



Sitzungsvorlage zur öffentlichen Sitzung		Drucksache Nr	DSPA 20/16-Ö
des Planungsausschusses am	14.06.16	Aktenzeichen	21.500

Zu Tagesordnungspunkt: 5)

Gesamtfortschreibung Regionalplan

- Regionales Einzelhandelskonzept
weiteres Vorgehen
 - *Information*
-

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Kenntnisnahme

Erläuterung zum Tagesordnungspunkt:

In der Verbandsversammlung am 01.12.2015 wurde folgender einstimmiger Beschluss gefasst: „Die Verbandsverwaltung wird beauftragt, mit den Arbeiten am Regionalen Einzelhandelskonzept für die Region Hoahrhein-Bodensee zu beginnen. Die Verbandsverwaltung wird beauftragt in Abstimmung mit den Fraktionen einen Vorschlag über den Umfang und die Zielsetzung eines Einzelhandelskonzeptes zu erarbeiten. Über diesen Vorschlag soll in den Gremien beraten und beschlossen werden.“

Die IHK Hoahrhein-Bodensee begrüßt die Erstellung eines Regionalen Einzelhandelskonzeptes, wird die Erarbeitung inhaltlich begleiten und sich finanziell beteiligen.

Das Plankapitel „Großflächiger Einzelhandel“ ist Bestandteil der Gesamtfortschreibung des Regionalplans. Gemäß aktueller Auskunft des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur als Oberster Raumordnungsbehörde sind die Regionalverbände als Träger der Regionalplanung durch das Landesplanungsgesetz dazu verpflichtet, im Regionalplan Festlegungen zum großflächigen Einzelhandel zu treffen, sofern die Regionalbedeutsamkeit gegeben ist. Diese Verpflichtung, die bereits der Wortlaut von § 11 Abs. 3 S. 1 LplG nahelegt, ergibt sich jedenfalls aus den Gesetzesmaterialien und dem Sinn und Zweck der Regelung. Die Verpflichtung der Regionalverbände Regelungen zum großflächigen Einzelhandel zu treffen, hat bereits mit der Novellierung im Jahr 2001 Einzug in das Landesplanungsgesetz gefunden. Mit der nun anstehenden Gesamtfortschreibung des Regionalplans sind entsprechende Festlegungen im Regionalplan aufzunehmen.

Gemäß dem Plansatz 3.3.7.4 des Landesentwicklungsplans soll die Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen vor allem auf Grund eines regionalen Entwicklungskonzeptes vorgenommen werden. Als Teil einer integrierten städtebaulichen Gesamtplanung soll auf der Grundlage von regional abgestimmten Einzelhandelskonzepten eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erhalten oder angestrebt werden.



Das regionale Einzelhandelskonzept stellt somit eine wesentliche Grundlage für das Kapitel „Großflächiger Einzelhandel“ im Regionalplan dar. Um eine zeitliche Verzögerung der Gesamtfortschreibung zu vermeiden, hat die Verbandsverwaltung entsprechend des o.g. Beschlusses einen ersten Rahmen (mögliche Ziele, Vorgehen) zu Erstellung eines Einzelhandelskonzeptes erarbeitet (vgl. **Anlage 1**). Eine Diskussion mit den Fraktionsvorsitzenden (bzw. deren Stellvertretern) fand am 28. April 2016 statt.

Als nächster Schritt zur Erstellung des Einzelhandelskonzeptes ist vorgesehen, dass eine Ausschreibung erfolgt, damit der Planungsausschuss in einer seiner nächsten Sitzungen ein Büro beauftragen kann.

Einen Überblick zum rechtlichen Rahmen der regionalplanerischen Steuerung, Beispiele anderer Verbände zur Umsetzung in den Regionalplan sowie einen Vergleich der regionalen zur kommunalen Planung sind den weiteren **Anlagen** zu entnehmen.

Regionales Einzelhandelskonzept Hochrhein-Bodensee (REHK-HB)

Das REHK-HB ist ein informelles Instrument. Es entfaltet keine unmittelbare rechtliche Wirkung im Sinne von Bindungen für die kommunale Bauleitplanung.

Bei Vorliegen eines von der Verbandsversammlung beschlossenen regionalen Einzelhandelskonzepts würden Stellungnahmen des Regionalverbands zu kommunalen Bauleitplänen, welche die Ansiedlung, Errichtung oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben zum Ziel haben, auf Grundlage dieses Konzepts erstellt werden. Folglich müsste sich die planende Gemeinde im Rahmen ihrer Abwägung hiermit auseinandersetzen.

Nur bei den im Regionalplan bzw. Landesentwicklungsplan festgelegten Zielen ist gemäß § 1 Abs. 4 BauGB eine kommunale Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung nicht möglich (zu den Inhalten des Regionalplans: vgl. S. 5 dieser Anlage).

a.) Ziele des Regionalen Einzelhandelskonzepts

- Grundlage für die Festlegungen im Regionalplan
- Vorschläge zur Sicherung der Grundversorgung in allen Gemeinden der Region
- einen Rahmen für die regionale Abstimmung von Einzelhandelsvorhaben schaffen, der auf einer gemeinsamen Bewertung der Ist-Situation fußt, ein einheitliches Bewertungsraster und einen einheitlichen Bewertungsmaßstab anwendet, Vorschläge zur regional abgestimmten Vorgehensweise bei der Steuerung der künftigen Einzelhandelsentwicklung und beim Umgang mit kontrovers diskutierten Planvorhaben („Spielregeln“, Vorgaben für Gutachten) entwickeln (Verhinderung eines ruinösen Wettbewerbs der Standorte und Verständigung über gemeinsame Zielvorstellungen und Spielregeln), möglichst hohe Transparenz für (bestehende und zukünftige) Investoren, Schaffung transparenter Wettbewerbsbedingungen in der Region
- Entwicklung von Standards für die künftige Beurteilung von französischen und Schweizer Kunden („Grenzlage“) bei der Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben; Umsetzung der landesplanerischen Vorgabe („grenzüberschreitende Verflechtungen sind zu berücksichtigen“) und Vorschläge für die Abgrenzung von Verflechtungsräumen (die bisher bei jedem Verfahren Anlass zur Diskussion bieten)
- Verbesserung der interkommunalen Abstimmung
- Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung und der Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche unter Berücksichtigung der Vorgaben von Raumordnung und Landesplanung sowie aktueller Rechtsprechung aufzeigen, Aufzeigen regional und städtebaulich geeigneter Standorte unter Berücksichtigung der kommunalen Interessen; Schaffung von Gestaltungsspielräumen zu den landesplanerischen Vorgaben (regionaler Konsens)
- Formulierung von Entwicklungsperspektiven/Leitzielen zur Entwicklung des Einzelhandels für die gesamte Region, zukunftsweisende, nachhaltig wirkende Positionierung der Region für Handelseinrichtungen bei sich ständig verändernden Vertriebs- und Verkaufsformen, neuen Standortanforderungen und sich wandelndem Kunden- und Verbraucherverhalten
- Herstellen eines überörtlichen Konsenses für einen Entwicklungsrahmen, der die weitere Entwicklung im Einzelhandel unterstützt
- Aufbau einer Einzelhandelsdatenbank (mit regelmäßiger Aktualisierung), welche allen Gemeinden zur Verfügung steht; Schaffung transparenter Wettbewerbsbedingungen durch Aufbau einer aktuellen Datenbasis
- Schaffung einer Grundlage für kommunale Einzelhandelskonzepte
- Schaffung einer Grundlage zur Sicherung des Bestands

