesplanungsbehörde mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde ersetzt werden, wenn dies rechts- oder fachaufsichtlich geboten erscheint.

III 31.2
Markus Langsdorf
Karin Schwab

Darmstadt im Mail 2019
Tel.: 12 - 5693
Tel.: 12 - 6321