

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandsversammlung

VORLAGE:
(VV) 10/59b

Anlage: 2

Vorgang:
(VV) 9/174
(PA/VV) 9/174a
(VV) 10/30
(VV) 10/59
(VV) 10/59a

16. Juli 2021 – öffentlich Tagesordnungspunkt 2

Bearbeiter: Dr. Martin Heberling

Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020

- Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2)

Entwurf des Textteils und Durchführung von Workshops mit den Gemeinden

1. Ziel der Planung und Überblick über die Änderungen

Ziel der Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken – Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2) ist die Schaffung einer neuen räumlichen Kulisse für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung, ohne dabei den Schutz der Innenstädte aufzugeben. Kernaufgabe des Regionalplans im Zusammenhang der Einzelhandelssteuerung ist nach § 11 Abs. 3 Nr. 5 LplG die Festlegung von Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte als räumliche Ausformung des im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 (LEP) verankerten Integrationsgebots. Im jetzigen Regionalplan werden Einzelhandelsgroßprojekte hierbei nach den folgenden beiden Sortimentskategorien differenziert:

- Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (bspw. Baustoffe, Möbel, Kraftfahrzeuge)
- Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten (typische Innenstadtsortimente wie Bekleidung, Schmuck, Bücher)

Insbesondere beim Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten ist mit Blick auf den Schutz und die Entwicklung der Innenstädte und örtlichen Zentren ein raumordnerischer Belang vorhanden, der die räumliche Steuerung rechtfertigt. Allerdings unterscheiden sich die Versorgungsfunktion und die Entwicklungsperspektiven der einzelnen zentrenrelevanten Einzelhandelsbranchen erheblich. Dies geht aus der Bestandsanalyse, die die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) erstellt hat, deutlich hervor¹. Die unterschiedlichen Voraussetzungen der zentrenrelevanten Einzelhandelsbranchen haben zur Folge, dass eine gesonderte Betrachtung des Einzelhandels der Grundversorgung erforderlich ist und eine dritte Kategorie entsteht:

- Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung (im Wesentlichen Lebensmittel, Drogeriewaren)

Künftig sollen Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte festgelegt werden (Siehe Nr. 1.1) sowie Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung (Siehe Nr. 1.2). Auf eine räumliche Festlegung für nicht-zentrenrelevante

¹ Die Bestandsanalyse der GMA steht auf der Homepage des Regionalverbands Heilbronn-Franken zum Download bereit.

Einzelhandelsgroßprojekte soll hingegen künftig verzichtet werden (Siehe Nr. 1.3). Für die anderen Festlegungen (zum Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot sowie zur Agglomerationsregel) wird auf die Kurzübersicht in **Anlage 1** verwiesen. Da im Regionalplan keine vom LEP abweichenden Regelungen vorgenommen werden dürfen, sind diese Zielsätze weitestgehend wortgleich übernommen; da die Agglomerationsregel im Regionalplan Heilbronn-Franken vom Bundesverwaltungsgericht geprüft und bestätigt ist, wird auch diese weitestgehend belassen.

1.1 Vorranggebiet für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte

Da sich insbesondere der Handel mit den Innenstadtsortimenten durch den Online-Handel zunehmend in den digitalen Raum verlagert, sind die Innenstadtlagen unter Druck: die Umsätze sinken. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie haben diesen Trend erheblich verstärkt. Die Auswirkungen dieser Disruption sind noch nicht abschließend abzusehen. Bei sinkenden Umsätzen für den Gesamtmarkt ist jedoch zu erwarten, dass ein Ausbau der Verkaufsfläche unterbleibt; vielmehr ist mit einer Konsolidierung zu rechnen, die eine räumliche Konzentration des verbleibenden Angebots zur Folge hat. Die Ausweitung der bereits festgelegten Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ist daher nicht geplant. Die Etablierung von Konkurrenzstandorten zu den Innenstädten würde einer weiteren Schädigung der innerstädtischen Einkaufslagen Vorschub leisten.

1.2 Vorranggebiet für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung

Anders ist die Situation beim Einzelhandel, dessen Sortiment der Grundversorgung zuzuordnen ist (insb. Lebensmittel und Drogeriewaren). Die Umsätze steigen und der Online-Handel spielt in diesem Sortimentsbereich bisher eine untergeordnete Rolle. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie haben auch diesen Trend erheblich verstärkt, da bspw. Umsätze aus der Gastronomie zu einem guten Teil in den Lebensmitteleinzelhandel übergegangen sind. Zwar ist mit den geplanten Öffnungsschritten von einer Rückverteilung des Umsatzes auszugehen, jedoch rechnen Branchenvertreter des Lebensmitteleinzelhandels damit, dass ein Teil des hinzugewonnen Umsatzes gehalten werden könne. Entsprechend existiert bei diesen Branchen ein gewisser Expansionsdruck.

Aufgrund dieses Expansionsdrucks der Einzelhandelsbetreiber einerseits, aber auch aufgrund der Tatsache, dass Grundversorgung außerhalb der Innenstädte nicht nur durch kleinflächige Einzelhandelsbetriebe, für deren Ansiedlung die Ziele der Raumordnung nicht angewandt werden, sichergestellt werden kann, ist heute eine andere Situation als zur Zeit der letzten Fortschreibung des Kapitels Einzelhandels im Jahr 2006. Es bedarf einer neuen räumlichen Kulisse, die auch außerhalb der als Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte bezeichneten Innenstädte großflächige Angebote der Grundversorgung ermöglicht.

Bei der Festlegung von Vorranggebieten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung im Regionalplan ist das Integrationsgebot aus dem Landesentwicklungsplan (Plansatz 3.3.7 LEP) zu beachten. Hierfür sind in Plansatz 2.4.3.2.1 (3) im Entwurf des Textteils Leitlinien entwickelt worden, auf deren Grundlage die Bestimmung von möglichen Standorten für die Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung in Abstimmung mit den Gemeinden erfolgen soll.

1.3 Umgang mit nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten

Im Regionalplan sind bislang Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte festgelegt. Diese Festlegung kann aus der Sicht des Regionalverbands Heilbronn-Franken entfallen. Bei nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten handelt es sich bspw. um Autohäuser, Bau- oder Möbelmärkte. Eine räumliche Präferenz innerhalb der Unter-, Mittel- oder Oberzentrums, die als Ansiedlungsgemeinden in Betracht kommen, besteht aus raumordnerischer Sicht nicht, da nicht-zentrenrelevante Sortimente typischerweise nicht in Konkurrenz zur Innenstadt treten. Plansatz 2.4.3.2.6 (7) stellt sicher, dass die zentrenrelevanten Rand- bzw. Nebensortimente keine die innerstädtischen Lagen beeinträchtigende Dimension annehmen. Plansatz 2.4.3.2.6 (6) enthält den Prüfauftrag an die Gemeinden, die Anbindung des Standorts an den Öffentlichen Personennahverkehr im Wege der Abwägung zu behandeln.

2. Entwurf des Textteils zur Teilfortschreibung des Regionalplans Kapitel Einzelhandel

In **Anlage 1** findet sich eine Übersicht über die Leitlinien der Teilfortschreibung und beabsichtigte Änderungen. Als **Anlage 2** ist der Entwurf des Textteils angefügt. Der Entwurf mit Stand 12/2020 liegt der Obersten Raumordnungsbehörde zur Abstimmung vor und wurde am 21.05.2021 mit dem Arbeitskreis (AK) Einzelhandel der Verbandsversammlung besprochen.

Der AK Einzelhandel thematisiert unter anderem das zentrenrelevante Rand- bzw. Nebensortiment von Einzelhandelsbetrieben der Grundversorgung und regt an, die Begründung zu Plansatz 2.4.3.2.6 (7) dahingehend zu präzisieren. Die Begrenzung des zentrenrelevanten Rand- bzw. Nebensortiments soll explizit auch für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung Anwendung finden, sofern sie nicht innerhalb des Vorranggebiets für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (also der Innenstadt) errichtet werden. Eine solche Änderung kann vorgenommen werden.

Auch die Oberste Raumordnungsbehörde, die den Entwurf des Textteils einer rechtlichen Prüfung unterzieht, wird ggf. Änderungsvorschläge einbringen, die dann noch einzuarbeiten sind. Insofern handelt es sich beim vorliegenden Entwurf des Textteils um einen Arbeitsstand, der noch modifiziert werden wird. Gleichwohl soll der Entwurf des Textteils als Wegweiser für die weiteren Arbeiten bzw. für die Gespräche mit den Gemeinden über die Vorranggebietsfestlegungen für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung dienen.

3. Durchführung von Workshops mit den Städten und Gemeinden

Die Verbandsversammlung hat am 07.12.2018 den Aufstellungsbeschluss über die Teilfortschreibung des Regionalplans - Kapitel Einzelhandel gefasst. Im Jahr 2019 wurde die Bestandserhebung durchgeführt und 2020 in der Form einer Bestandsanalyse in der Verbandsversammlung vorgestellt. Im Zuge der Arbeiten der GMA wurden die Städte und Gemeinden über die geplante Teilfortschreibung des Regionalplans Kapitel Einzelhandel informiert und gebeten, sich mit der eigenen Einzelhandelsentwicklung konzeptionell auseinanderzusetzen, um die eigenen Belange in die Teilfortschreibung bestmöglich einbringen zu können.

Viele Kommunen verfügten bereits über Einzelhandelskonzepte, viele weitere Städte und Gemeinden haben in der Folge ein Einzelhandelskonzept aufgestellt, sodass für die geplanten Workshops eine gute inhaltliche Grundlage besteht. Aber auch ohne

Einzelhandelskonzept wird der gemeinsame Austausch dazu führen, dass die kommunalen Belange in die Teilfortschreibung einfließen können.

Ziel der Workshops ist - neben der Prüfung der bestehenden Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte - die Schaffung von Grundlagen für die Festlegung von Vorranggebieten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung. Hierbei soll innerhalb des rechtlichen Rahmens bestehend aus Raumordnungs- und Landesplanungsgesetz; Landesentwicklungsplan, Einzelhandelserlass und der dazugehörigen Rechtsprechung gemeinsam mit den Gemeinden eine Standortkulisse erarbeitet werden.

Die Vorranggebietsfestlegungen sind in den Unter- und Mittelzentren sowie im Oberzentrum vorzunehmen. Entsprechend sind die Workshops für die Unter- und Mittelzentren sowie das Oberzentrum vorgesehen. Geplant ist, dass die Workshops von der Verbandsverwaltung durchgeführt werden und fachgutachterlich durch die GMA begleitet werden. Pro Termin soll für fünf bis zehn Gemeinden eine Gebietskulisse entstehen.

Es ist beabsichtigt die Workshops zwischen den Sommer- und den Weihnachtsferien durchzuführen, sofern die Kontaktbeschränkungen dies erlauben.

Beschlussvorschlag:

Die Verbandsversammlung beschließt den Entwurf des Textteils zur Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 – Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2) inkl. Begründung, Stand 16.12.2020, als Arbeitsstand und Grundlage für die weitere Arbeit.

Die Verbandsversammlung beauftragt die Verbandsverwaltung, auf dieser Grundlage Workshops mit den Städten und Gemeinden durchzuführen. Ziel der Workshops ist die Schaffung von Grundlagen für die Festlegung von Vorranggebieten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 - Kapitel Einzelhandel.

Anlagen:

Anlage 1: Kurzübersicht über die beabsichtigten Änderungen im Zuge der Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 – Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2), Stand 26.03.2021

Anlage 2: Entwurf des Textteils zur Teilfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 - Einzelhandel (Kapitel 2.4.3.2) inkl. Begründung, Stand 16.12.2020

Regionalplan Heilbronn-Franken 2020

Teilfortschreibung

Kapitel Einzelhandel, Plansatz 2.4.3.2

Kurzübersicht über die beabsichtigten
Änderungen

Entwurf: Stand, 26.03.2021

Ziele der Änderung:

- Schaffung erweiterter Ansiedlungsmöglichkeiten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung, ohne die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren zu beeinträchtigen oder zu gefährden.
- Anpassung des Regionalplans an die aktuelle Rechtsprechung
- Näherung an unbestimmte Rechtsbegriffe für eine transparente Handhabung der raumordnerischen Regelungen

Wichtig:

Ziele der Raumordnung sind nur auf Einzelhandelsgroßprojekte anzuwenden. Gebietsversorger und kleine Einzelhandelsbetriebe (i.d.R. unter 800 m² Verkaufsfläche) werden von den raumordnerischen Regelungen nicht erfasst.

Mögliche Änderung in der Raumnutzungskarte

„Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte“ sollen erhalten bleiben:

- Kurz: „VRG zentrenrelevant“
- Im Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 sind diese als „Vorranggebiete für regionalbedeutsame zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte“ bezeichnet; sie sollen in ihrer Funktion erhalten bleiben, da sie sich bewährt haben.
- Die Umsätze der Einzelhandelsbranche zentrenrelevanter Sortimente sinken aufgrund der Online-Konkurrenz. Die Folgen der Corona-Pandemie treten für diese Branchen noch hinzu. Ziel der Teilfortschreibung soll vielmehr der Schutz und die Entwicklung bestehender Standortlagen sein. Das Hauptaugenmerk soll auf der Erweiterung der Ansiedlungsmöglichkeiten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung liegen. Gleichwohl werden auch die „VRG zentrenrelevant“ geprüft, um im begründeten Einzelfall Modifikationen vornehmen zu können.

„Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung“ sollen eingeführt werden:

- Kurz: „VRG Grundversorgung“
- Sie sollen eine neue Kategorie Vorranggebiet darstellen, die es im Regionalplan bisher nicht gibt.
- In ihnen sollen Einzelhandelsgroßprojekte, deren Hauptsortiment den Sortimenten der Grundversorgung zuzuordnen ist, zulässig sein.
- Die Festlegung eines „VRG Grundversorgung“ soll auf der Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (kommunale Einzelhandelskonzepte, Nahversorgungskonzepte, Standortkonzepte) erfolgen. Dabei sind die Maßgaben des Landesentwicklungsplans zu beachten.
- In denjenigen Teilen einer Gemeinde, die nach dem Landesentwicklungsplan als städtebaulich integriert beurteilt werden können, ist eine entsprechende Vorranggebietsfestlegung möglich. Dabei hält die Verbandsverwaltung Standorte, die mindestens einseitig an ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen angrenzen und darüber hinaus in einer zweiten Himmelsrichtung ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen in mindestens 150 Metern vorhanden ist, für mit dem Landesentwicklungsplan vereinbar. Eine Stellungnahme seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau steht aus.
- Da die räumliche Konzentration von Einzelhandelsgroßprojekten, die der überörtlichen Versorgung dienen, ein Ziel der Raumordnung bleibt, ist die pauschale Ausweisung großer

Siedlungsteile als „VRG Grundversorgung“ nicht sinnvoll. Ausgangspunkt für die Vorranggebietsfestlegung sollen konzeptionelle Überlegungen sein.

- Nicht möglich ist die Überplanung von Gewerbegebieten (Integrationsgebot LEP)
 - Nicht notwendig ist die Überplanung von Wohngebietslagen ohne Durchfahrtsverkehr. Nicht-regionalbedeutsame Gebietsversorger ohne überörtliche Wirkungen sind außerhalb der Vorranggebiete raumordnungsrechtlich zulässig.
 - Die Festlegung von „VRG Grundversorgung“ soll auf Standortbereiche im Zusammenhang der Ein- und Ausfallstraßen im Wohnsiedlungskörper konzentriert werden.
- Wo „VRG Grundversorgung“ festgelegt werden, erfolgt in Abstimmung mit den Gemeinden.

Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte:

- Der Landesentwicklungsplan 2002 nimmt nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte vom Integrationsgebot aus, sodass auf Ebene des Regionalplans auf eine räumliche Konkretisierung verzichtet werden kann.
- Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte sollen entfallen.

Mögliche Änderung hinsichtlich der Agglomerationsregel und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Die Agglomerationsregel hat vor dem Bundesverwaltungsgericht bestanden, weshalb ihre Grundstruktur erhalten bleiben soll.
- Die Agglomerationsregel stellt die räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben Einzelhandelsgroßprojekten gleich.

Was soll sich ändern?

- Anhaltspunkte dafür, unter welchen Umständen von einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration auszugehen ist und unter welchen Umständen eher nicht von einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration auszugehen ist, sollen benannt werden, damit die Entscheidungen der Verwaltung nachvollziehbar und transparent sind. Hierfür soll der gerichtlich gut geprüfte § 11 Abs. 3 BauNVO als Vorlage dienen.
- Die räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben in den Innenstädten und örtlichen Zentren soll keine Agglomeration im Sinne der Agglomerationsregel mehr darstellen.

Mögliche Änderungen hinsichtlich des Konzentrationsgebots und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Das Konzentrationsgebot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.
- Die Ausnahme von der Regel, wonach außerhalb von Ober-, Mittel- und Unterzentren Einzelhandelsgroßprojekte nur dann zulässig sind, wenn sie für die Grundversorgung geboten sind, ist für die Region Heilbronn-Franken relevant. Sie wurde und wird weiterhin gebraucht.

Was kann der Regionalplan im Zusammenhang des Konzentrationsgebots leisten?

- Anhaltspunkte für die Frage, unter welchen Umständen Einzelhandelsgroßprojekte für die Grundversorgung geboten sind, sollen benannt werden, damit die Entscheidungen der Verwaltung nachvollziehbar und transparent sind.

Mögliche Änderungen hinsichtlich des Kongruenzgebots und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Das Kongruenzgebot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.

Was soll sich ändern?

- Da die Rechtsprechung verlangt, dass Verflechtungsbereiche festzulegen sind, soll diese Festlegung ins Kapitel Einzelhandel aufgenommen werden.

Mögliche Änderungen hinsichtlich des Beeinträchtigungsverbots und was soll gleich bleiben?

Was soll gleich bleiben?

- Das Beeinträchtigungsverbot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.

Was kann sich ändern?

- Das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot geht davon aus, dass ab einer Umsatzumverteilung von mehr als 10 % Geschäftsaufgaben drohen und versorgungsstrukturelle Auswirkungen eintreten werden. Im ländlichen Raum haben sich Formate der Grundversorgung entwickelt, die ggf. bei Umsatzumverteilungseffekten unter 10 % in ihrer Existenz bedroht sind. Um diese Formate besser zu schützen, erstellt die GMA derzeit eine Untersuchung, sodass das Beeinträchtigungsverbot im begründeten Einzelfall bereits bei niedrigeren Umsatzumverteilungseffekten greift.

Was ändert sich hinsichtlich des Integrationsgebots (Plansatz 2.4.3.2.6) und was bleibt gleich?

Was soll gleich bleiben?

- Das Integrationsgebot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen; einer regionalplanerischen Modifikation ist der Plansatz nicht zugänglich.
- Die räumliche Ausformung des landesplanerischen Integrationsgebots ist im Regionalplan vorzunehmen. Dies stellt den Kern der regionalplanerischen Festlegungen zur Steuerung des Einzelhandels dar.

Was soll sich ändern?

- Hinsichtlich nicht-zentrenrelevanter Sortimente soll auf eine Steuerung verzichtet werden.
- Hinsichtlich zentrenrelevanter Sortimente sollen nur Modifikationen der entsprechenden Vorranggebiete vorgenommen („VRG zentrenrelevant“) werden.
- Eine Kategorie „Sortimente der Grundversorgung“ soll eingeführt werden. Es handelt sich dabei um zentrenrelevante Sortimente, die durch die Festlegung entsprechender Vorranggebiete („VRG Grundversorgung“) zusätzliche Ansiedlungsmöglichkeiten erhalten.
- Die Festlegung der „VRG Grundversorgung“ soll unter Beachtung des landesplanerischen Integrationsgebots auf der Grundlage konzeptioneller Überlegungen der Gemeinden erfolgen.

Regionalplan Heilbronn-Franken 2020

Teilfortschreibung

Kapitel Einzelhandel, Plansatz 2.4.3.2

Textteil

Entwurf: Stand, 16.12.2020

EXAMPLE

2.4.3.2.1 Definitive Festlegungen, Hinweise

(1) Regelungsgegenstand

1. Die Plansätze 2.4.3.2.3 bis 2.4.3.2.6 sind bei der Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekten zu beachten. Einzelhandelsgroßprojekte entsprechen Vorhaben, von welchen nach § 11 Abs. 3 BauNVO mehr als nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung zu erwarten sind¹.
2. Agglomerationen, für die nach Plansatz 2.4.3.2.2 die Plansätze 2.4.3.2.3 bis 2.4.3.2.6 Anwendung finden, stellen eine besondere Form der Einzelhandelsgroßprojekte dar.

(2) Sortimentsbestimmungen:

1. **Sortimente der Grundversorgung sind zentrenrelevant; das sind:**
Lebensmittel, Genussmittel, Getränke, Drogeriewaren / Kosmetik
2. **zentrenrelevante Sortimente sind neben Absatz 2, Nr. 1:**
 - a) Bekleidung, Schuhe, Lederwaren, Blumen, Einrichtungszubehör (ohne Möbel), Haushaltswaren, Haus- und Heimtextilien, Glas/Porzellan/Keramik, Bücher/Zeitschriften/Papier/Schreibwaren/Büroorganisation, Baby-/Kinderartikel, Spielwaren; Sportbekleidung/Sportschuhe/Sportartikel (ausgenommen Sportgroßgeräte wie Fitnessgeräte, Surfboards, E-Bikes), Foto/Optik, Bastelartikel, Kunst/Antiquitäten, Uhren/Schmuck, Musikalien.
 - b) In der Regel sind folgende Sortimente zentrenrelevant:
Unterhaltungselektronik, Computer, Elektrohaushaltsartikel, Teppiche (ohne Teppichböden), Tiere und Tiernahrung, Zooartikel.
3. **nicht-zentrenrelevante Sortimente sind:**
alle unter Nr. 1 und Nr. 2 a) und b) nicht genannten Sortimente. Typischerweise: Baustoffe, Möbel, Kraftfahrzeuge, Fahrräder, Boote, etc.

¹ Landesentwicklungsplan, Begründung, 36;
Einzelhandelserlass, 6;
VGH Mannheim, Urteil vom 22.09.2013, 3 S 3356/11, Rn 57;
OVG Münster, Urteil vom 20.11.2018, 2 A 1676/17, Rn 68ff;

(3) Standortbezeichnungen:

- 1. Innenstädte und örtliche Zentren² sind in städtebaulichen Entwicklungskonzepten nach § 1 Abs. 6 BauGB Nr. 11³ als Zentrale Versorgungsbereiche⁴ räumlich konkretisiert; existiert kein städtebauliches Entwicklungskonzept, wird der faktische Zentrale Versorgungsbereich zugrunde gelegt.**
- 2. städtebaulich integrierte Standortlagen sind in der Regel wie folgt charakterisiert:**
 - **an den Vorhabenstandort grenzt einseitig ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen direkt an und**
 - **in einer zweiten Himmelsrichtung befindet sich ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen in einer Entfernung von maximal 150 m und**
 - **eine städtebauliche Zäsur, die den Vorhabenstandort von dem Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen trennt, ist nicht vorhanden****Ausnahmsweise können auch Standorte in fußläufiger Entfernung zu Haltepunkten des schienengebundenen Verkehrs als städtebaulich integriert beurteilt werden, sofern diese der Innenstadt bzw. dem örtlichen Zentrum zugeordnet sind.**
- 3. städtebaulich nicht integrierte Lagen erfüllen die in Nr. 2 bezeichneten Kriterien nicht.**

(4) „Einzugsbereich der Gemeinde“, „Einzugsbereich des Einzelhandelsbetriebs“ und „Verflechtungsbereich“

- 1. Der Einzugsbereich einer Gemeinde ist der Bereich, in welchem die Menschen leben, die die Gemeinde regelmäßig aufsuchen.**
- 2. Der Einzugsbereich eines Einzelhandelsbetriebs ist der Bereich, in welchem die Menschen leben, die in dem Einzelhandelsbetrieb regelmäßig einkaufen.**
- 3. Der Verflechtungsbereich ist der Bereich, der einem Zentralen Ort zur Erfüllung seiner Versorgungsfunktion im Landesentwicklungsplan bzw. im Regionalplan zugewiesen ist.**

² Der Terminus „Innenstädte und örtliche Zentren“ ist § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG entnommen

³ Städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 sind bspw. vom Gemeinderat beschlossene Einzelhandelskonzepte, Nahversorgungskonzepte, Standortkonzepte etc., die in Planverfahren als Abwägungsmaterial zu berücksichtigen sind.

⁴ Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt (BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07, Rn 11)

Erläuterung und Begründung:

Die raumordnerische Einzelhandelssteuerung verfolgt versorgungsstrukturelle und umweltpolitische Ziele. Raumordnung wirkt darauf hin, dass die Angebote des Einzelhandels möglichst dort realisiert werden, wo Menschen wohnen bzw. dort, wo sie auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln hinkommen. Hierbei handelt es sich traditionell um die Innenstädte und örtlichen Zentren. Diese in ihrer Versorgungsfunktion zu erhalten und zu entwickeln ist raumordnerischer Leitgedanke.⁵ Mit dieser räumlichen Präferenz, die darauf abzielt, verkehrsm minimale Versorgungsstrukturen zu schützen und zu entwickeln, verfolgt Raumordnung nicht das Ziel, einzelne Betriebe vor Wettbewerbern zu schützen, sondern den Wettbewerb betreiberneutral auf Standorte zu lenken, die gut an das Netz des ÖPNV angebunden sind bzw. in deren Umfeld Menschen wohnen, die sich dort versorgen können. Dabei zieht sich Raumordnung in ihrer überörtlichen Planungsfunktion auf solche Einzelhandelsbetriebe zurück, die überörtlich wirken. Einzelhandelsnutzungen außerhalb der in Plansatz 2.4.3.2.1 (1) bezeichneten Formate sind weiterhin außerhalb des raumordnerischen Regelungsregimes zulässig.