„Die Einhaltung der in regionalen Einzelhandelskonzepten festgelegten Regelungen hängt also von der Bereitschaft der beteiligten Städte und Gemeinden ab, diese zu befolgen. Die Praxis zeigt, dass die Erarbeitung regionaler Einzelhandelskonzepte mindestens den Prozess der interkommunalen Abstimmung von Einzelhandelsvorhaben erheblich verbessern kann. Dementsprechend ist es in der Regel das ausdrückliche Ziel regionaler Einzelhandelskonzepte, die Abstimmung zwischen benachbarten Kommunen über die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren zu verbessern. Zu diesem Zweck können vereinfachte und beschleunigte Verfahren zur Abstimmung und Genehmigung von Ansiedlungsvorhaben vereinbart werden, die die im regionalen Einzelhandelskonzept gemeinsam festgelegten Voraussetzungen erfüllen und sich dementsprechend im Rahmen des hergestellten regionalen Konsenses bewegen. Der Verwaltungsaufwand kann hierdurch reduziert, zusätzliche Planungssicherheit geschaffen und sinnvolle Investitionen können beschleunigt umgesetzt werden.

Basis für die Verbesserung der interkommunalen Abstimmung und den angestrebten regionalen Konsens ist die Schaffung transparenter Wettbewerbsbedingungen in der Region. Hierzu kann das regionale Einzelhandelskonzept einen wesentlichen Beitrag leisten, indem es einen Überblick über die aktuelle Angebots- und Nachfragesituation in der Region gibt und einheitliche Kriterien für die Ansiedlung, Erweiterung oder Verlagerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe festlegt. Auch können Mindestanforderungen an Verträglichkeitsgutachten vereinbart werden, um die Akzeptanz der Ansiedlungsentscheidung im interkommunalen Kontext zu erhöhen.

Die mit einem REHK erreichbaren regionalen Verfahrensregeln und einheitlichen Kriterien zur Bewertung von Ansiedlungsvorhaben verbessern auch die Grundlagen für eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik im Umgang mit den Investoren. Dies betrifft sowohl die Frage der Standortfindung und -bewertung als auch das Erfordernis, zur Erhaltung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung Verkaufsflächen- und Sortimentsbeschränkungen durchzusetzen.“

[Bunzel, Arno et al., Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche; Difu-Arbeitshilfe; Berlin 2009, S. 92f]

Trotz des angestrebten räumlichen und inhaltlichen Detaillierungsgrades des Entwicklungskonzeptes kann mit diesen Ergebnissen keine wirkungsbezogene Einzelfallbeurteilung von Einzelhandelsansiedlungen erfolgen. Auch ersetzt dieses Konzept keine kommunalen Entwicklungskonzepte.

b) Funktionen eines Regionalen Einzelhandelskonzepts

- ▣ Verbesserung der Abstimmung über die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren zwischen benachbarten Kommunen,
- ▣ Schaffung transparenter Wettbewerbsbedingungen durch Aufbau einer aktuellen Datenbasis als Grundlage für Bewertungen und Entscheidungen zur Entwicklung der Einzelhandelssituation in der Region,
- ▣ Erarbeitung eines hierarchischen Zentrumsystems in der Region und räumliche Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung unter Berücksichtigung kommunaler Zielsetzungen, absehbarer Marktpotenziale und rechtlicher Rahmenbedingungen als Orientierungsrahmen,
- ▣ Vereinbarung von Kriterien zur Bewertung von Einzelhandelsansiedlungen gegebenenfalls auch über Standorte für bestimmte Ansiedlungen,
- ▣ Vereinbarung vereinfachter und beschleunigter Verfahren zur Abstimmung und Genehmigung von Ansiedlungsvorhaben, insbesondere für solche Vorhaben, die die im regionalen Einzelhandelskonzept gemeinsam festgelegten Voraussetzungen erfüllen,
- ▣ Vereinbarung von Verfahren zur Abstimmung in Konfliktfällen (z.B. Einschaltung von Gutachtern),
- ▣ Vereinbarungen zur Eröffnung von Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung landesplanerischer Vorgaben, soweit die Landesplanung dies zulässt.

entnommen: Bunzel Arno et al.; Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2009, S. 92

c.) Inhalt/ Methodik zur Erstellung des Regionalen Einzelhandelskonzepts

Die Umsetzung des besten Konzeptes ist nur dann möglich, wenn es gelingt, sowohl die wesentlichen Akteure in den Arbeitsprozess mit einzubinden als auch alle Akteursgruppen über den jeweils aktuellen Arbeitsstand zu informieren.

Vorgehen:

- externe Vergabe (der Auftragnehmer des Analyseteiles sollte auch weiteren Input für konzeptionellen Teil geben)
- fachliche Begleitung durch Verbandsverwaltung sowie regelmäßige Abstimmung und Vorbereitung mit RP Freiburg, IHK Hochrhein-Bodensee und Handelsverband Südbaden
- regelmäßige Information/Abstimmung mit den politischen Gremien des RVHB
- Information und Einbezug aller Gemeinden der Region in den Planungsprozess (insbes. mit den Unter-, Mittel- und Oberzentren)
- ggf. Information der Öffentlichkeit

Inhalt/Struktur

A. Analyseteil

Erhebung der Angebotsstruktur (Bestandserhebung) und Darstellung des grundsätzlichen Entwicklungsbedarfs

- Auswertung aller vorliegenden kommunalen Einzelhandelskonzepte
- Erhebung des Einzelhandelsangebots und der Einzelhandelsnachfrage; Umsätze, Kaufkraftpotenzial, Bindungsquoten
- Bewertung der IST-Situation sowie der Lage zur Grenze (F + CH)
- Ableitung von Entwicklungsbedarf für zusätzliche Einzelhandelsangebote (u.a. abgeleitet aus der IST-Situation sowie der möglichen Bevölkerungsentwicklung)
- Erarbeitung von Übersichtskarten für das Gebiet des Regionalverbands
- Umsetzung in ein GIS-basiertes System (+ Vorschlag für künftige Aktualisierungen), Datenbank

- regional abgestimmte Sichtweise
- regional erhobene vergleichbare Zahlen

Mit Abschluss des Analyseteils liegen wesentliche Grundlagen vor, die von den kommunalen Planungsträgern für die Erstellung von kommunalen Einzelhandelsgutachten bzw. zur Bewertung von konkreten Einzelhandelsvorhaben genutzt werden können.

