



**Planungsausschuss am 28. November 2017**

**- öffentlich -**

Vorlage zu TOP 3.2

**Fortschreibung des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben**

**Regionale Siedlungsstruktur – Schwerpunkte für Einzelhandelsgroßprojekte**

**- Beschluss**

### **Beschlussvorschlag**

Der Planungsausschuss stimmt dem vorliegenden Entwurf zur Regionalen Siedlungsstruktur – Schwerpunkte für Einzelhandelsgroßprojekte, vorbehaltlich möglicher Änderungen, die sich aus der abschließenden raumordnerischen Gesamtbeurteilung -einschließlich der Ergebnisse der Umweltprüfung- ergeben können, zu.

## 1. Vorbemerkung

In der Sitzung des Planungsausschusses am 5. April 2017 hat die Verbandsverwaltung den Sachstand zum Kapitel 2.7 Regionale Siedlungsstruktur – Schwerpunkte für Einzelhandels-großprojekte im Rahmen der Regionalplan-Fortschreibung präsentiert. Der dort gefasste Beschluss, die rechtlich erforderlichen Planungen weiter auszuarbeiten und abzustimmen ist umgesetzt worden.

In der vorliegenden Sitzungsvorlage sind alle verbindlichen Festlegungen des Kapitels 2.7 Regionale Siedlungsstruktur – Schwerpunkte für Einzelhandelsgroßprojekte vollständig dokumentiert. In der Anlage sind die zugehörigen Plansätze aufgeführt. Dabei werden unterschieden:

- **Ziel (Z)** der Raumordnung: „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Die Ziele sind von allen öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als rechtsverbindliche Vorgaben zu beachten.
- **Grundsatz (G)** der Raumordnung: „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Die Grundsätze sind von allen öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.
- **Nachrichtliche Übernahmen (N)**: Festlegungen des Landesentwicklungsplans sowie von Fachplanungen, die nicht an der Verbindlichkeit teilnehmen. Die Bindungswirkung ergibt sich aus den originären Planwerken.
- **Vorschlag (V)**: Unverbindliche Empfehlung raumbedeutsame Fachplanungen das Landes aufzustellen, entsprechend zu ändern oder zu ergänzen (§ 25 Abs. 2 LplG).

Die Plansätze wurden farbig markiert, um die Quelle der Texte zu dokumentieren:

- **Grau**: Der Plansatz basiert auf dem Landesentwicklungsplan 2002 (nachrichtliche Übernahme oder (sinngemäße) Übernahme eines LEP-Plansatzes in den Regionalplan) oder ist aus dem Landesplanungsgesetz abgeleitet.
- **Grün**: Der Plansatz basiert auf dem Regionalplan 1996.
- **Gelb**: Der Plansatz wurde neu in die Regionalplan-Fortschreibung aufgenommen.

In der Sitzung der Verbandsversammlung am 4. Dezember 2009 wurde zum damaligen Regionalen Einzelhandelskonzept folgender einstimmiger Beschluss gefasst:

„Die Verbandsversammlung nimmt den Bericht der Verbandsverwaltung zustimmend zur Kenntnis und beauftragt sie, das Einzelhandelskonzept und die daraus entwickelten Plansätze als Leitlinie für das aktuelle Verwaltungshandeln und als Grundlage der Ausarbeitung eines Teilkapitels „Einzelhandelsgroßprojekte“ für die Gesamtfortschreibung des Regionalplans zu nutzen.“

Die in der Anlage befindlichen Plansätze stimmen grundsätzlich mit denen aus dem Jahr 2009 überein. Geringfügige Änderungen gab es nur dort, wo sich auf Grund der aktuellen Bearbei-

tung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes oder entsprechender Rechtsprechung Bedarfe ergaben.

## **2. Rechtliche Grundlagen**

Die in der Anlage formulierten Plansätze sind angesichts der Entwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten außerhalb der gewachsenen Versorgungskerne der Städte und Gemeinden zur Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten auf regionaler Ebene erforderlich.

Als Einzelhandelsgroßprojekte zählen die in § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung vom 23.01.1990 (BauNVO) aufgeführten Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und andere großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher, von denen nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung ausgehen können. Nach der gegenwärtigen Rechtsprechung sind Einzelhandelsbetriebe großflächig im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> überschreiten. Erreicht ein Einzelhandelsbetrieb diese Schwelle zur Großflächigkeit, greift die Regelvermutung nach § 11 Abs. 3 Satz 3 Bau NVO, nach der ab einer Geschossfläche von 1.200 m<sup>2</sup> nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung anzunehmen sind.

Die Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten ergibt sich für die Regionalverbände in Baden-Württemberg aus den Vorgaben des Landesplanungsgesetzes (LplG) vom 10.07.2003 und dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 23.07.2002 (LEP 2002). Ergänzt wird dieser Rahmen durch die Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten vom 21.02.2001 (Einzelhandelserlass) mit der entsprechenden Sortimentsliste, der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen (VwV Regionalpläne) vom 01.06.2017 sowie die BauNVO.