Zu Plansatz 2.4.3.2.1 (1):

Gegenstand raumordnerischer Einzelhandelssteuerung sind nur solche Einzelhandelsbetriebe, von welchen überörtliche Auswirkungen zu erwarten sind. Ob Auswirkungen zu erwarten sind, haben der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber und die Rechtsprechung in hinreichender Dichte bestimmt. Maßgebend ist die Rechtsprechung zu § 11 Abs. 3 BauNVO. Einzelhandelsbetriebe, die nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu beurteilen sind, sind bei falscher Standortwahl geeignet, überörtliche Verkehre auszulösen und können Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung in den Nachbargemeinden haben. Auch Auswirkungen auf Versorgungsstandorte in der Belegenheitsgemeinde sind ein überörtlicher Belang, wenn diese auch der überörtlichen Versorgung dienen. In Zentralen Orten ist dies regelmäßig der Fall. Aufgrund der Auswirkungen, die über das Gebiet der Belegenheitsgemeinde hinausreichen, gilt für diese Einzelhandelsbetriebe das raumordnerische Regelungsregime. Sie sind raumbedeutsam (bzw. auf regionaler Ebene „regionalbedeutsam“). Folglich sind „Einkaufszentren“ sowie regelmäßig „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ und „sonstige großflächige Handelsbetriebe“ unter den Begriff „Einzelhandelsgroßprojekt“ zu subsummieren⁶. Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb die zu erwartenden Auswirkungen nicht vorliegen, besteht die Möglichkeit, einen entsprechenden Nachweis zu führen, wodurch ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb außerhalb von Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 BauNVO zulässig werden kann; ein solcher großflächiger Einzelhandelsbetrieb ist von den Zielen der Raumordnung nicht erfasst. Der „Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels“ der Fachkommission Städtebau kann in seinem Anwendungsbereich als Orientierungshilfe dienen⁷.

Auch im Falle einer Agglomeration nach Plansatz 2.4.3.2.2 sind die Plansätze 2.4.3.2.3 bis 2.4.3.2.6 anzuwenden. Einzelhandelsagglomerationen nach Plansatz 2.4.3.2.2 unterscheiden sich in ihren Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsstrukturen nicht von den in Plansatz 2.4.3.2.1 (1) Nr. 1 genannten Einzelhandelsgroßprojekten. Siehe Ausführungen zu Plansatz 2.4.3.2.2.

⁵ § 2 Abs. 3 Nr. 3 Satz 3 ROG;

Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Begründung, 36

⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 21.09.2010, 3 S 324/08, Rn 32

⁷ VGH Mannheim, Urteil vom 27.03.2019, 3 S 201/17, 3. Leitsatz

Zu Plansatz 2.4.3.2.1 (2):

Raumordnung unterscheidet die Sortimentsgruppen insbesondere danach, ob sie „zentrenrelevant“ sind oder ob sie „nicht-zentrenrelevant“ sind. Sortimente, die zu den zentrenrelevanten Sortimenten zählen, sind solche, die typischerweise in den Innenstädten und örtlichen Zentren der Städte und Gemeinden angeboten werden. Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten sollen nicht an Standorten in Ortsrandlage realisiert werden, die in Konkurrenz zu den Innenstädten und örtlichen Zentren stehen. Denn die Innenstädte und örtlichen Zentren sind regelmäßig Standorte, die gut ins Netz des ÖPNV eingebunden sind und zudem von einer großen Zahl der Wohnbevölkerung fußläufig erreicht werden können. Bei Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten bleibt eine Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung auch in städtebaulichen Randlagen ohne Folgen für die Innenstadt bzw. das örtliche Zentrum und damit einhergehend für die Versorgungssituation der Wohnbevölkerung. Die Unterscheidung „zentrenrelevanter Sortimente“ von „nicht-zentrenrelevanten Sortimenten“ ist daher für das Integrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.6 von besonderer Bedeutung.

Plansatz 2.4.3.2.1 (2) unterteilt zentrenrelevante Sortimente in die Gruppen „Sortimente der Grundversorgung“ und sonstige „zentrenrelevante Sortimente“.

Der Einzugsbereich der Einzelhandelsgroßprojekte mit Sortimenten der Grundversorgung ist kleiner als der Einzugsbereich von Einzelhandelsbetrieben mit sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten. Entsprechend ist das Standortnetz des Einzelhandels der Grundversorgung engmaschiger als das Versorgungsnetz des Einzelhandels mit den sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten. Bislang haben die Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung häufig kleine Formate mit einer Verkaufsfläche von unter 800 m² betrieben. Solche Betriebe haben einen entsprechend kleineren Einzugsbereich und bleiben in der Regel ohne Auswirkungen auf die überörtlichen Versorgungsstrukturen, weshalb sie außerhalb des raumordnerischen Regelungsregimes grundsätzlich überall ausgewiesen und errichtet werden können. Dieser Umstand spiegelt sich in der Lageverteilung wider. 24 % der Lebensmittelbetriebe befinden sich in den Innenstädten und örtlichen Zentren, 46 % befinden sich an sonstigen Standorten, die als städtebaulich integriert beurteilt werden können, und 31 % der Lebensmittelbetriebe befindet sich an nicht integrierten Standorten⁸. Die Innenstädte und örtlichen Zentren leisten fraglos einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Grundversorgung, jedoch ist eine ausschließliche Konzentration der Grundversorgung auf diese Standorte mit Blick auf die tatsächliche Lageverteilung der Betriebe, die die Grundversorgung sicherstellen, nicht sinnvoll⁹.

Die Umsätze im Lebensmitteleinzelhandel sind gewachsen: zwischen 2008 und 2018 um 18 %¹⁰. Das heißt die Branche expandiert. Der Trend im Lebensmitteleinzelhandel geht dabei hin zu Formaten mit Verkaufsflächen über 800 m²¹¹, weshalb kleinflächige Betriebe Erweiterungsabsichten bekunden und Ansiedlungsvorhaben nur noch selten unter 800 m² geplant sind. Für diese Betriebe (über 800 m² Verkaufsfläche) sind die Ziele der Raumordnung anzuwenden. Ziel ist, das Versorgungsnetz des großflächigen überörtlich wirkenden Einzelhandels der Grundversorgung an Standorte zu lenken, die sowohl der wohnortnahen Versorgung dienen als auch gut ans Netz des ÖPNV angebunden und dadurch gut aus dem Einzugsgebiet der Belegenheitsgemeinde erreicht werden können, ohne dabei die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren zu beeinträchtigen.

⁸ Bestandsanalyse 2019, 71;
zur Definition der Lagekategorien, siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (3)

⁹ Bestandsanalyse 2019, 73

¹⁰ Bestandsanalyse 2019, 21

¹¹ Bestandsanalyse 2019, 64ff

Die sonstigen zentrenrelevanten Sortimente finden sich typischerweise in den Innenstädten und örtlichen Zentren. 76 % der Anbieter befinden sich in im Regionalplan ausgewiesenen Vorranggebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte¹². Die stationären Angebote der Innenstädte und örtlichen Zentren stehen vor der Herausforderung im Wettbewerb mit dem Online-Handel zu bestehen, dessen Umsätze von Jahr zu Jahr größer werden. Zwischen 2008 und 2018 sind die Umsätze des stationären Einzelhandels in dieser Sortimentsgruppe um 4,2 % gesunken¹³. Die Folgen der Corona-Krise, die in besonderem Maße Einzelhandelbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten betrifft, werden sich erst in den kommenden Jahren bemerkbar machen. Mit größerer Expansionsstätigkeit ist in diesem Bereich daher zunächst nicht zu rechnen; vielmehr ist von einer weiteren Standortkonzentration auszugehen.¹⁴ Die Anstrengungen, die bestehenden Einzelhandelsstandorte in den Innenstädten und örtlichen Zentren zu sichern und zu entwickeln, indem neu hinzutretende Wettbewerber in die Innenstädte und örtlichen Zentren gelenkt werden und nicht in Konkurrenz dazu in städtebaulichen Randlagen angesiedelt werden, gilt es aufrechtzuerhalten.

Da sich die Einzelhandelsbranche der Grundversorgung und die Einzelhandelsbranche der sonstigen zentrenrelevanten Sortimente grundsätzlich unterscheiden, ist eine unterschiedliche raumordnerische Behandlung dieser beiden Sortimentsgruppen notwendig. Die Begriffe „Sortimente der Grundversorgung“, „zentrenrelevante Sortimente“ und „nicht-zentrenrelevante Sortimente“ sind in Plansatz 2.4.3.2.1 (2) definiert.

Städte und Gemeinden dürfen in städtebaulichen Entwicklungskonzepten nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB eine hiervon abweichende Differenzierung der Sortimentsgruppen „zentrenrelevant“ und „nicht-zentrenrelevant“ vornehmen, sofern dies fachgutachterlich begründet werden kann. Dies betrifft insbesondere die Sortimentsgruppe „in der Regel zentrenrelevant“. Für Nachbargemeinden dürfen keine konzeptionellen Aussagen getroffen werden, gleichwohl ist die Einzelhandelssituation der Nachbargemeinden im eigenen Entwicklungskonzept zu berücksichtigen. Existiert kein beschlossenes städtebauliches Entwicklungskonzept, sind die in Plansatz 2.4.3.2.1 (2) a) und b) genannten Sortimente zentrenrelevant und für die Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben heranzuziehen.

Zu Plansatz 2.4.3.2.1 (3):

Die Unterscheidung von Standortlagen nach Plansatz 2.4.3.2.1 (3) erfolgt vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Einzelhandelsbranchen. Siehe Ausführungen zu Plansatz 2.4.3.2.1 (2) und Plansatz 2.4.3.2.6. Es werden die Innenstädte und örtlichen Zentren sowie sonstige städtebaulich integrierte Standorte von den städtebaulich nicht integrierten Standorten unterschieden. Die Unterscheidung zwischen Innenstädten bzw. örtlichen Zentren und sonstigen städtebaulich integrierten Standortlagen, ist notwendig, um dem Einzelhandel der Grundversorgung eine erweiterte Ansiedlungskulisse zu ermöglichen, ohne dabei in diesem Zuge den Schutz für die Innenstädte und örtlichen Zentren aufzugeben, was Kernanliegen raumordnerischer Steuerung ist. Innenstädte und örtliche Zentren zeichnen sich durch einen Mix an Einzelhandelsangeboten und Dienstleistungen aus. Sie werden, ausgehend vom vorhandenen Einzelhandelsbestand, in städtebaulichen Entwicklungskonzepten räumlich konkretisiert und als Zentrale Versorgungsbereiche festgelegt. In den Innenstädten und örtlichen Zentren nach Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 1 ist eine

¹² Bestandsanalyse 2019, 51

¹³ Bestandsanalyse 2019, 21

¹⁴ Bestandsanalyse 2019, 23

Festlegung von Vorranggebieten nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) „VRG zentrenrelevant“ möglich, wonach innerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren jede Art Einzelhandel grundsätzlich zulässig ist.

Der Begriff der städtebaulichen Integration reduziert sich jedoch nicht ausschließlich auf die Innenstädte und örtlichen Zentren. Nach dem VGH Mannheim sind Standorte städtebaulich integriert, die „in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen“¹⁵ liegen. Diese sonstigen städtebaulich integrierten Lagen, die zwar nicht als Innenstadt bzw. örtliches Zentrum bezeichnet werden können, sich aber dadurch auszeichnen, dass sie sich einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen befinden, werden über die in Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 benannten Kriterien identifiziert.

Ein einseitiges Angrenzen an ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen ist mindestens erforderlich. Andernfalls kann der Standort nicht zum geforderten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen zählen. Das Vorhandensein von Gebieten mit wesentlichen Wohnanteilen in zwei Himmelsrichtungen wird für notwendig erachtet, da andernfalls jede städtebauliche Randlage von der Definition erfasst wäre. Da der Landesentwicklungsplan städtebauliche Randlagen den städtebaulich integrierten Standorten gegenüberstellt, würden solche Standorte dem Landesentwicklungsplan allerdings widersprechen.

Der Regionalverband hält einen Standort folglich dann für städtebaulich integriert, wenn er einseitig an ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen direkt angrenzt und in einer zweiten Himmelsrichtung ein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen vorhanden ist, das sich nicht weiter als 150m entfernt vom Vorhabenstandort befindet. Die Entfernung von 150 Metern ist der Agglomerationsregel des Verbands Region Stuttgart entnommen, die diesen gerichtlich akzeptierten Wert¹⁶ als Maß für einen funktionalen Zusammenhang verwendet.

Eine städtebauliche Zäsur wie Bahngleise, eine vielbefahrene Straße, ein Bachlauf etc. darf das Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen nicht vom Vorhabenstandort trennen, da sonst der funktionale Zusammenhang fehlt.

Aus raumordnerischer Perspektive sind überörtlich bedeutende Einzelhandelsstandorte an Haltepunkten des schienengebundenen Verkehrs richtig verortet. Als Orientierungswert für „in fußläufiger Entfernung“ können die vorgenannten 150 Meter herangezogen werden. Jedenfalls innerhalb dieses Radius ist von funktionalen Verflechtungen auszugehen.