B. Konzeptioneller Teil

(Strukturvorschlag – die eigentliche Struktur wird im Rahmen des Analyseteils vom beauftragten Gutachter, den am Prozess beteiligten Stellen (IHK, RP, Handelsverband), der Verbandsverwaltung sowie den Gremien des RVHB entwickelt.)

1. Regionale Entwicklungsziele
 - Entwicklung von Leitzielen für die künftige Einzelhandelsentwicklung (regionale Entwicklungsperspektive)
 - u.a. Prüfung des Zentrale-Orte-Systems, Verflechtungsräume

2. Sicherung der Nahversorgung in allen Teilräumen der Region
 - Definition einer ausgewogenen, dauerhaft tragfähigen gesicherten Nahversorgung über geeignete Kriterien
 - Bewertung der regionalen Nahversorgungssituation auf Basis der Analyse der Angebots- und Nachfragesituation
 - Vorschläge zur Sicherung der Nahversorgung

3. Berücksichtigung/Bewertung der Grenzlage
 - Entwicklung von Standards für die künftige Berücksichtigung von französischen und Schweizer Kunden bei der Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben
 - Konkretisierung der landesplanerischen Vorgaben („grenzüberschreitende Verflechtungen sind zu berücksichtigen“), Konkretisierung der Verflechtungsräume

4. Schlussfolgerungen
 - Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung und der Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche unter Berücksichtigung der Vorgaben von Raumordnung und Landesplanung sowie aktueller Rechtsprechung, Gestaltungsspielräume zu den landesplanerischen Vorgaben
 - Vorschläge zur regional abgestimmten Vorgehensweise bei der Steuerung der künftigen Einzelhandelsentwicklung und beim Umgang mit kontrovers diskutierten Planvorhaben („Spielregeln“, Vorgaben für Gutachten)
 - Vorschlag von Standorten für regional bedeutsamer Einzelhandelsgroßprojekte gemäß den rechtlichen Vorgaben für die Fortschreibung des Regionalplans (= Vorschläge für räumlich gebietsscharf abgegrenzte Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte und Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte) sowie Vorschläge für die Abgrenzung von Verflechtungsräumen

Zeitlicher Aufwand

Die Erfahrungen anderer Regionalverbände haben gezeigt, dass mit einem Bearbeitungszeitraum ab Vergabe von ca. 18 Monaten zu rechnen ist.

d.) Fazit

„Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren hat häufig Auswirkungen, die über die Grenzen der jeweiligen Standortgemeinden weit hinaus gehen und die Versorgungsstruktur ganzer Regionen verändern können. Die betroffenen Teilräume können in unterschiedlicher Weise davon profitieren oder beeinträchtigt werden. Zahlreiche Entscheidungen der Obergerichte bestätigen, dass solche Vorhaben überörtliche raumrelevante Auswirkungen haben können. Die Standortentwicklung für Einzelhandelsbetriebe mit überörtlichen Auswirkungen raumverträglich zu gestalten, gehört daher heute zu den Standardaufgaben der Raumordnungsplanung.

[...]

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG ist die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.

[...]

An die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG anknüpfend beschreibt die MKRO die Funktion der landes- und regionalplanerischen Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels dahingehend, dass diese "dem Schutz der Stadtzentren und der zentralen Einzelhandelschwerpunkte im Hinblick auf die auch von der EU anerkannten Ziele einer verbrauchernahen Versorgung, der Vermeidung von Verkehr, der schonenden Nutzung von Flächen und dem Schutz vor Zersiedlung, dem Umwelt- und Klimaschutz und der nachhaltigen Entwicklung insgesamt" dienen (Positionspapier der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 15. Dezember 2010).

[...]

Eine besondere Bedeutung für die Einzelhandelsentwicklung im überörtlichen Kontext haben regionale Entwicklungskonzepte für diesen Bereich, die in der Regel als Regionale Einzelhandelskonzepte (REHK) bezeichnet werden. Von solchen Konzepten geht keine Bindungswirkung im rechtlichen Sinne aus. Sie zielen vielmehr auf eine Verbesserung der regionalen Abstimmung über die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren. REHK sind informelle Planungen mehrerer Gemeinden einer Region, mit denen Zielvorgaben und Regeln für die Ansammlung von Einzelhandelsgroßvorhaben mit überörtlichen Auswirkungen verabredet werden.

[...]

Gleichwohl ist die Aufstellung REHK sinnvoll, da durch diese die regionalen Kooperations- und Abstimmungsstrukturen verbessert werden können. Die Verständigung über Kriterien zur Beurteilung von Einzelhandelsstandorten ist eine wichtige Basis für die angemessene Steuerung und Abstimmung dieser Vorhaben. REHK können zudem als wichtige Grundlage für die Raumordnungsplanung genutzt werden.“