So basiert der als Grundsatz definierte Plansatz in Kapitel 2.7.0 im Wesentlichen auf den Vorgaben des Plansatzes 1.2 des LEP 2002 sowie dem Einzelhandelserlass. Die Plansätze 1 bis 6 sind nachrichtliche Übernahmen bzw. abgeleitete Zielformulierungen zu den im LEP formulierten Zielen zum Zentralitätsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und dem Integrationsgebot.

Für den als Ziel formulierten Plansatz 7, der Steuerung von Agglomerationen, ist auf Landesebene (noch) keine Vorgabe vorhanden. Hier unterstützt das Land jedoch die schon in vielen (Teil)Regionalplänen anderer Regionen formulierten Plansätze als eigenständige regionalplanerische Festlegung. Als Einzelhandelsagglomeration wird eine Ansammlung von Einzelhandelsbetrieben verstanden, deren Verkaufsflächengrößen jeweils und für sich betrachtet die Schwelle zur Großflächigkeit nicht erreichen und bei denen ein räumlich-funktionaler Zusammenhang besteht. Einzelhandelsagglomerationen können dieselben Auswirkungen hervorrufen, die auch durch ein Einzelvorhaben hervorgerufen werden können und sind folglich wie ein Einzelhandelsgroßprojekt im Sinne der Plansätze 1 bis 6 zu beurteilen. Negative Auswirkungen auf die zentralörtlichen Versorgungskerne (Stadt- und Ortskerne) sind insbesondere dann zu erwarten, wenn solche Einzelhandelsagglomerationen außerhalb der zentralörtlichen Versorgungskerne (Stadt- und Ortskerne) entstehen und sich die dort veräußerten Sortimente gegenseitig ergänzen. Verbund- bzw. Koppelungskäufe sind dann wahrscheinlich.

Auch die Ausweisung von Vorranggebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG) und die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten für nicht-zentrenrelevante Einzelhandels-

großprojekte (VBG) in Kapitel 2.7.1 und 2.7.2 werden vom LplG vorgegeben (§ 11 Abs. 3 Nr. 5. und § 11 Abs. 7 LplG). Dem Regionalverband obliegt dabei die Konkretisierung, also die genaue Festlegung der Standorte für zentrenrelevante bzw. nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte in den Ober-, Mittel- und Unterzentren im Maßstab 1:50.000 in der Raumnutzungskarte.

Konkret hatte das damals für die Regionalplanung zuständige Wirtschaftsministerium des Landes dazu ausgeführt: „Die planerische Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ist Aufgabe der Regionalplanung. Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan verpflichten die Träger der Regionalplanung zur gebietsscharfen Festlegung von Standorten für alle großflächigen Einzelhandelsbetriebe, also sowohl solche mit zentrenrelevantem Sortiment als auch solche mit nicht-zentrenrelevantem Sortiment, in den Ober-, Mittel- und Unterzentren. Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevantem Sortiment dürfen nach dem Landesentwicklungsplan nur in den Stadt- und Ortskernen errichtet oder erweitert werden.“ (Wirtschaftsministerium B-W, 03.02.2010).

Die Vorranggebietsfestlegung zur Konzentration des zentrenrelevanten Einzelhandels dient der Sicherung und Stärkung der Innenstädte (Stadt- und Ortskerne) als multifunktionale Standorte. Entsprechend dem Regelungsgehalt von VRG sollen dort weiterhin andere mit der Einzelhandelsnutzung vereinbare innenstadtypische Nutzungen wie Dienstleistung, Kultur und Wohnen grundsätzlich möglich sein.

Mit der gebietsscharfen Festlegung von VRG für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ist gleichzeitig verbunden, dass in allen Gebieten außerhalb der VRG die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten grundsätzlich ausgeschlossen ist (Ausschlussgebiet für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte). Ein VRG ist nicht identisch mit einem Zentralen Versorgungsbereich (ZVB), da dieser parzellenscharf und nicht wie das VRG gebietsscharf sein muss. Er kann sich aber aus diesem ableiten und dient als wichtige Identifizierungshilfe für ein VRG.

Für die Abgrenzung der VBG bildet die gute räumliche und funktionale Zuordnung zum zentralörtlichen Standortbereich (Stadt- bzw. Ortskern) ein wesentliches Kriterium. In den gebietsscharf als VBG gemäß § 11 Abs. 7 Satz 4 LplG festgelegten Standorten kommt der Nutzung durch Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht zu. Andere Nutzungen, die als mit der Nutzung durch Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten vereinbar gelten (bspw. Gewerbebetriebe), sind in den VBG für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich zulässig.

Sofern in den Standortbereichen für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, sollen die Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten in den hierfür festgelegten VBG umgesetzt werden.