An Standorten, die die unter Nr. 2 genannten Kriterien erfüllen, hält der Regionalverband Heilbronn-Franken die Festlegung von Vorranggebieten nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) „VRG Grundversorgung“ für grundsätzlich mit dem Landesentwicklungsplan vereinbar. Voraussetzung ist, dass Innenstädte und örtlichen Zentren nicht beeinträchtigt werden. Die Festlegung dieser Vorranggebiete soll die überörtlich wirkenden Einzelhandelsgroßprojekte an Standorten konzentrieren, die sowohl für die Wohnbevölkerung einen Beitrag zur Grundversorgung leisten, als auch für die im überörtlichen Marktgebiet des Versorgers lebende Bevölkerung gut erreichbar sind.

Zu Plansatz 2.4.3.2.1 (4):

Die Definition der Begriffe „Einzugsbereich des Einzelhandelsbetriebs“, „Einzugsbereich der Gemeinde“ und „Verflechtungsbereich“ in Plansatz 2.4.3.2.1 (4) steht insbesondere im Zusammenhang mit dem Kongruenzgebot nach Plansatz 2.4.3.2.4. Siehe Ausführungen zu Plansatz 2.4.3.2.4. Nach dem Kongruenzgebot sollen der „Einzugsbereich des Einzelhandelsbetriebs“ und der „Einzugsbereich der Gemeinde“ in Übereinstimmung gebracht werden. Während der Einzugsbereich

¹⁵ VGH Mannheim, Urteil vom 22.11.2013, 3 S 3356/11, Rn 54

¹⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 15.11.2012, 8 S 2525/09

des Einzelhandelsbetriebs gutachterlich plausibel hergeleitet werden kann, variiert der Einzugsbereich von Gemeinden je nach zugrunde gelegtem Indikator und überlappt sich zudem mit den Einzugsbereichen der benachbarten Gemeinden. Aus diesem Grund hat der Landesentwicklungsplan den „Verflechtungsbereich“ als dritte Kategorie eingeführt, die eindeutig ist. Überschneidungen der Einzugsbereiche einzelner Gemeinden wird ein so festgelegter Verflechtungsbereich zwar nicht gerecht, was aber zugunsten des Prinzips der Einräumigkeit in Kauf genommen wird. Dem Prinzip der Einräumigkeit wird aus planungspraktischen, verwaltungsorganisatorischen und statistischen Gründen Vorzug gegeben¹⁷.

Rechtsfolge der Regelung:

Die definitorischen Festlegungen des Plansatzes 1 erfüllen die Funktion einleitender Bestimmungen. Plansatz 2.4.3.2.1 ist daher kein Ziel der Raumordnung, das einen unmittelbaren Umsetzungsauftrag für die nachfolgenden Planungsstufen enthält. Plansatz 2.4.3.2.1 entfaltet mittelbar Rechtswirkung, in dem die nachfolgenden Plansätze, die als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet sind und als solche Rechtswirkung entfalten sollen, auf die hier definierten Begriffe zurückgreifen.

¹⁷ Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Begründung, 23

2.4.3.2.2 Agglomerationsregel

- Z (1):** Mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe sind bei einer räumlichen Konzentration als Agglomeration anzusehen und damit als großflächiger Einzelhandelsbetrieb bzw. als Einkaufszentrum zu behandeln, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum zu erwarten sind.
- Z (2):** Absatz 1 gilt auch bei einer räumlichen Konzentration von einem oder mehreren großflächigen Einzelhandelsbetrieben und einem oder mehreren nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben.
- Z (3):** Agglomerationen innerhalb der Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte der Zentralen Orte („VRG zentrenrelevant“) sind von den Absätzen 1 und 2 ausgenommen.

Erläuterung und Begründung:

Raumordnung hat u.a. das Ziel, Einzelhandelsbetriebe, die angesiedelt, errichtet oder erweitert werden sollen, in die Innenstädte und örtlichen Zentren zu lenken sowie die Einzelhandelsbetriebe in den Innenstädten und örtlichen Zentren vor Kaufkraftabflüssen in Ortsrandlagen zu schützen. Vorhaben, die regelmäßig geeignet sind, Kaufkraftabflüsse aus den Innenstädten und örtlichen Zentren zu bewirken, sind in § 11 Abs. 3 BauNVO definiert. Es handelt sich nach Nr. 1 um Einkaufszentren und nach Nr. 2 um großflächige Einzelhandelsbetriebe sowie nach Nr. 3 um sonstige großflächige Handelsbetriebe. Aus diesem Grund unterliegen diese Betriebstypen einem baurechtlichen Sonderregime und dürfen – im Regelfall – nur in Sondergebieten gebaut oder erweitert werden. Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO lösen somit ein Planungserfordernis nach § 1 Abs. 3 BauGB aus, weshalb im Rahmen der Bauleitplanung regelmäßig die Auswirkungen des Vorhabens auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung geprüft werden müssen.

Auswirkungen, die mit den Auswirkungen von Einkaufszentren bzw. großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, können aber auch von Einzelhandelsagglomerationen ausgehen. Dabei handelt es sich um mehrere Einzelhandelsbetriebe, die auf Grund ihrer räumlichen Konzentration als Standortgemeinschaft zusammenwirken. Baurechtlich sind zwei verschiedene Vorhaben, getrennt voneinander zu beurteilen. Entsprechend ist das Prinzip der Funktionseinheit auf § 11 Abs. 3 BauNVO nicht anwendbar¹⁸. Raumordnung hingegen ist die funktionale, betriebsübergreifende Betrachtung erlaubt¹⁹.

Zu Plansatz 2.4.3.2.2 (1):

Die Entwicklung von Standorten, an welchen mehrere Einzelhandelsbetriebe angesiedelt werden sollen, kann sich bei falscher Standortwahl ebenso nachteilig auf die Versorgungsstrukturen auswirken wie die Ansiedlung eines einzelnen großflächigen Einzelhandelsbetriebs oder die Ansiedlung eines Einkaufszentrums. Aus diesem Grund stellt die Agglomerationsregel Agglomerationen, Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe gleich. Die Agglomerationsregel ergänzt die in § 11 Abs. 3 BauNVO definierten Betriebstypen; sie ist daher analog zu § 11 Abs. 3 BauNVO auszulegen:

Raumordnerische Wirkungen wie bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. einem Einkaufszentrum sind bei Agglomerationen in der Regel zu erwarten, wenn die Verkaufsfläche 800 m² überschreitet (Regelvermutung). Die Regel nach Satz 2 gilt nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 800 m² Verkaufsfläche vorliegen oder bei mehr als 800 m² Verkaufsfläche nicht vorliegen (Widerlegung der Regelvermutung).

Zu Plansatz 2.4.3.2.2 (2):

Da Absatz 1 nur die Kombination mehrerer kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe als Agglomeration definiert, wird mit Absatz 2 klargestellt, dass auch die Kombination eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit einem kleinflächigen Einzelhandelsbetrieb oder die Kombination jeweils mehrerer großflächiger und kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe eine Agglomeration darstellt. In diesen Fällen ist erst Recht von Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung auszugehen²⁰. Siehe auch Begründung zur 17. Änderung des Regionalplans.

¹⁸ VGH Mannheim, Urteil vom 22.09.2005, 3 S 1061/04, 2. Leitsatz

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 10.11.2011, 4 CN 9/10, Rn 10

²⁰ VGH München, Urteil vom 14.12.2016, 15 N 15.1201, Rn 70

Zu Plansatz 2.4.3.2.2 (3):

Innerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren sollen Einzelhandelsbetriebe konzentriert werden. Der Schutz und die Entwicklung der Innenstädte und örtlichen Zentren, die sich dadurch auszeichnen, dass sich Einzelhandelsbetriebe in räumlicher Nähe konzentrieren, ist das Ziel der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung nach den Plansätzen 2.4.3.2.3 bis 2.4.3.2.6. Negative Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung durch die Konzentration von Einzelhandelsbetrieben in diesen Lagen werden nicht erwartet, vielmehr sollen die Innenstädte und örtlichen Zentren durch die Agglomeration von Einzelhandelsvorhaben gestärkt werden. Entsprechend sind Agglomerationen in den Vorranggebieten (VRG zentrerelevant) von der Agglomerationsregel ausgenommen. In Kleinzentren und nicht-zentralen Orten ist der Einzelhandelsbesatz in den örtlichen Zentren und Ortsmitten bereits stark ausgedünnt²¹, sodass der Ausnahme von der Agglomerationsregel hier im Falle einer Neuansiedlung oder einer Betriebserweiterung kaum praktische Relevanz zukommt. Vielmehr haben sich hier Einzelhandelsstandorte in städtebaulichen Randlagen etabliert²², aufgrund derer die Agglomerationsregel seinerzeit eingeführt wurde. Sie soll für diese Standorte weiterhin angewandt werden. In den VRG Grundversorgung ist die Agglomerationswirkung zu prüfen. Dies dient insbesondere dem Schutz und der Entwicklung der Innenstädte und örtlichen Zentren.

Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten (großflächige Einzelhandelsbetriebe, Einkaufszentren, sonstige großflächige Handelsbetriebe, die nach § 11 Abs. 3 BauNVO Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung haben) sind die Ziele der Raumordnung immer zu beachten.

Rechtsfolge der Regelung

Die Agglomerationsregel stellt eine Definition dar, die einen Sachverhalt beschreibt, der von den Zielen der Raumordnung erfasst sein soll²³. Ein solches Vorgehen ist statthaft; die Agglomerationsregel ist vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt²⁴. Wird eine Agglomeration festgestellt („räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben“) und es sind darüber hinaus raumordnerische Wirkungen zu erwarten, die mit den Auswirkungen von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, sind die Ziele der Raumordnung, die großflächige Einzelhandelsbetriebe betreffen, auch auf die Agglomeration anzuwenden.

Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Vorliegend wird die „räumliche Konzentration“ mehrerer Einzelhandelsbetriebe verlangt (Plansatz 2.4.3.2.2 (1)). Dabei soll nicht nur die Kombination mehrerer kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe erfasst werden, sondern alle Kombinationen von Einzelhandelsbetrieben, von welchen Auswirkungen zu erwarten sind, die mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder Einkaufszentren vergleichbar sind (Plansatz 2.4.3.2.2 (2)). Denn wenn von mehreren kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben raumordnerische Wirkungen ausgehen können, muss dies erst recht für eine Kombination aus einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb und einem oder mehreren nicht großflächigen

²¹ Bestandsanalyse 2019, 47

²² Bestandsanalyse 2019, 55

²³ BVerwG, Urteil vom 10.11.2011, 4 CN 9/10, Rn 6

²⁴ VGH Mannheim, Urteil vom 21.09.2010, 3 S 324/08; BVerwG, Urteil vom 10.11.2011, 4 CN 9/10

Einzelhandelsbetrieben gelten²⁵. Eine raumordnerisch relevante Agglomeration kann aus vielen oder auch nur aus zwei Betrieben bestehen²⁶.

Eine „räumliche Konzentration“ von Einzelhandelsbetrieben ist insbesondere dann zu bejahen, wenn:

- die Grundstücke der Betriebe so aneinander grenzen, dass ein gemeinsamer Parkplatz betrieben werden kann oder
- die Entfernung der Kundeneingänge der Einzelhandelsbetriebe kleiner als 150 m ist oder
- die Erschließung über einen gemeinsamen Zubringer erfolgt; abgehend von der frequenzbringenden Hauptstraße könnte ein Wegweiser auf die Standortlage verweisen (Wegweiskriterium).

Ob eine Agglomeration besteht, wird somit anhand städtebaulicher Kriterien bestimmt. Liegt eine Agglomeration vor, ist im Weiteren zu prüfen, ob raumordnerische Wirkungen zu erwarten sind, die mit den Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe bzw. Einkaufszentren vergleichbar sind. Diese Einschränkung ist notwendig, um sicherzustellen, dass nur solche Agglomerationen von der Agglomerationsregel erfasst werden und das Regelungsregime der Plansätze 2.4.3.2.3 bis 2.4.3.2.6 anzuwenden ist, deren Auswirkungen mit den Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten vergleichbar sind²⁷.

§ 11 Abs. 3 BauNVO geht davon aus, dass von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in der Regel Auswirkungen zu erwarten sind, wenn die Geschossfläche 1.200 m² übersteigt. Da das Verhältnis zwischen typischerweise realisierter Verkaufsfläche und Geschossfläche regelmäßig bei 2:3 liegt, hat die Rechtsprechung die Schwelle zur Großflächigkeit bei 800 m² Verkaufsfläche festgelegt²⁸. Analog zu § 11 Abs. 3 BauNVO werden Auswirkungen in der Regel angenommen, wenn die Verkaufsfläche der Einzelhandelsagglomeration diese Größe übersteigt (Plansatz 2.4.2.2.2 (1) Satz 2).