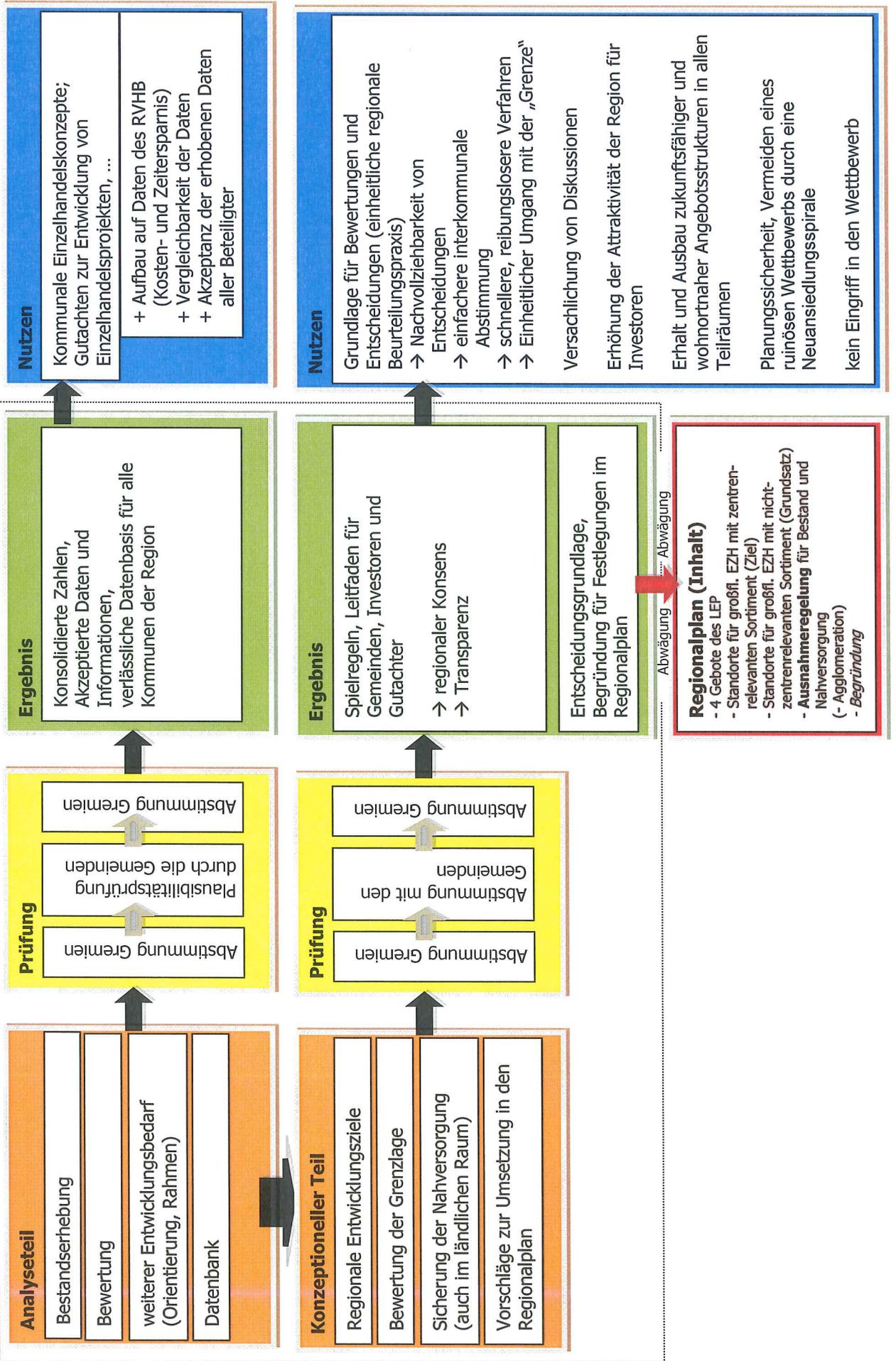
[Kruse, Stefan (Hrsg.), Handbuch Einzelhandel, Bonn 2012, S. 90ff]

Umsetzung in den künftigen Regionalplan

Wesentliche Inhalte der regionalplanerischen Festlegungen

- Übernahme der landesplanerischen Ziele (Zentralitätsgebot, Kongruenzgebot, Integrationsgebot, Beieinträchtigungsverbot)
- Festlegung von Standorten für zentrenrelevanten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten (Vorranggebiete – Ziel)
- Festlegung von Standorten für zentrenrelevanten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (Vorbehaltsgebiete – Grundsatz)
- Ausnahmeregelung für großflächige Betriebe der Grundversorgung
- Ausnahmeregelung für bestehende Betriebe
- *Agglomerationsregelung*

Regionales Einzelhandelskonzept Hochrhein-Bodensee



Analyseteil

- Bestandserhebung
- Bewertung
- weiterer Entwicklungsbedarf (Orientierung, Rahmen)
- Datenbank

Konzeptioneller Teil

- Regionale Entwicklungsziele
- Bewertung der Grenzlage
- Sicherung der Nahversorgung (auch im ländlichen Raum)
- Vorschläge zur Umsetzung in den Regionalplan

Prüfung

- Abstimmung Gremien
- Plausibilitätsprüfung durch die Gemeinden
- Abstimmung Gremien

Prüfung

- Abstimmung Gremien
- Abstimmung mit den Gemeinden
- Abstimmung Gremien

Ergebnis

Konsolidierte Zahlen, Akzeptierte Daten und Informationen, verlässliche Datenbasis für alle Kommunen der Region

Ergebnis

Spielregeln, Leitfaden für Gemeinden, Investoren und Gutachter
 → regionaler Konsens
 → Transparenz

Entscheidungsgrundlage, Begründung für Festlegungen im Regionalplan

Abwägung Abwägung

Regionalplan (Inhalt)

- 4 Gebote des LEP
- Standorte für großfl. EZH mit zentrenrelevanten Sortiment (Ziel)
- Standorte für großfl. EZH mit nicht-zentrenrelevanten Sortiment (Grundsatz)
- **Ausnahmeregelung** für Bestand und Nahversorgung
(- Agglomeration)
(- Begründung)

Nutzen

Kommunale Einzelhandelskonzepte; Gutachten zur Entwicklung von Einzelhandelsprojekten, ...
 + Aufbau auf Daten des RVHB (Kosten- und Zeitersparnis)
 + Vergleichbarkeit der Daten
 + Akzeptanz der erhobenen Daten aller Beteiligter

Nutzen

Grundlage für Bewertungen und Entscheidungen (einheitliche regionale Beurteilungspraxis)
 → Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen
 → einfachere interkommunale Abstimmung
 → schnellere, reibungslosere Verfahren
 → Einheitlicher Umgang mit der „Grenze“
 Versachlichung von Diskussionen
 Erhöhung der Attraktivität der Region für Investoren
 Erhalt und Ausbau zukunftsfähiger und wohnortnaher Angebotsstrukturen in allen Teilräumen
 Planungssicherheit, Vermeiden eines ruinösen Wettbewerbs durch eine Neuan siedlungsspirale
 kein Eingriff in den Wettbewerb

Rechtliche Grundlagen für das Plankapitel „Großflächiger Einzelhandel“

Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

§ 11 Abs. 1 LplG:

„Der Regionalplan legt die anzustrebende räumliche Entwicklung und Ordnung der Region in beschreibender und zeichnerischer Darstellung als Ziele und Grundsätze der Raumordnung fest. Die Ziele sind durch den Buchstaben »Z«, die Grundsätze sind durch den Buchstaben »G« zu kennzeichnen. [...]“

§ 11 Abs. 2 LplG:

„Der Regionalplan konkretisiert die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 des Raumordnungsgesetzes und die Grundsätze des Landesentwicklungsplans und der fachlichen Entwicklungspläne. [...]Der Regionalplan formt diese Grundsätze und die Ziele der Raumordnung des Landesentwicklungsplans und der fachlichen Entwicklungspläne räumlich und sachlich aus. [...]

§ 11 Abs. 3 LplG:

„Soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich ist (Regionalbedeutsamkeit), enthält der Regionalplan Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, zur anzustrebenden Freiraumstruktur und zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur der Region. Dazu sind im Regionalplan festzulegen:
[...]

5. Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe, [...].“

Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg

Plansatz 3.3.7

(Z) Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (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 auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion in Betracht, wenn

- dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder
- diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind.

(Z) Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.

Plansatz 3.3.7.1

(Z) Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Plansatz 3.3.7.2

(Z) Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen. Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten

ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.

Plansatz 3.3.7.3

(G) Neue Einzelhandelsgroßprojekte sollen nur an Standorten realisiert werden, wo sie zeitnah an den öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen werden können.

Plansatz 3.3.7.4

(G) Die Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen soll vor allem auf Grund eines regionalen Entwicklungskonzepts vorgenommen werden. Als Teil einer integrierten städtebaulichen Gesamtplanung soll auf der Grundlage von regional abgestimmten Einzelhandelskonzepten eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erhalten oder angestrebt werden.