Die Festlegung der VRG und VBG geschah in enger Abstimmung und im Konsens mit den jeweiligen Kommunen.

# Anlage

## 2.7 Schwerpunkte für Einzelhandelsgroßprojekte

### 2.7.0 Allgemeine Grundsätze und Ziele

#### **Gewährleistung einer verbrauchernahen Versorgung**

- G** Die verbrauchernahe Versorgung (Nahversorgung) soll möglichst in der gesamten Region gewährleistet und sichergestellt werden. Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung sollen integrierte und wohngebietsnahe Standorte für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsbetrieben herangezogen werden. Dabei soll den Bedürfnissen von Behinderten, Familien mit Kindern und Senioren angemessen Rechnung getragen und auf eine gute Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sowie im Fußgänger- und Fahrradverkehr hingewirkt werden.

#### **Konzentrationsgebot**

- (1) Z** Die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) ist nur in den Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig.
- (2) Z** Abweichend hiervon kommen auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung in Betracht,
- wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung erforderlich ist und von den Einzelhandelsgroßprojekten keine überörtlichen Auswirkungen zu erwarten sind oder
  - diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind.

Die Plansätze 2.7.0 (4) bis 2.7.0 (6) gelten entsprechend

- (3) Z** Hersteller-Direktverkaufszentren sind als besondere Form des großflächigen Einzelhandels grundsätzlich nur in den Oberzentren zulässig. Bei einer Geschossfläche von weniger als 5.000 m<sup>2</sup> kommen ausnahmsweise auch Standorte in Mittelzentren in Betracht. Die Plansätze 2.7.0 (4) bis 2.7.2 gelten entsprechend.

#### **Beeinträchtigungsverbot**

- (4) Z** Die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten darf die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungskerne der Standortgemeinde (Stadt- und Ortskern) und der umliegenden Zentralen Orte (Stadt- und Ortskerne) sowie der verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens nicht wesentlich beeinträchtigen.

#### **Kongruenzgebot**

- (5) Z** Bei der Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten ist die Verkaufsfläche des Vorhabens auf die Einwohnerzahl des zentralen Ortes und dessen Verflechtungsbereich abzustimmen.

#### **Integrationsgebot**

- (6) N** Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht-zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.

### **Einzelhandelsagglomeration**

- (7) Z Mehrere Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen erwarten lassen, sind wie ein einheitliches Einzelhandelgroßprojekt zu beurteilen.

#### **2.7.1 Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte**

- (1) Z Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten sind nur in den in der Raumnutzungskarte dargestellten Vorranggebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte auszuweisen, zu errichten und zu erweitern. In den Vorranggebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte sind andere, mit der vorrangigen unvereinbare raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen.
- (2) Z Außerhalb dieser Vorranggebiete ist die Ausweisung und Errichtung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten ausgeschlossen (Ausschlussgebiet für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte).

Ausnahmsweise können Gebiete, die sich am Rande dieser Vorranggebiete befinden und die im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Weiterentwicklung zukünftig voraussichtlich die vergleichbare funktionale und städtebauliche Charakteristik wie das bestehende Vorranggebiet aufweisen werden, in dieses integriert werden. Voraussetzung hierfür ist eine bestehende funktionale und städtebauliche Verknüpfung mit dem vorhandenen Vorranggebiet und eine erhebliche Willensbekundung der entsprechenden Kommune mit erkennbarer Umsetzungserwartung, in deren Rahmen die entsprechenden Anforderungen für den Ausnahmetatbestand zukünftig umgesetzt werden können.

Ausnahmsweise sind bestandsorientierte Erweiterungen zulässig, sofern sie entsprechend den Plansätzen 2.7.0 (1) bis 2.7.0 (6) regionalplanerisch verträglich sind.

Zudem können Einzelhandelsgroßprojekte, die der Grundversorgung dienen, im Einzelfall auch an Standorten außerhalb der Vorranggebiete innerhalb oder in räumlicher Zuordnung zu Wohngebieten in städtebaulich integrierten Lagen ausgewiesen, errichtet und erweitert werden. Die Plansätze 2.7.0 (4) bis 2.7.0 (6) gelten entsprechend.

- (3) Z Zentrenrelevante Randsortimente sind in den Ausschlussgebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte in ihrer Summe auf die Verkaufsfläche zu begrenzen, die der Schwelle zur Großflächigkeit entspricht. Die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente hat sich der Verkaufsfläche des Hauptsortiments deutlich unterzuordnen.

#### **2.7.2 Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (Ergänzungsstandorte)**

- G Auch Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten sollen vorrangig in den Integrierten Lagen ausgewiesen, errichtet und erweitert werden. Sofern dort keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, kommen auch Standorte in städtebaulichen Randlagen in Frage. In der Raumnutzungskarte sind Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte festgelegt. In diesen Vorbehaltsgebieten kommt der Nutzung durch Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht zu.