Analog zu § 11 Abs. 3 BauNVO, der die Prüfung, ob tatsächlich nicht mit mehr als nur unwesentlichen Auswirkungen zu rechnen ist, dann zulässt, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die erwarteten Wirkungen nicht vorliegen, sieht auch die Agglomerationsregel nach Absatz 1 Satz 3 die Möglichkeit vor, von der Regelvermutung nach Satz 2 abzuweichen. Anhaltspunkte können insbesondere sein:

- die Verkaufsfläche beider Betriebe zusammengenommen übersteigt die Schwelle von 800 m² nur geringfügig. Eine geringfügige Überschreitung liegt bis zu einer Gesamtverkaufsfläche von 1.000 m² vor. Auf diese Weise entsteht ein Puffer zum Schwellenwert von 800 m² Verkaufsfläche.²⁹
- die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente beider Betriebe zusammengenommen übersteigt 800 m² Verkaufsfläche nicht.

²⁵ VGH München, Urteil vom 14.12.2016, 15 N 15.1201, Rn 70

²⁶ VGH München, Urteil vom 28.02.2017, 15 N 15.2042, Rn 41

²⁷ BVerwG, Urteil vom 10.11.2011, 4 CN 9/10, Rn 10

²⁸ BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10/04, 1. Leitsatz und Rn 23

²⁹ VGH Mannheim, Beschluss vom 18.05.2016, 8 S 703/16, Rn 11

OVG Lüneburg, Urteil vom 10.07.2014, 1 KN 121/11, Rn 33

OVG Koblenz, Urteil vom 23.03.2012, 2 A 11176/11.OVG

BVerwG, Beschluss vom 13.11.2012, 4 B 21.12, Rn 7

- die Sortimentsstruktur der in der Agglomeration angebotenen Sortimente eignet sich nicht für Koppelungskäufe (bspw.: Baustoffe plus Matratzen; typische sich ergänzende Sortimente sind Nahrungs- und Genussmittel plus Getränke³⁰).

Wird eine Agglomeration nach Plansatz 2.4.3.2.2 (1) bzw. 2.4.3.2.2 (2) festgestellt, darf die Agglomeration nur unter Einhaltung der Ziele der Raumordnung ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Das bedeutet, die Agglomeration muss das Konzentrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.3 einhalten, sowie das Integrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.6. Das Kongruenzgebot nach Plansatz 2.4.3.2.4 und das Beeinträchtigungsverbot nach Plansatz 2.4.3.2.5 werden auf die Standortgemeinschaft als Gesamtheit angewandt³¹. Der einzelne Betrieb ist für die raumordnerische Beurteilung nicht relevant, sondern die Auswirkungen der Kaufkraftbindung und der Umsatzumverteilung, die vom Standort auf die Versorgungsstrukturen ausgehen³².

Agglomerationen in den in der Raumnutzungskarte festgelegten Vorranggebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte werden definitorisch ausgenommen. Die Entwicklung dieser Gebiete zu Versorgungszentren, die sich durch die räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben auszeichnen, ist Ziel der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung und daher zwingende Folge der Festlegung. Ausweisungen, Errichtungen oder Erweiterungen von Einzelhandelsbetrieben sollen in diesen Lagen nicht erschwert werden.

³⁰ VGH München, Urteil vom 28.02.2017, 15 N 15.2042, Rn 41

³¹ VGH Mannheim, Urteil vom 27.09.2007, 3 S 2875/06, 2. Leitsatz

³² BVerwG, Urteil vom 10.11.2011, 4 CN 9/10, Rn 10 und 13

2.4.3.2.3 Konzentrationsgebot

- N (1)** Einzelhandelsgroßprojekte sollen sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Hiervon abweichend kommen Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion in Betracht, wenn
- dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist.
 - diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- und Unterzentren zusammengewachsen sind.
- Z/N (2)** Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig. Bei einer Geschossfläche von weniger als 5.000 m² sind auch Standorte in Mittelzentren möglich.

Erläuterung und Begründung

Durch das Konzentrationsgebot wird das Zentrale-Orte-Prinzip hinsichtlich der Versorgungsfunktion der Zentralen Orte normativ verankert. Die Zentralörtliche Funktionszuweisung erfolgt in der Regel auf der Grundlage der Funktion, die eine Gemeinde für die sie umgebenden Gemeinden einnimmt. Ein vielfältiges Angebot beispielsweise an Nahrungsmitteln, Textilien und Haushaltswaren erzeugt Nachfrage und damit Wegebeziehungen aus den umliegenden Gemeinden hin zu dem Ort, an dem diese Waren bezogen werden können. Einer Gemeinde, die Funktionen für die sie umgebenden Gemeinden übernimmt, kommt ein Bedeutungsüberschuss zu, der in den Raumordnungsplänen durch die Festlegung „Zentraler Ort“ gekennzeichnet ist.

Zu Plansatz 2.4.3.2.3 (1):

Im Landesentwicklungsplan werden die Oberzentren und Mittelzentren festgelegt. Das sind Orte, die aufgrund der Vielfalt der darin zu findenden Angebote von großer Bedeutung auch für die Umlandgemeinden sind. Die Unterzentren werden im Regionalplan, Plansatz 2.3.3, festgelegt. Das sind Gemeinden, welchen ebenfalls eine gewisse Versorgungsfunktion für die sie umgebenden Gemeinden zukommt.

Da sich der Bedeutungsüberschuss der Zentralen Orte nicht nur in deren Versorgungsleistung mit Angeboten des Einzelhandels manifestiert, sondern sich auf sämtliche Bereiche erstreckt (bspw. Arbeitsplätze, schulische und medizinische Versorgungseinrichtungen, sonstige Dienstleistungseinrichtungen wie Banken, Friseursalons, Gaststätten etc.), lassen sich die Wegebeziehungen wie Pendelverkehre, Schülerverkehre, Freizeitverkehre, Versorgungsfahrten... etc. bündeln. Der öffentliche Personennahverkehr, der auf die Zentralen Orte ausgerichtet ist, ließe sich bei disperser Verteilung der Funktionen vermutlich kaum organisieren. Zudem ist fraglich, ob für die Dienstleistungsangebote bei einem Wegbrechen der Einzelhandelsangebote ausreichend Frequenz verbliebe, um weiterhin wirtschaftlich betrieben werden zu können. Der Einzelhandel ist eine Funktion, die mit anderen Funktionen interagiert, und ist daher als ein wichtiger Baustein Zentraler Orte anzusehen. Aus diesem Grund werden im Landesentwicklungsplan Einzelhandelsgroßprojekte vorrangig auf die Zentralen Orte gelenkt, also dorthin, wo die Funktion Einzelhandel bereits wahrgenommen wird und komplementäre Nutzungen vorhanden sind.

Zu Plansatz 2.4.3.2.3 (1), erste Ausnahmevoraussetzung:

Die Grundversorgung soll flächendeckend vorhanden sein, weshalb Einzelhandelsgroßprojekte, die zur Sicherung der Grundversorgung geboten sind, überall und unabhängig von raumordnerischen Funktionszuweisungen zulässig sind. Voraussetzung ist allerdings, dass das Vorhaben „geboten“ bzw. „erforderlich“ ist.

Erforderlich für die Sicherung der Grundversorgung ist ein Vorhaben insbesondere dann,

- wenn bislang kein Anbieter vorhanden ist.
Ziel der Regelung ist es, die Grundversorgung in allen Gemeinden flächendeckend sicherzustellen. Wenn bislang kein Angebot der Grundversorgung existiert, ist das Vorhaben erforderlich.
- wenn zwar bereits ein Anbieter vorhanden ist, aber eine wesentliche Versorgungslücke geschlossen wird; der gewählte Standort muss sich zur Versorgung mindestens ebenso eignen, wie der bestehende Versorgungsstandort.
Ein Anhaltspunkt für die Feststellung einer Versorgungslücke kann beispielsweise eine stark unterdurchschnittliche sortimentspezifische Verkaufsflächenausstattung sein. Vor allem bei verhältnismäßig großen Gemeinden, die Kleinzentren sind oder keine zentralörtliche

Funktionszuweisung haben, findet diese Regelung Anwendung (bspw. Bretzfeld oder Obersulm). Das räumliche Verschlechterungsverbot zielt darauf ab, dass kein Vorhaben an einem Standort realisiert wird, der die verbrauchernahe Grundversorgung verschlechtert, weil bspw. weniger Menschen in dessen fußläufigem Einzugsgebiet leben. Beurteilt wird nach den in Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 genannten Lagekategorien.

- wenn zwar bereits ein Anbieter vorhanden ist, aber eine räumliche Verbesserung der Versorgungssituation erzielt wird.

Ziel der Ausnahmeregelung ist es, die Grundversorgung in allen Gemeinden flächendeckend sicherzustellen. Dabei sind die Einzelhandelsbetriebe möglichst in die örtlichen Zentren zu lenken. Eine Verbesserung der verbrauchernahen Grundversorgung wird in räumlicher Hinsicht erzielt, wenn in der Belegenheitsgemeinde zwar ein Angebot vorhanden ist, dieses aber im Vergleich zum Vorhabenstandort weniger Menschen im fußläufigen Einzugsgebiet versorgt. Wenn beispielsweise am Ortsrand ein Vollsortimenter existiert, verbessert ein Discounter im örtlichen Zentrum die örtliche Grundversorgung. Im örtlichen Zentrum ist ein Vorhaben unabhängig von der bestehenden Versorgungssituation immer mit dem Konzentrationsgebot vereinbar. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass auch bei einer guten Versorgungssituation Wettbewerb möglich ist. Beurteilt wird nach den vorgenannten Lagekategorien. Standorte, die die Merkmale nach Plansatz 2.4.3.2.6 (4) erfüllen, stellen gegenüber Standorten, die die Merkmale nach Plansatz 2.4.3.2.6 (4) nicht erfüllen, eine räumliche Verbesserung der Grundversorgung dar.

Insbesondere wenn die vorgenannten Bedingungen erfüllt sind, ist von einer Erforderlichkeit des Vorhabens im Sinne des Konzentrationsgebots auszugehen. Die nachfolgenden Ziele der Raumordnung (Plansätze 2.4.3.2.4 bis 2.4.3.2.6: Kongruenzgebot, Beeinträchtungsverbot und Integrationsgebot) sind unabhängig von der Einhaltung des Konzentrationsgebots zu beachten.

Zu Plansatz 2.4.3.2.3 (1), zweite Ausnahmevoraussetzung:

Hinsichtlich der zweiten im Landesentwicklungsplan genannten Ausnahmevoraussetzung, wird für die Region Heilbronn-Franken festgestellt, dass im Verdichtungsraum lediglich die Städte Heilbronn und Neckarsulm, ggf. Bad Friedrichshall als „mit einem benachbarten Ober-, Mittel- oder Untzentrum zusammengewachsen“ beurteilt werden können. Da die genannten Städte bereits zentralörtliche Funktionen übernehmen und dadurch eine entsprechende zentralörtliche Funktionszuweisung erhalten haben, findet die im Landesentwicklungsplan genannte zweite Ausnahmevoraussetzung in der Region Heilbronn-Franken keinen Anwendungsfall (Stand 2020).

Zu Plansatz 2.4.3.2.3 (2):

Factory-Outlet-Center als besondere Form des Einkaufszentrums werden einem gesonderten Regelungsregime unterworfen, da der Kundenkreis von Factory-Outlet-Centern weitere Strecken auf sich nimmt, als der Kundenkreis anderer Einzelhandelsbetriebe. Factory-Outlet-Center werden daher nur in Oberzentren zugelassen; kleinere Factory-Outlet-Center sind auch in Mittelzentren zulässig. Eine Sonderregel für Factory-Outlet-Center wurde vom BVerwG bestätigt.³³

³³ BVerwG, Beschluss vom 08.03.2006, 4 B 75/05, Rn 16

Rechtsfolge der Regelung

Das Konzentrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.3 (1), der aus dem Landesentwicklungsplan nachrichtlich übernommen ist, ist ein Ziel der Raumordnung und damit von der nachfolgenden Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten³⁴. In der Folge sind in Ober-, Mittel- und Unterzentren grundsätzlich Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte möglich. In Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Funktionszuweisung sind Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte, deren Hauptsortiment den „Sortimenten der Grundversorgung“ zuzuordnen ist, möglich.

Leitfaden zum Umgang mit der Regelung

Das Konzentrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.3 (1) ist ein Ziel der Raumordnung mit Regel-Ausnahme-Struktur. Im Regelfall dürfen Einzelhandelsgroßprojekte nur in den Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Zwei Ausnahmen sind im Landesentwicklungsplan ausdrücklich benannt, wobei in der Region Heilbronn-Franken insbesondere die Ausnahme zur Sicherung der Grundversorgung häufig Anwendung findet.

Hierbei ist zuerst zu klären, ob das Hauptsortiment eines projektierten Einzelhandelsvorhabens den „Sortimenten der Grundversorgung“ gemäß Sortimentsliste aus Plansatz 2.4.3.2.1 (2) Nr. 1 zugeordnet werden kann. Im Weiteren ist zu prüfen, ob die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung zur Sicherung der Grundversorgung „geboten“ bzw. „erforderlich“ ist. Anhaltspunkte für die „Erforderlichkeit“ von Vorhaben sind der Begründung zur „ersten Ausnahmevoraussetzung“ zu entnehmen.

Plansätze 2.4.3.2.4 bis 2.4.3.2.6 sind außerdem einzuhalten. Im Härtefall kann ein Zielabweichungsverfahren angestrengt werden, das Teil des raumordnerischen Zielsystems ist.