Fazit

Da in der Regel Einzelhandelsgroßprojekte überörtliche Auswirkungen haben und somit regionalbedeutsam sind, sind nach Auffassung der Obersten Raumordnungsbehörde Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe gemäß § 11 Abs. 3 LplG im Regionalplan festzulegen.

Auch der VGH Baden-Württemberg hat in seinem Beschluss vom 19.5.2008 (AZ: 3 S 2509/07) bestätigt, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe i.d.R. regionalbedeutsam sind. „Der streitige Betrieb mit einer Verkaufsfläche von ca. 1.050 qm weist eine allerVoraussicht nach deutlich über 1.200 qm liegende Geschossfläche auf. Er fällt daher unter die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO, wonach großflächige Einzelhandelsbetriebe dieser Größe nicht nur unwesentliche negative Auswirkungen u.a. auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung sowie auf die Nahversorgung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche habenkönnen. Damit spricht manches dafür, dass ein Lebensmittel-Einzelhandelsbetrieb dieser Größe regelmäßig auch regionalbedeutsam ist. Für diese Einstufung sprechen auch Wortlaut und Struktur des § 11 Abs. 3 LplG, der im Katalog in Satz 2 Ziffern 1 - 11 potentiell regionalbedeutsame Vorhaben im Sinne von Satz 1 umschreibt; in diesem Katalog sind auch Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe aufgeführt (§ 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 LplG).“

Zur Aufnahme der **Agglomerationsregelung** sind die Regionalverbände hingegen nicht verpflichtet. Dennoch wird seitens der höheren und obersten Raumordnungsbehörde befürwortet (und gefordert), dass die Regionalverbände dieser Regelungslücke der BauNVO über regionalplanerische Festlegungen schließen. Dieser Aufforderung sind alle 8 Regionalverbände, die bereits Regelungen zum Einzelhandel in den Regionalplänen getroffen haben, nachgekommen.

Stand der Planungen zum Kapitel „Großflächiger Einzelhandel“ bei den Regionalverbänden:

Von den 12 Regionalverbänden in Baden-Württemberg haben aktuell 8 Regionalverbände verbindliche Festlegungen im Regionalplan zum Thema „Großflächigen Einzelhandel“ getroffen (jeweils mit der Festlegung von „Standorten für großflächigen Einzelhandel“ und der „Agglomerationsregelung“).

In der Region Donau-Iller liegt bereits ein Entwurf vor.

Der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben bearbeitet das Thema im Rahmen der aktuell laufenden Gesamtfortschreibung des Regionalplans (ein regionales Einzelhandelskonzept wird derzeit erstellt).

In der Region Ost-Württemberg gibt es aktuell keine Regelungen. Das Thema wird vermutlich im Rahmen der anstehenden Gesamtfortschreibung bearbeitet werden.

Beispiele für die regionalplanerischen Festlegungen:

Regionalverband Südlicher Oberrhein:

Auszug aus der verbindlichen Teilfortschreibung (28.01.2011)

2.6.9.6 (Z) 1 Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte

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.

Außerhalb dieser Vorranggebiete ist die Ausweisung und Errichtung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten ausgeschlossen (Ausschlussgebiet für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte). Ausnahmsweise sind bestandsorientierte Erweiterungen zulässig, sofern sie entsprechend der Planätze 2.6.9.2 bis 2.6.9.4 regionalplanerisch verträglich sind.

(Z) 2 Zentrenrelevante Randsortimente sind in den Ausschlussgebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte auf die Verkaufsflächengröße zu begrenzen, die der Schwelle zur Großflächigkeit entspricht. Die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente hat sich der Verkaufsfläche des Hauptsortiments unterzuordnen.

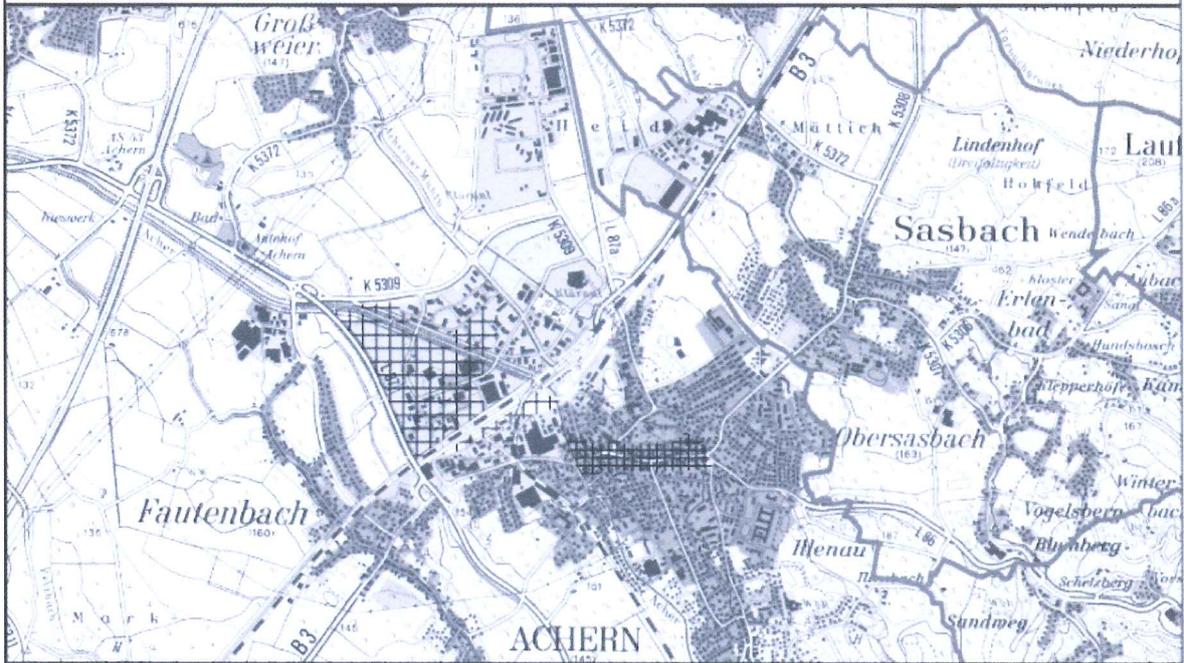
2.6.9.7 (G) Vorbehaltsgebiete für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (Ergänzungsstandorte)

Auch Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten sollen 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 den Vorbehaltsgebieten für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ist der Einzelhandelsnutzung in der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht beizumessen.