³⁴ BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, 4 C 14/01, Rn 38

2.4.3.2.4 Kongruenzgebot

- N (1)** Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet.
- Z (2)** Bei Orten ohne zentralörtliche Funktionszuweisung entspricht das Gemeindegebiet dem Verflechtungsbereich. Bei Kleinzentren und Unterzentren sind die zugeordneten Nahbereiche bzw. Verwaltungsräume als Verflechtungsbereich heranzuziehen. Bei Mittelzentren stellt in der Regel der Mittelbereich den Verflechtungsbereich dar; bei „Sortimenten der Grundversorgung“ entspricht der Nahbereich bzw. der Verwaltungsraum des Mittelzentrums dem Verflechtungsbereich.

ENTWURF

Erläuterung und Begründung:

Einem Kongruenzgebot liegt die Tatsache zugrunde, dass ein Einzelhandelsbetrieb einen Einzugsbereich hat, in dem seine Kunden leben, und eine Stadt über einen Einzugsbereich verfügt, aus welchem die Menschen in die Stadt kommen, um die unterschiedlichen dort verfügbaren Angebote nachzufragen (bspw. Arbeitsplätze, Schulen, Arztpraxen, Waren und Dienstleistungen). Das Kongruenzgebot zielt darauf ab, dass der Einzugsbereich eines hinzutretenden Vorhabens ungefähr dem Einzugsbereich der Belegenheitsgemeinde entspricht. Zu den Begriffen „Einzugsbereich eines Einzelhandelsbetriebs“ und „Einzugsbereich einer Gemeinde“ sowie „Verflechtungsraum“ siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (4).

Zu Plansatz 2.4.3.2.4 (1):

Ziel der raumordnerischen Forderung nach einer weitgehenden Übereinstimmung von Einzugsbereich des Vorhabens und Einzugsbereich einer Gemeinde ist das Hinwirken auf effiziente Raumstrukturen. Das hat insbesondere versorgungsstrukturelle Gründe, aber auch Gründe, die die öffentliche Verkehrsinfrastruktur betreffen:

- Ein Einzelhandelsbetrieb, dessen Einzugsbereich den Einzugsbereich seiner Belegenheitsgemeinde übersteigt, erschließt Kundenkreise aus dem Verflechtungsbereich einer anderen Gemeinde. Dieser Gemeinde werden in der Folge Kaufkraft entzogen, die dann fehlt, um in ihrem Verflechtungsbereich ihrer Versorgungsaufgabe gerecht werden zu können. In diesem Zuge ist zu berücksichtigen, dass eine mögliche Versorgungslücke im benachbarten Zentralen Ort nicht nur Konsequenzen für diesen selbst hätte, sondern für alle Gemeinden in dessen Verflechtungsbereich.
- Das Kongruenzgebot geht davon aus, dass eine Ansiedlung, deren Einzugsbereich den Verflechtungsbereich ihrer Belegenheitsgemeinde übersteigt, auch dann versorgungsstrukturell nachteilige Auswirkungen hat, wenn keine konkrete Beeinträchtigung im Sinne des Beeinträchtigungsverbots festgestellt wird. Eine Situation, in der zwar das Kongruenzgebot nicht eingehalten, aber das Beeinträchtigungsverbot eingehalten ist, deutet auf eine räumliche Versorgungslücke hin. Wenn etwa an einem Einzelhandelsstandort keine Haushaltswaren angeboten werden, kann in diesem Sortimentsbereich keine Beeinträchtigung vorliegen, auch wenn das Umsatzpotenzial für Haushaltswaren aus dem Zentralen Ort abgezogen wird. Das Kongruenzgebot schützt Einzelhandelsstandorte in ihrer Funktion, unabhängig davon, ob sie diese Funktion bereits erfüllen.
- Für eine Gemeinde, die einen Bedeutungsüberschuss hinsichtlich unterschiedlicher Raumfunktionen hat (bspw. Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, medizinische Versorgung, Versorgung mit Bildungsangeboten etc.), wurde in der Regel ein System öffentlichen Personennahverkehrs ins Umland bereitgestellt, sodass sie in diesem Bereich in einem vertretbaren Zeitaufwand mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreicht werden kann. Den Gemeinden außerhalb dieses gewachsenen Einzugsbereichs fehlt diese Möglichkeit in der Regel, weshalb der Anteil der Kundschaft, die mit dem motorisierten Individualverkehr anreist, steigt, wenn der Einzugsbereich des Vorhabens den gemeindlichen Einzugsbereich übersteigt.

Das Bundesverwaltungsgericht führt deshalb aus, dass „großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen selbst dann raumunverträglich sind, wenn sie nicht zu Beeinträchtigungen führen, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz

eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen.“³⁵

Eine maximale Obergrenze für Verkaufsfläche in einer Gemeinde entsteht durch das Kongruenzgebot nicht. Das Kongruenzgebot richtet sich an das hinzutretende Vorhaben und dessen Umsatzherkunft. Selbst in einem Markt, der „gesättigt“ ist, können konkurrierende Betriebe angesiedelt werden, wenn der Umsatz zu wesentlichen Teilen aus dem maßgeblichen Verflechtungsbereich stammt, also von den bestehenden Betrieben im Verflechtungsbereich abgezogen wird.

Als „wesentlich“ wird eine Überschreitung des zentralörtlichen Verflechtungsbereichs angesehen, wenn mehr als 30 % des Umsatzes eines Vorhabens von Kunden generiert wird, die außerhalb des Verflechtungsbereichs wohnen³⁶.

Zu Plansatz 2.4.3.2.4 (2):

Nach der Rechtsprechung ist der Verflechtungsbereich festzulegen, aus welchem die Umsätze zu wesentlichen Teilen generiert werden sollen, da das Kongruenzgebot andernfalls ins Leere liefe.³⁷ Orten ohne zentralörtliche Funktionszuweisung kommt nach dem Landesentwicklungsplan kein Versorgungsauftrag für die sie umgebenden Gemeinden zu. Deshalb entspricht der Verflechtungsbereich dem Gemeindegebiet.

Anders ist dies bei Unterzentren und Kleinzentren. Unterzentren haben eine Versorgungsfunktion, die in der Regel über das Gemeindegebiet hinausreicht. Als Verflechtungsbereich werden die Nahbereiche bzw. die Verwaltungsräume bestimmt. Die Verwaltungsräume haben sich in der Regel aus den Verflechtungen der Gemeinden untereinander ergeben; zudem ist der Verwaltungsraum häufig zuständig für die Bauleitplanung, weshalb in einigen Fällen städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, die sich mit der Versorgungsstruktur in der Raumschaft befassen, auch auf Verwaltungsebene erstellt werden.

Mittelzentren hat der Landesentwicklungsplan Mittelbereiche als Verflechtungsbereich zugeordnet, die zur Bewertung des Kongruenzgebots herangezogen werden sollen. Davon ausgenommen sind Vorhaben mit „Sortimenten der Grundversorgung“. Vor dem Hintergrund des Ziels der Sicherung der flächendeckenden Grundversorgung kann den Mittelzentren hinsichtlich des Warenangebots der Grundversorgung kein Versorgungsauftrag für den ganzen Mittelbereich zukommen. Ein solches Verständnis stünde auch dem Zentrale-Orte-Konzept, das dem Landesentwicklungsplan zugrunde liegt, entgegen. Deshalb ist bei Vorhaben der Grundversorgung in Mittelzentren der Nahbereich bzw. Verwaltungsraum als Verflechtungsbereich heranzuziehen.

Die Festlegung von Verflechtungsbereichen in der dargestellten Weise, wird tatsächlich existierenden, Überschneidungen von Markt- und Einzugsgebieten nicht gerecht, wird aber zugunsten des Prinzips der Einräumigkeit in Kauf genommen³⁸. Dies trägt der Anforderung an die Bestimmtheit der Regelung Rechnung, aber auch der Handhabe der Regelung bei ihrer praktischen Anwendung.

Rechtsfolge der Regelung:

Plansatz 2.4.3.2.4 (1) ist dem Landesentwicklungsplan entnommen und entfaltet seine Rechtswirkung als Ziel der Raumordnung. Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB daran anzupassen. Gemeinden, die großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß Konzentrationsgebot

³⁵ BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn 18

³⁶ Einzelhandelserlass, 13

³⁷ OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10

³⁸ Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Begründung, 23

ausweisen, errichten oder erweitern und entsprechende Sondergebiete ausweisen dürfen, müssen Festsetzungen treffen, die die Einhaltung des Kongruenzgebots sicherstellen. Auf die „Windhundrennen-Entscheidung“ des BVerwG³⁹ wird verwiesen. Eine zulässige Festsetzungstechnik – sofern mehrere Einzelhandelsbetriebe zulässig sein sollen – ist beispielsweise die Festsetzung mehrerer Sondergebiete bzw. die Gliederung des Baugebiets. Die im Baugebiet zulässige Nutzungsart kann durch die Festsetzung des Sortiments sowie durch die Festsetzung einer Mindest- und Maximalverkaufsfläche bestimmt werden.

Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Das Kongruenzgebot des Landesentwicklungsplans ist ein Ziel der Raumordnung, das die wesentliche Übereinstimmung von Einzugsbereich des Vorhabens und Verflechtungsbereich der Gemeinde fordert. Dass die in einem Bebauungsplan zulässigen Nutzungen mit dem Kongruenzgebot vereinbar sind, ist in der Regel gutachterlich zu zeigen. Die Gutachten zeigen anhand der sortimentspezifischen Kaufkraft der Bevölkerung und dem zu erwartenden Umsatz, woher die Kunden und damit die Umsätze der geplanten Nutzung kommen werden. Wenn darin plausibel dargelegt werden kann, dass mehr als 70 % des Umsatzes von Kunden aus dem Verflechtungsbereich stammt, wird das Kongruenzgebot als eingehalten beurteilt. Verflechtungen über die Landesgrenzen hinweg dürfen berücksichtigt werden.

Bei der gutachterlichen Prüfung des Kongruenzgebots ist der jeweils zugeordnete Verflechtungsbereich zugrunde zu legen.

³⁹ BVerwG, Urteil vom 03.04.2008, 4 CN 3/07, 1. Leitsatz

2.4.3.2.5 Beeinträchtigungsverbot

- N (1) Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden.**
- N (2) Die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden.**
- N (3) Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren⁴⁰ der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen.**

⁴⁰ „Innenstädte und örtliche Zentren“ entsprechen hier „Stadt- und Ortskernen“ (siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (3))

Erläuterung und Begründung:

Das Beeinträchtigungsverbot zielt auf den Schutz bestehender Versorgungsstrukturen ab. Dabei werden nicht einzelne Betriebe geschützt, sondern bestimmte Standorte. Der Schutz der Standorte der Grundversorgung, die in städtebaulich integrierter Lage die Grundversorgung sicherstellen sowie der Innenstädte und örtlichen Zentren, welchen, gut ins Netz des ÖPNV eingebunden, eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommt, zielt auf verkehrsminimale Versorgungsstrukturen ab. Das Wegbrechen einzelner Branchen an einem Einzelhandelsstandort führt in der Regel zu einem Rückgang der Passantenfrequenz, was weitere Nutzungen gefährdet und in einen für Innenstädte und örtliche Zentren gefährlichen „Trading-Down“-Prozess münden kann. Eine Versorgungslücke hinsichtlich einzelner Branchen hat zur Folge, dass die Bevölkerung im Einzugsgebiet des beeinträchtigten Zentralen Ortes die Versorgungsfahrten zum weiter entfernten Zentralen Ort in Kauf nehmen müsste. Auch die Beeinträchtigung der eigenen städtebaulich integrierten Versorgungsstandorte hat überörtliche Konsequenzen. Durch eine Standortwahl abseits der gut ins Netz des ÖPNV eingebundenen Standorte sinkt der Anteil der Kunden, die den Versorgungsstandort mit dem ÖPNV aufsuchen.

Zu Plansatz 2.4.3.2.5 (1):

Der verbrauchernahen, im Sinne einer wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung wird im Landesentwicklungsplan eine besondere Bedeutung beigemessen. Ziel ist der Erhalt und die Entwicklung von Versorgungsstrukturen, die weniger mobilen Teilen der Bevölkerung, den Bezug von Waren und Dienstleistungen der Grundversorgung ermöglicht. Der Schutz verbrauchernaher Versorgungsstrukturen erstreckt sich nach Plansatz 2.4.3.2.5 (1) auf alle Standorte der Grundversorgung im Einzugsbereich des Vorhabens, also sowohl auf Standorte der Grundversorgung in den Nachbargemeinden als auch auf Standorte der Grundversorgung in der Belegenheitsgemeinde.

Während die Plansätze 2.4.3.2.5 (2) und 2.4.3.2.5 (3) auf die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungsfunktion abstellen, ist Plansatz 2.4.3.2.5 (1) enger gefasst. Die Funktion der Grundversorgung eines Standorts kann auch dann beeinträchtigt sein, wenn der Zentrale Versorgungsbereich keine gravierenden städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten hätte⁴¹.

Zu Plansatz 2.4.3.2.5 (2):

Mit Plansatz 2.4.3.2.5 (2) wird die zentralörtliche Versorgungsfunktion bestehender Einzelhandelsstandorte in den Zentralen Orten, die sich im Einzugsbereich des anzusiedelnden, zu errichtenden oder zu erweiternden Vorhabens befinden, besonders geschützt. Hierbei handelt es sich in der Regel um die im Regionalplan nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) festgelegten „VRG zentrenrelevant“. Der Schutz bezieht sich auf die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungsfunktion. Die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte ist in der Regel als wesentlich beeinträchtigt anzusehen, wenn der zu erwartende Kaufkraftabfluss dazu führt, dass Geschäftsaufgaben drohen.⁴² Ein Anhaltspunkt für das Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung ist eine Umsatzumverteilung von 10% oder mehr (bei zentrenrelevanten Sortimenten) bzw. 20% oder mehr (bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten).⁴³

⁴¹ VGH Mannheim, Urteil vom 23.05.2019, 3 S 2811/17, Rn 76

⁴² Einzelhandelserlass, 14

⁴³ ebenda

Zu Plansatz 2.4.3.2.5 (3):

Das städtebauliche Beeinträchtigungsverbot schützt die Funktionsfähigkeit der Versorgungslagen in der Innenstadt bzw. im örtlichen Zentrum der Belegenheitsgemeinde selbst, welchem in Ober-, Mittel-, Unter-, und Kleinzentren in der Regel eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommt. Die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde bzw. die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte ist in der Regel als wesentlich beeinträchtigt anzusehen, wenn der zu erwartende Kaufkraftabfluss dazu führt, dass Geschäftsaufgaben drohen. Ein Anhaltspunkt für das Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung ist eine Umsatzumverteilung von 10% oder mehr bei zentrenrelevanten Sortimenten. Wird ein Einzelhandelsgroßprojekt mit zentrenrelevantem Sortiment in der Innenstadt bzw. im örtlichen Zentrum ausgewiesen, errichtet oder erweitert oder diesem in unmittelbarer Nähe zugeordnet, ist hinsichtlich Plansatz 2.4.3.2.5 (3) nicht von einer Beeinträchtigung auszugehen, da der zentralörtliche Versorgungskern seine Versorgungsfunktion auch im Falle von Geschäftsaufgaben weiterhin wahrnehmen kann. Analog hierzu muss gelten, dass bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten keine Beeinträchtigung bestehender Standortlagen in der Belegenheitsgemeinde vorliegt, da die Belegenheitsgemeinde ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion auch dann noch erfüllt, wenn das neue Angebot das alte verdrängt.

Rechtsfolge der Regelung:

Das Beeinträchtigungsverbot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen und entfaltet seine Rechtswirkung als Ziel der Raumordnung. Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB daran anzupassen. Festsetzungen müssen so getroffen werden, dass Beeinträchtigungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbots auszuschließen sind. Auf die „Windhundrennen-Entscheidung“ des BVerwG⁴⁴ wird verwiesen. Eine zulässige Festsetzungstechnik – sofern mehrere Einzelhandelsbetriebe zulässig sein sollen – ist beispielsweise die Festsetzung mehrerer Sondergebiete bzw. die Gliederung des Baugebiets. Die im Baugebiet zulässige Nutzungsart kann durch die Festsetzung des Sortiments sowie durch die Festsetzung einer Mindest- und Maximalverkaufsfläche bestimmt werden.

Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Das Beeinträchtigungsverbot ist eine „Muss-Vorschrift“. Ausnahmen sind nicht zulässig. Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten ist in der Regel gutachterlich zu zeigen, dass das Beeinträchtigungsverbot eingehalten ist. Auf die Rechtsprechung zum Schutz Zentraler Versorgungsbereiche nach § 34 Abs. 3 BauGB kann zurückgegriffen werden:

Bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ist in der Regel ab einer Umsatzumverteilung von 20 % von einer wesentlichen Beeinträchtigung auszugehen. Bei zentrenrelevanten Sortimenten stellt in der Regel eine Umsatzumverteilung ab 10 % eine wesentliche Beeinträchtigung dar. Bei Sortimenten der Grundversorgung kann bereits ein Kaufkraftabfluss von 5 % existenzgefährdend sein. Indizien dafür, dass bereits ein Kaufkraftabfluss von 5 % zu wesentlichen Beeinträchtigungen führt, sind beispielsweise:

- Die Funktion der Grundversorgung einer kleinen Gemeinde (unter 5.000 Einwohner) im Ländlichen Raum wird von einem einzelnen Betrieb wahrgenommen.
- Die Funktion der Grundversorgung wird von einem bürgerschaftlich, ehrenamtlich betriebenen Laden wahrgenommen.

⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 03.04.2008, 4 CN 3/07, 1. Leitsatz

Rückholeffekte dürfen bei der Prüfung des Beeinträchtigungsverbots nicht in Ansatz gebracht werden; eine Ausnahme könnte dann geboten sein, wenn die Rückholeffekte als unschädlich anzusehen wären, weil sie in Übereinstimmung mit der vorgegebenen Zentrenstruktur stehen.⁴⁵

Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben der Grundversorgung müssen alle Standortlagen im Einzugsbereich des Vorhabens untersucht werden, die nach Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 als städtebaulich integriert beurteilt werden können, einschließlich Standortlagen, die in der Raumnutzungskarte als „VRG Grundversorgung“ oder „VRG zentrenrelevant“ festgelegt sind.

Bei der Ansiedlung Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben mit den sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten müssen in den potenziell betroffenen Ober-, Mittel- und Unterzentren, einschließlich der Belegenheitsgemeinde, nur die Standortlagen innerhalb der „VRG zentrenrelevant“ untersucht werden.

Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten müssen in potenziell betroffenen anderen Ober-, Mittel- und Unterzentren alle Standortlagen auf Beeinträchtigungen hin untersucht werden.

⁴⁵ VGH Mannheim, Urteil vom 23.05.2019, 3 S 2811/17, Rn 87

2.4.3.2.6 Integrationsgebot

- N (1)** Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht-zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.
- Z (2)** Innerhalb der Ober-, Mittel- und Unterzentren sind die zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekte nur in den Vorranggebieten für zentrenrelevante Warensortimente (VRG zentrenrelevant) auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern. Die „VRG zentrenrelevant“ sind in der Raumnutzungskarte 1:50.000 gebiets-scharf abgegrenzt.
- Z (3)** Innerhalb der Ober-, Mittel- und Unterzentren sind Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung vorrangig in den Vorranggebieten nach Absatz 2 auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern. Zur Sicherung der Grundversorgung von Stadt- und Ortsteilen kommen auch Standorte in Vorranggebieten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung (VRG Grundversorgung) in Frage.
- G (4)** „VRG zentrenrelevant“ nach Absatz 2 und „VRG Grundversorgung“ nach Absatz 3 sollen nach dem Gegenstromprinzip auf der Grundlage von städtebaulichen Entwicklungskonzepten nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB festgelegt werden.
- Z (5)** In Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Funktion werden keine Vorranggebiete festgelegt. Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten ist das Integrationsgebot nach Absatz 1 anzuwenden.
- G (6)** Nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte sollen an Standorten realisiert werden, die gut an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angebunden sind oder zeitnah gut an den ÖPNV angebunden sein werden. Der Standort soll für die Wohnbevölkerung möglichst auch fußläufig erreichbar sein.
- Z (7)** Zentrenrelevante Neben- bzw. Randsortimente sind außerhalb der „VRG zentrenrelevant“ (Absatz 2) bis zu 10 % der Gesamtverkaufsfläche und bis maximal 800 m² Verkaufsfläche zulässig.

Erläuterung und Begründung:

Das Integrationsgebot konkretisiert bzw. flankiert alle den Einzelhandel betreffenden Plansätze der Raumordnung:

1. Das Integrationsgebot ist die notwendige Konkretisierung des Konzentrationsgebots: Das Konzentrationsgebot zielt auf die Sicherung und Entwicklung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion, indem die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung raumbedeutsamer Einzelhandelsnutzungen auf Zentrale Orte beschränkt wird. Die Funktion der Zentralen Orte als überkommunale Versorgungsstandorte ist in der Regel auf die Innenstädte und örtlichen Zentren der Zentralen Orte zurückzuführen, welche diese Aufgabe erfüllen und auch künftig erfüllen sollen.
2. Das Integrationsgebot dient der Sicherung des Beeinträchtigungsverbots⁴⁶: Durch den Ausschluss raumbedeutsamer Einzelhandelsnutzungen an Standorten, die in Konkurrenz zu den die Versorgung sicherstellenden Innenstädten und örtlichen Zentren stehen, werden ebendiese Innenstädte und örtlichen Zentren vor Entwicklungen geschützt, die sie in ihrer Versorgungsfunktion beeinträchtigen können.
3. Das Integrationsgebot konkretisiert das Kongruenzgebot, indem neue Einzelhandelsvorhaben nur an Standorten verwirklicht werden, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind⁴⁷.

Der Fokus auf die Innenstädte und örtlichen Zentren im System raumordnerischer Einzelhandelssteuerung soll aus umwelt- und sozialpolitischen Gründen, die nachfolgend genannt werden, der Sicherung und Entwicklung effizienter Raumstrukturen dienen:

- **Verkehr:** Da sich die Innenstädte und örtlichen Zentren, die in der Regel die Versorgungsfunktion innehaben, dort entwickelt haben, wo Menschen in einer großen Zahl wohnen, eignen sich diese Versorgungsstandorte für eine große Zahl Menschen für die fußläufige Versorgung. Ein Versorgungsstandort in städtebaulicher Randlage führt dazu, dass selbst die Bewohnerinnen und Bewohner der Belegenheitsgemeinde ihre Versorgungsfahrten mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) organisieren. Unter anderem aufgrund der Versorgungsfunktion, die die Innenstädte und örtlichen Zentren auch für Umlandgemeinden im Einzugsgebiet übernehmen, ist die öffentliche Verkehrsinfrastruktur auf die Innenstädte und örtlichen Zentren ausgerichtet. Eine Verlagerung der Versorgungsfunktion in die Randlagen der Zentralen Orte führt dazu, dass Versorgungsfahrten aus dem Umland mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – falls überhaupt – nur mit einem zusätzlichen Umstieg zu bewerkstelligen sind. Eine Anfahrt mit dem ÖPNV an solche Standorte ist entsprechend unattraktiv, weshalb Verlagerungen der Versorgungsfunktion in städtebauliche Randlagen den Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) für Versorgungsfahrten regelmäßig erhöhen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der dazu führt, dass für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung fußläufige Angebote bzw. mit dem ÖPNV gut erreichbare Versorgungsstandorte notwendig sind, und vor dem Hintergrund des Ziels dem Klimawandel ressourcenschonend und verkehrsminimierend zu begegnen, gibt die Landesplanung den Innenstädten und örtlichen Zentren in der Konkurrenz der Standorte den Vorzug.

⁴⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn 84 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10 Einzelhandelserlass, 14

⁴⁷ VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, 84 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10

- **Kultur/Tradition:** die Innenstädte und örtlichen Zentren als Versorgungsstandorte sind multifunktionaler öffentlicher Raum für die Bürgerinnen und Bürger im Einzugsgebiet. In der „europäischen Stadt“ als räumlichem Leitbild geht die Funktion der Innenstädte und örtlichen Zentren weit über die Versorgungsfunktion hinaus. Sie sind Treffpunkte, Aufenthaltsorte, Identifikationsfiguren, die als öffentliche Räume den Bürgerinnen und Bürgern gehören. Der Schutz und die Entwicklung der Einzelhandelsfunktion, die wichtiger Bestandteil attraktiver und lebendiger Innenstädte und örtlicher Zentren ist, ist daher auch Ausdruck politischen Willens, der sich in einer Vielzahl von Willensbekundungen⁴⁸, politischen Leitbildern und gesetzlich normierten Planungsgrundsätzen⁴⁹ wiederfindet.
- **Öffentlicher Haushalt:** Baden-Württemberg hat die Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung mit 257 Mio. € im Jahr 2019 unterstützt⁵⁰, damit attraktive Rahmenbedingungen für den Einzelhandel in den Innenstädten und örtlichen Zentren erhalten und ausgebaut werden können. Auch der Öffentliche Personennahverkehr wird in Baden-Württemberg mit erheblichen Mitteln gefördert. Die Sicherung und Entwicklung der Versorgungsfunktion von Innenstädten und örtlichen Zentren ist vor dem Hintergrund eines verantwortungsvollen Umgangs mit Steuermitteln nur konsequent.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (1):

Das Integrationsgebot unterscheidet zwischen „zentrenrelevanten Sortimenten“ und „nicht-zentrenrelevanten Sortimenten“. „Zentrenrelevante Sortimente“ sind solche, die regelmäßig in den Innenstädten und örtlichen Zentren angeboten werden, wie Kleidung, Schmuck oder Haushaltswaren. Auch zentrenrelevant sind „Sortimente der Grundversorgung“, wie Lebensmittel, Getränke oder Drogeriewaren. „Nicht-zentrenrelevante Sortimente“ sind solche Sortimente, die charakteristischerweise nicht in den Innenstädten und örtlichen Zentren angeboten werden. Hierbei handelt es sich oft um großvolumige Artikel, wie Baustoffe, Möbel oder Kraftfahrzeuge (siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (2)).