2.6.9.8 (Z) Einzelhandelsagglomeration

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

**Raumnutzungskarte Regionalplan Südlicher Oberrhein
Teilfortschreibung Einzelhandelsgroßprojekte
Mittelzentrum Achern**



 Standort für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG) (PS 2.6.9.6)

 Standort für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VBG) (PS 2.6.9.7)

 Siedlungsfläche Bestand und Planung*

 Industrie- und Gewerbefläche Bestand und Planung*

*nach AROK (Automatisiertes Raumordnungs-kataster des Landes Baden-Württemberg)

 Gemeindegrenzen

Grundlage: Digitale Geodaten © Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (www.lgl-bw.de). Az.: 2851.9-1/19

Maßstab: 1 : 50 000



Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg

Auszug aus der verbindlichen Teilfortschreibung (20.01.2012)

2.7.2 Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte

(Z) Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen nur in den in der Raumnutzungskarte gebietsscharf festgelegten integrierten Standortbereichen ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Diese Standorte werden als Vorranggebiete festgelegt. In diesen Vorranggebieten sind andere Nutzungen, die mit der Einzelhandelsnutzung nicht vereinbar sind, ausgeschlossen.

Standort für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG)

Außerhalb der Vorranggebiete ist die Ausweisung und Errichtung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten ausgeschlossen (Ausschlussgebiet für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte). Ausnahmsweise sind bestandsorientierte Erweiterungen dann möglich, wenn sie entsprechend der Z (1) und Z (2) des Plansatzes 2.7.1 regionalplanerisch verträglich sind.

(G) Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten sollen sich ebenfalls in den Standorten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ansiedeln. Falls dort keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, sind Standorte in städtebaulichen Randlagen möglich. Für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten geeignete Ergänzungsstandorte außerhalb der integrierten Lagen werden in der Raumnutzungskarte gebietsscharf als Vorbehaltsgebiete festgelegt. In diesen Vorbehaltsgebieten wird der Nutzung durch nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht beigemessen.

Standort für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VBG)

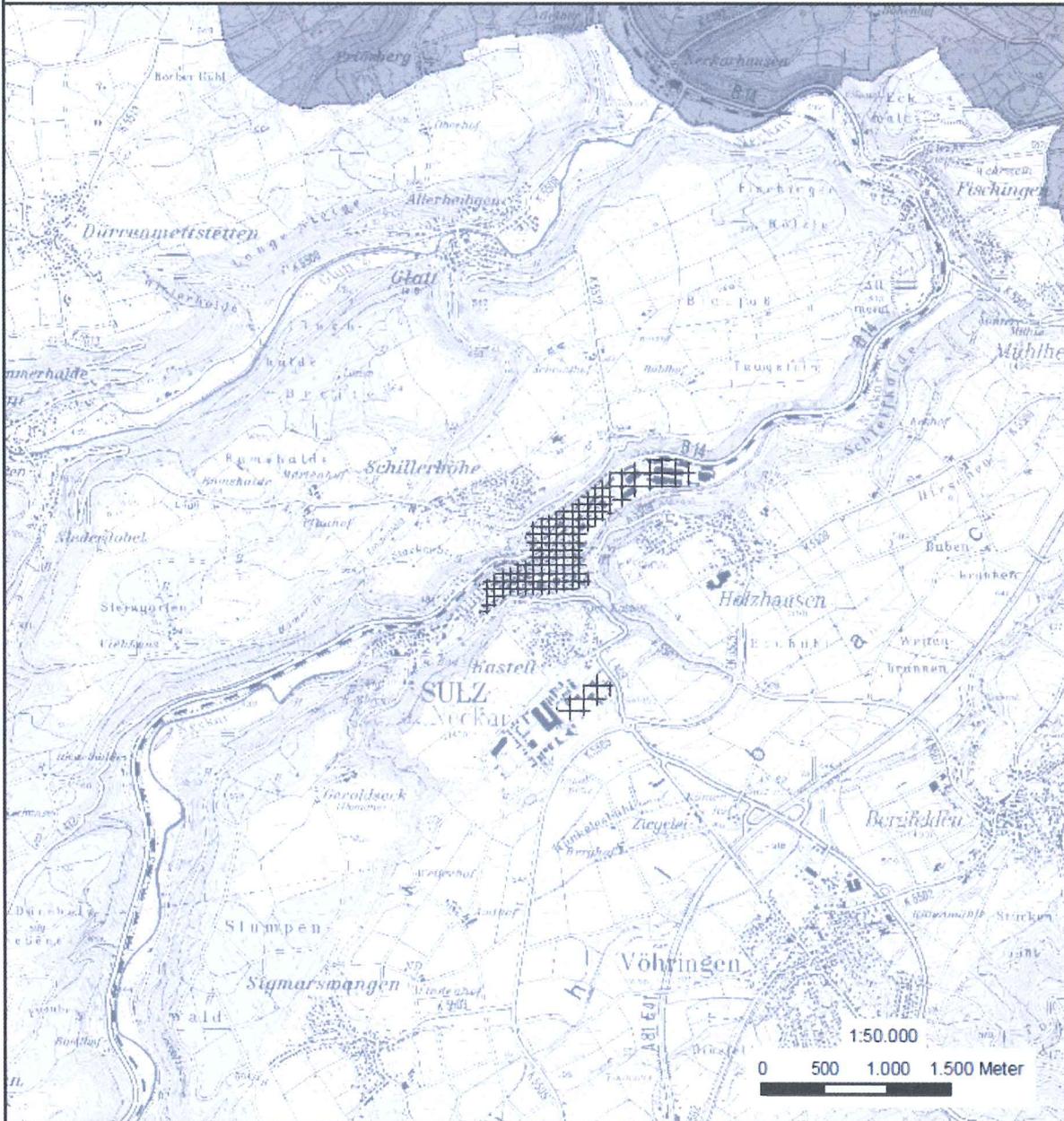
(Z) Zentrenrelevante Randsortimente sind in den Ausschlussgebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte auf höchstens 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens jedoch auf 800 m² Verkaufsfläche zu begrenzen.

2.7.3 Räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben (Agglomerationen)

(Z) Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische und städtebauliche Folgeeffekte auslösen können, sind wie ein einheitliches Vorhaben zu beurteilen.

**Fortschreibung des Regionalplans
Schwarzwald-Baar-Heuberg
Plansatz 2.7 Einzelhandelsgroßprojekte**

Standort: Unterzentrum Sulz am Neckar



Standort für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG) (PS 2.7.2)

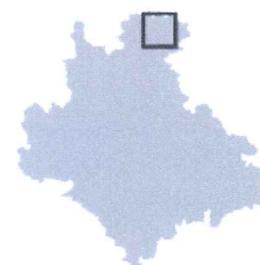


Standort für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VBG) (PS 2.7.2)



Regionalbedeutsamer Einzelhandelsbestand (N)

Lage des Kartenausschnitts



Verband Region Stuttgart

Auszug aus dem verbindlichen Regionalplan (12.11.2010)

(einziger Verband, der Ergänzungsstandorte als Symbol festgelegt hat)

2.4.3.2.3 (Z)
Standorte für
zentrenrelevante
Einzelhandels-
großprojekte (VRG)

(1) Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (vgl. Sortimentsliste in der Begründung) sind nur in den zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskernen und nur in den in der Raumnutzungskarte dargestellten und als Vorranggebiete gebietsscharf festgelegten Standorten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte vorzusehen.