Für „nicht-zentrenrelevante Sortimente“ eröffnet der Landesentwicklungsplan die Möglichkeit zur Entwicklung von Standorten in städtebaulichen Randlagen. Da der Verkauf „nicht-zentrenrelevanter Sortimente“ nicht in der Konkurrenz zu den durch Raumordnung geschützten überörtlich bedeutsamen Versorgungszentren in den Innenstädten und örtlichen Zentren steht, ist eine räumliche Steuerung von Einzelhandelsangeboten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, die über das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot hinausgeht, nicht erforderlich, um das Ziel, die Versorgungsfunktion zu schützen und zu entwickeln, zu erreichen.

Bei „zentrenrelevanten Sortimenten“ hingegen, die typischerweise in den Innenstädten und örtlichen Zentren verkauft werden, geschieht eine Standortentwicklung außerhalb der bestehenden Versorgungszentren immer in Konkurrenz dazu, weshalb Plansatz 2.4.3.2.6 (1) für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten ausschließlich städtebaulich integrierte Lagen vorsieht.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (2):

Nach § 11 Abs. 3 Nr. 5 Landesplanungsgesetz sind in den Regionalplänen Festlegungen zur räumlichen Konkretisierung des Integrationsgebots nach Plansatz 3.3.7 des Landesentwicklungsplans zu treffen. In den Raumnutzungskarten der Regionalpläne werden daher „VRG für zentrenrelevante

⁴⁸ LT-Drs.: 16/6103 vom 12.04.2019

⁴⁹ § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG

⁵⁰ LT-Drs.: 16/6103 vom 12.04.2019

regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte“ festgelegt, die mehr oder weniger die Innenstädte und örtlichen Zentren wiedergeben⁵¹. In den Kleinzentren und nicht-zentralen Orten wird keine räumliche Kulisse im Regionalplan festgelegt, da nur Ober-, Mittel- und Unterzentren überörtliche Versorgungsfunktionen wahrnehmen, die es zu schützen und zu entwickeln gilt.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (3):

Die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und Ortskerne zu schützen und zu entwickeln ist ein Kernanliegen des raumordnerischen Zielsystems. Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung, die als Frequenzbringer dienen, sind daher vorrangig in den Innenstädten und Ortskernen auszuweisen, zu errichten und zu erweitern.

Die Konzentration der Lebensmittelversorgung einer Gemeinde auf die „Innenstädte und örtlichen Zentren“ bzw. auf die „Stadt- und Ortskerne“ steht jedoch dem Ziel der flächendeckenden Sicherung der Grundversorgung entgegen. Bereits jetzt erfolgt die Versorgung der Bevölkerung mit Sortimenten der Grundversorgung überwiegend von Standorten außerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren. Die Standortanforderungen des Einzelhandels der Grundversorgung auf der einen Seite und die baulichen Restriktionen der Innenstädte und örtlichen Zentren auf der anderen Seite lassen zudem eine Ansiedlung bzw. Erweiterung von Betrieben der Grundversorgung oft nicht in den Innenstädten und örtlichen Zentren zu, sodass, um auch künftig die Grundversorgung sicherstellen zu können, eine Erweiterung der Gebietskulisse für Betriebe der Grundversorgung erforderlich ist. Dabei darf die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren nicht beeinträchtigt werden. Der Regionalplan Heilbronn-Franken definiert deshalb die „Sortimente der Grundversorgung“ als einen Unterfall der „zentrenrelevanten Sortimente“ und erweitert für die Gruppe dieser Betriebe die räumliche Kulisse für Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben von Einzelhandelsgroßprojekten.

Bei der Festlegung der „VRG Grundversorgung“ werden die Kriterien nach Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 herangezogen, um sicherzustellen, dass der Standort mit dem Landesentwicklungsplan vereinbar ist. In den Zentralen Orten werden in Abstimmung mit den Gemeinden auf der Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte und im Rahmen des Integrationsgebots, das durch den LEP vorgegeben ist, die Bereiche identifiziert, die für die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung in Frage kommen.

Einzelhandelsbetriebe, die nicht unter den Begriff „Einzelhandelsgroßprojekt“ zu subsumieren sind, sind weiterhin außerhalb der Vorranggebiete zulässig (bspw. Gebietsversorger). Insofern ist nicht die komplette Überplanung der Wohnsiedlungsbereiche notwendig. Die Überplanung von Gewerbegebieten ist unzulässig.

Bei Kleinzentren und nicht-zentralen Orten, welchen in der Regel kein überkommunaler Versorgungsauftrag zukommt, ist eine räumliche Festlegung nicht erforderlich.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (4):

Die Angebote der Grundversorgung sind räumlich an städtebaulich integrierten Standorten zu konzentrieren. Die Identifikation geeigneter Standortbereiche für die Vorranggebiete erfolgt auf der Grundlage konzeptioneller Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden. Der Plansatz ist ein Grundsatz der Raumordnung. Auch bei einem Fehlen eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts ist die Festlegung von Vorranggebieten in Ober-, Mittel- und Unterzentren erforderlich. Verstoßen die kommunalen Standortvorschläge aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept gegen die Ziele der Raumordnung, ist eine entsprechende Festlegung im Regionalplan nicht möglich.

⁵¹ Regionalplan Heilbronn-Franken 2020, Begründung, 63

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (5):

Für die Kleinzentren und nicht-zentralen Orte wird kein Vorranggebiet festgelegt. Kleinzentren und nicht-zentrale Orte haben keinen Versorgungsauftrag, der über die Gemeinde hinausreicht. Gleichwohl sind Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung nach Plansatz 2.4.3.2.3 (1), erste Ausnahmenvoraussetzung, zulässig. Die Einhaltung des Integrationsgebots nach Plansatz 2.4.3.2.6 (1) ist darüber hinaus erforderlich. Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung werden die Standorteigenschaften nach den Kriterien aus Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 geprüft.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (6):

Nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte stehen nicht in Konkurrenz zu den Angeboten der Innenstadt. Aus diesem Grund wird auf eine Standortsteuerung verzichtet. Im Sinne der Aufgabe, auf verkehrsminimale Versorgungsstrukturen hinzuwirken, sind die Gemeinden aufgerufen, sich mit der fußläufigen Erreichbarkeit und der Anbindung der Standorte an den öffentlichen Personennahverkehr im Wege der Abwägung auseinandersetzen.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (7)

Nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte können dann in Konkurrenz zu den Angeboten der Innenstadt stehen, wenn das Neben- bzw. Randsortiment bestimmte Dimensionen erreicht. Aus diesem Grund ist eine Regelung zum Neben- bzw. Randsortiment erforderlich. Randsortimente sind dem Hauptsortiment sachlich zugeordnet; Nebensortimente, die neben dem Hauptsortiment auch vertrieben werden, müssen nicht in sachlichem Zusammenhang zum Hauptsortiment stehen⁵². Diese definitorische Unterscheidung ist für die Raumordnung nicht relevant, weshalb Nebensortiment und Randsortiment hier ein und dieselbe Kategorie bilden. Neben- bzw. Randsortiment sind dem Hauptsortiment sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch seiner Gewichtigkeit deutlich untergeordnet. Mit einer Begrenzung der Kategorie „Neben- bzw. Randsortiment“ auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche ist dies sichergestellt.

Die Begrenzung auf 800 m² Verkaufsfläche ist notwendig, weil die BauNVO davon ausgeht, dass ab 800 m² Verkaufsfläche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung vorliegen. Wenn Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Hauptsortiment ab 800 m² Verkaufsfläche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele haben, so haben Einzelhandelsbetriebe, die mehr als 8.000 m² Verkaufsfläche haben und dabei über 800 m² zentrenrelevantes Neben- bzw. Randsortiment führen, erst recht Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung.

⁵² Bönker/Bischoping, BauNVO, § 11 Abs. 3 Satz 4, Rn 160

Rechtsfolge der Regelung

Das Integrationsgebot ist ein Ziel der Raumordnung, das aufgrund § 4 Abs. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen zu beachten ist. Bauleitpläne müssen nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung angepasst werden. Der Landesentwicklungsplan legt das Integrationsgebot entsprechend Plansatz 2.4.3.2.6 (1) fest. Die räumliche Konkretisierung erfolgt auf Ebene der Regionalplanung⁵³. Im Regionalplan Heilbronn-Franken werden in der Raumnutzungskarte zweierlei Vorranggebiete festgelegt. Die Vorranggebiete nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) sind für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten vorgesehen. Die Vorranggebiete nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) sind für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung vorgesehen. Während Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung zu den zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten zählen und daher auch in den Vorranggebieten nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) zulässig sind, sind zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte, die nicht auch der Grundversorgung zuzuordnen sind, nicht in den Vorranggebieten nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) zulässig.

Die positive Bestimmung von Standorten, an welchen Einzelhandelsgroßprojekte ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden dürfen, schließt die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten an anderen Standorten aus. Dieser Ausschluss von Einzelhandelsgroßprojekten ist auf raumbedeutsame bzw. regionalbedeutsame zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte beschränkt.

Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Das Integrationsgebot des Landesentwicklungsplans ist als sogenanntes „Soll-Ziel“ eine Muss-Vorschrift mit Regel-Ausnahme-Charakter⁵⁴. Nach der Auslegung des VGH Mannheim⁵⁵ sind Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel nur an städtebaulich integrierten Standorten auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern; einzige Ausnahme von dieser in Satz 1 festgelegten Regel ist in Satz 2 festgelegt, wonach die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten im Hauptsortiment auch in städtebaulichen Randlagen in Frage kommen. Eine weitere Ausnahme von der in Satz 1 festgelegten Regel, auch in atypischen Fällen, vermag der Senat nicht zu erkennen⁵⁶.

Der LEP unterscheidet Einzelhandelsgroßprojekte nach dem angebotenen Warensortiment. Die Kategorien sind „zentrenrelevante Sortimente“ und „nicht-zentrenrelevante Sortimente“. Welche Sortimente zu welcher Kategorie gehören, kann Plansatz 2.4.3.2.1 (2) entnommen werden. Die Sortimentsliste ist aus der Sortimentsliste des Einzelhandelserlasses entwickelt. In einem städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB kann die Sortimentsliste entsprechend der kommunalen Gegebenheiten modifiziert werden. Hierbei besteht insbesondere hinsichtlich der als „in der Regel zentrenrelevant“ bezeichneten Sortimente Spielraum. Sortimente der Grundversorgung sind immer auch zentrenrelevant.

Da der Landesentwicklungsplan für nicht-zentrenrelevante Warensortimente explizit eine Ausnahme enthält, die Einzelhandelsgroßprojekte, die dieser Warengruppe zuzuordnen sind, vom

⁵³ § 11 Abs. 3 Nr.5 LplG Baden-Württemberg

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10, Rn 9

⁵⁵ VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn 69

⁵⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn 70

VGH Mannheim, Urteil vom 22.11.2013, 3 S 3356/11, Rn 66 und Rn 70

Integrationsgebot ausnimmt, verfährt der Regionalplan entsprechend. Ein Einzelhandelsgroßprojekt ist dann als ein nicht-zentrenrelevantes Einzelhandelsgroßprojekt zu werten, wenn nicht-zentrenrelevante Warengruppen als Hauptsortiment geführt werden, diese also rd. 90 % der Verkaufsfläche ausmachen, und die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Warengruppen darüber hinaus 800 m² nicht übersteigt⁵⁷.

In Ober-, Mittel- und Unterzentren sind zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) nur in den für sie festgelegten Vorranggebieten zulässig. Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung sind nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) darüber hinaus auch in den Vorranggebieten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung zulässig. Für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung steht somit eine größere räumliche Kulisse zur Verfügung.

In Kleinzentren und nicht-zentralen Orten sind Einzelhandelsgroßprojekte nur bei Vorliegen einer der beiden im LEP ausdrücklich genannten Ausnahmeveraussetzungen auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern. Im Regelfall betrifft dies Einzelhandelsgroßprojekte zur Sicherung der Grundversorgung (Plansatz 2.4.3.2.3 (1), erste Ausnahmeveraussetzung). Außerhalb der Ober-, Mittel- und Unterzentren sind weder Vorranggebiete nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) noch nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) festgelegt. Gleichwohl ist Plansatz 2.4.3.2.6 (1), der aus dem Landesentwicklungsplan nachrichtlich übernommen wurde, einschlägig. Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 bestimmt Standortvoraussetzungen, die mindestens vorliegen müssen, um ein Vorhaben als „städtebaulich integriert“ beurteilen zu können. Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 folgt dem Regel-Ausnahme-Charakter; demnach müssen die drei in den Spiegelstrichen bezeichneten Ausnahmeveraussetzungen kumulativ vorliegen. Eine Ausnahme von der Regel ist benannt. Für Härtefälle steht das Zielabweichungsverfahren offen, das integraler Bestandteil des raumordnerischen Zielsystems ist.

⁵⁷ LT-Drs.: 16/2185 vom 06.06.2017