(2) Außerhalb dieser Vorranggebiete sind Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ausgeschlossen (Ausschlussgebiet).

2.4.3.2.4 (Z)
Standorte für nicht
zentrenrelevante
Einzelhandels-
großprojekte

(1) Standorte für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (vgl. Sortimentsliste in der Begründung) sind ebenfalls nur in den zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskernen zulässig und in der Regel den in der Raumnutzungskarte dargestellten Vorranggebieten gemäß PS. 2.4.3.2.3 oder deren unmittelbaren Umfeld zuzuordnen.

(2) Von der Zuordnung zu diesen Vorranggebieten kann für Standorte für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte dann abgewichen werden, wenn innerhalb der in der Raumnutzungskarte dargestellten Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte, wegen nicht ausreichender Flächengröße, nicht herstellbarer ausreichender Verkehrserschließung oder zwingender Inanspruchnahme potenzieller Flächen für andere Nutzungen, keine Standortmöglichkeiten gegeben sind.

(3) Soweit für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte von einer Zuordnung zu den Standorten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte abgesehen werden soll, sind zentrenrelevante Randsortimente auf höchstens 3 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 350 m² Verkaufsfläche zu beschränken.

2.4.3.2.5 (G)
Ergänzungsstandorte

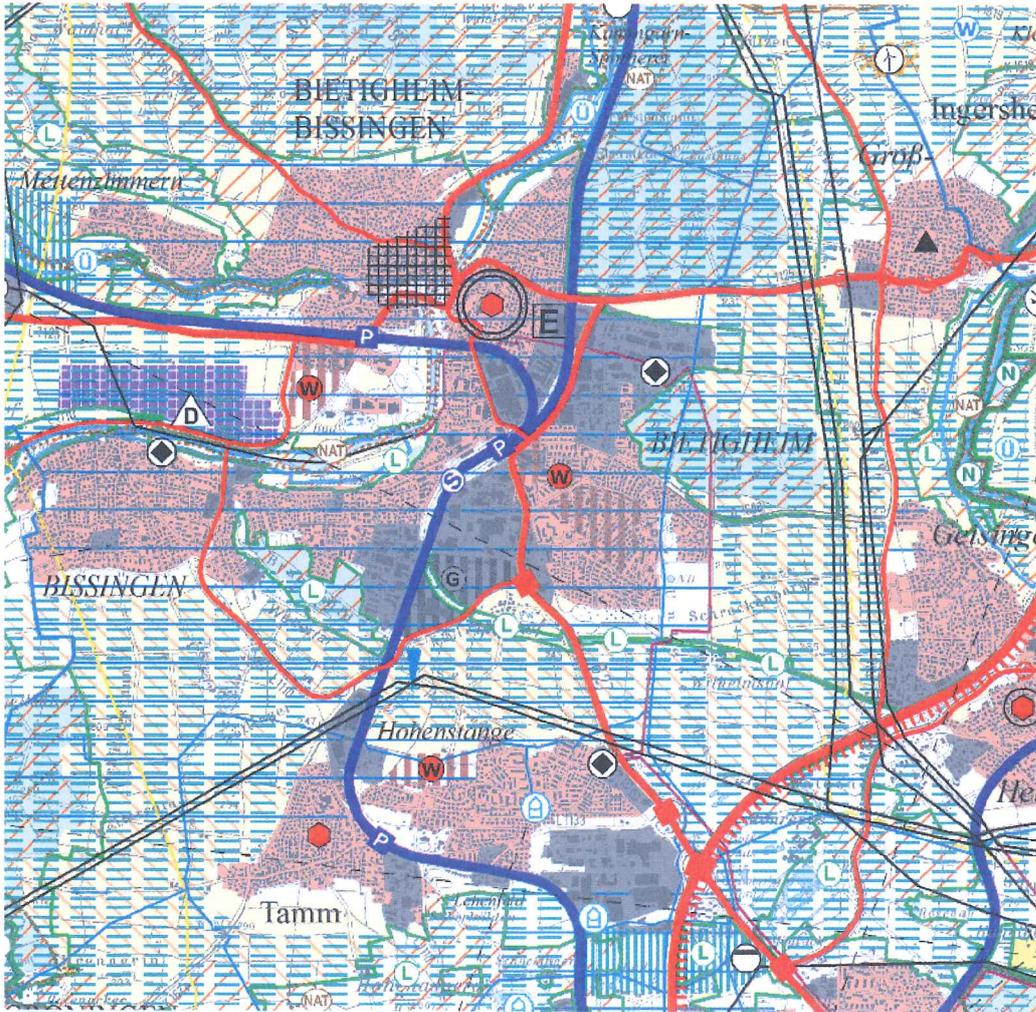
(1) Aus raumordnerischer Sicht als Standort für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte außerhalb der Vorranggebiete nach PS 2.4.3.2.3 grundsätzlich geeignete Standortbereiche sind in der Raumnutzungskarte als Ergänzungsstandorte festgelegt. Diese Standortbereiche gelten als raumordnerisch abgestimmt, sofern die Vorgaben von PS 2.4.3.2.2 eingehalten sind.

(2) Als Ergänzungsstandort kann alternativ jeweils auch ein anderer Standort dann in Frage kommen, wenn die Vorgaben der Plansätze 2.4.3.2.2, 2.4.3.2.3 und 2.4.3.2.4 im Übrigen eingehalten werden. Dies ist im Einzelfall konkret zu prüfen und entsprechend nachzuweisen.

2.4.3.2.8 (Z)
Räumliche
Konzentration von
Einzelhandelsbetrieben
(Agglomeration)

(1) Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind in den Ortskernen aller Gemeinden zulässig. Wird ein Bauleitplan aufgestellt oder geändert, dessen Geltungsbereich den Ortskern ganz oder teilweise erfasst, so darf die hier nach zulässige Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben keine schädlichen, überörtlichen Wirkungen entfalten, insbesondere auf die zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskerne, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden oder deren Ortskerne. Ansonsten gelten für Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben die Plansätze 2.4.3.2.2 (Z) bis 2.4.3.2.6 (Z) entsprechend.

(2) Eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben entsteht, wenn räumlich nahe beieinander liegend mehrere Einzelhandelsbetriebe errichtet werden, zu einem bestehenden Einzelhandelsbetrieb ein oder mehrere neue Einzelhandelsbetriebe hinzu treten oder bestehende Einzelhandelsbetriebe erweitert oder umgenutzt werden, so dass die Summe der Verkaufsflächen der räumlich nahe beieinander liegenden Einzelhandelsbetriebe größer als 800 m² ist. Räumlich nahe beieinander liegen Einzelhandelsbetriebe, wenn die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen nicht länger als 150 m ist.



Verbindliche Festlegungen	
Regionale Siedlungsstruktur	
	Gemeinde oder Gemeindeteil mit verstärkter Siedlungstätigkeit (VRG), PS 2.4.1.4 (Z)
	Gemeinde, beschränkt auf Eigenentwicklung, PS 2.4.2 (Z)
	Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG), PS 2.4.4.1 (Z)
	Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG), PS 2.4.4.1 (Z), Bestandsfläche [B]
	Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen (VRG), PS 2.4.3.1.1 bzw. PS 2.4.3.1.2 (Z)
	Schwerpunkt in Bestandsgebieten (VRG), PS 2.4.3.1.3 (Z)
	Standort für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG), PS 2.4.3.2.3 (Z)
	Ergänzungsstandorte, PS 2.4.3.2.5 (G)
	Oberzentrum, PS 2.3.1 (N)
	Mittelzentrum, PS 2.3.2 (N)
	Unterkernzentrum, PS 2.3.3 (Z)
	Kleinzentrum, PS 2.3.4 (Z)
Regionale Freiraumstruktur	
	Regionaler Grünzug (VRG), PS 3.1.1 (Z)
	Grünzäsur (VRG), PS 3.1.2 (Z)
	Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege (VBG), PS 3.2.1 (G)
	Gebiet für Landwirtschaft (VBG), PS 3.2.2 (G)
	Gebiet für Forstwirtschaft und Waldfunktionen (VBG), PS 3.2.3 (G)
	Gebiet für Landschaftsentwicklung (VBG), PS 3.2.4 (G)
	Gebiet zur Sicherung von Wasservorkommen (VBG), PS 3.3.6 (G)
	Gebiet für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (VRG), PS 3.5.1 (Z)
	Gebiet zur Sicherung von Rohstoffen (VRG), PS 3.5.2 (Z)

Umsetzung in den Regionalplan, regionale und kommunale Planung

Weder regionale Einzelhandelskonzepte noch kommunale Einzelhandels-, Märkte- oder Zentrenkonzepte entfalten unmittelbare Rechtswirkung. Nur durch eine Umsetzung in den Regionalplan bzw. auf kommunaler Ebene in einen Bauleitplan wird die gewünschte Steuerung erreicht.

Umsetzung des regionalen Einzelhandelskonzepts in den Regionalplan

Die Festlegungen im Regionalplan erfolgen als Ziel oder als Grundsatz. Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, d.h. die Gemeinden haben keinen Abwägungsspielraum.

Hingegen sind die Grundsätze bei den kommunalen Planungen zu berücksichtigen, d.h. die Gemeinden müssen sich mit diesen Grundsätzen auseinandersetzen und im Rahmen ihrer Abwägungskompetenz entscheiden. Folglich können Grundsätze der Regional- und Landesplanung durch eine sachgerechte Abwägung überwunden werden.

Gemäß § 11 Abs. 3 LplG ist eine Voraussetzung für das Recht der regionalplanerischen Steuerung die „Regionalbedeutsamkeit“. Nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe sind nicht regionalbedeutsam; somit finden hier (ggf. Ausnahme Agglomeration) landes- und regionalplanerische Ziele zum Einzelhandel keine Anwendung.

Inhalt des Regionalplans

Das regionale Einzelhandelskonzept bildet die Grundlage für die Grundsätze, Ziele und Begründung des Regionalplans, wobei das Einzelhandelskonzept inhaltlich deutlich über die Inhalte des daraus zu entwickelnden Regionalplans gehen sollte. Über die Inhalte und Ausformungen des Konzepts, welche im Regionalplan umgesetzt werden sollen, hat letztendlich die Verbandsversammlung im Rahmen ihrer Abwägungskompetenz zu entscheiden.

Nach Auswertung verbindlicher Regionalpläne in Baden-Württemberg sowie den Vorgaben des LplG, des LEP sowie der VwV Regionalpläne lassen sich folgende Inhalte des Regionalplans zur Steuerung des regionalbedeutsamen Einzelhandels ableiten.

- 1.) Allgemeine Grundsätze
 - verbrauchernahe Versorgung
 - Sicherung der Versorgung
 - GrundversorgungAussagen des regionalen Einzelhandelskonzeptes bilden hier eine wesentliche Grundlage.
- 2.) Übernahme der Gebote des LEP (Ziele des LEP)
 - Konzentrationsgebot
 - Kongruenzgebot
(ggf. ergänzt um Festlegung von Verflechtungsbereichen)
 - Beeinträchtigungsverbot
 - Integrationsgebot
- 3.) Vorranggebiete für Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten (**Ziel**)
 - Darstellung von Flächen in der Raumnutzungskarte für alle Unter-, Mittel- und Oberzentren der Region (i.d.R. Innenstadt, Ortskerne), in denen der zentrenrelevante Einzelhandel (Ausnahme: Nahversorgung) stattfindet (in Abstimmung mit den kommunalen Märktekonzepten)
Die Vorranggebiete stellen die Konkretisierung des Konzentrations- und Integrationsgebots des LEP dar.

- 4.) Vorbehaltsgebiete für Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe mit nichtzentrenrelevanten Sortimenten (**Grundsatz**)
 - Darstellung von Flächen oder Symbolen in der Raumnutzungskarte für alle Unter-, Mittel- und Oberzentren der Region, in denen der zentrenrelevante Einzelhandel stattfinden soll (Abwägungsmöglichkeit im Rahmen der kommunalen Planung)
Die Vorbehaltsgebiete stellen die Konkretisierung des Konzentrationsgebots des LEP dar.
- 5.) Ausnahmeregelungen
 - Ausnahmeregelungen für Bestandsbetriebe und Betriebe der Nah- und Grundversorgung
- 6.) Agglomerationsregelung (Ziel)
 - für eine eigenständige Agglomerationsregelung im Regionalplan gibt es keine gesetzliche Verpflichtung
 - sofern die Regelung in den Regionalplan aufgenommen werden sollte, werden dann Einzelhandelsagglomerationen wie großflächige Einzelhandelsbetriebe beurteilt.

Fazit:

Der wesentliche Inhalt der regionalplanerischen Regelungen zum großflächigen, regionalbedeutsamen Einzelhandel stellen die Konkretisierung des Konzentrationsgebots („großflächiger Einzelhandel grundsätzlich nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren) und des Integrationsgebots („Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen werden“) dar.

Zudem kann die Regionalplanung über die Aufnahme der *Agglomerationsregelung* auch die Ansiedlung mehrerer selbstständiger, für sich genommen nicht großflächiger Einzelhandelsbetrieb an einem Standort steuern. Diese Agglomerationen haben häufig vergleichbare Auswirkungen wie die Ansiedlung einzelner großflächiger Betriebe oder eines Einkaufszentrums, wobei anders als bei den zuletzt genannten Betriebsformen der Steuerungsmechanismus des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht greift.

Die Gemeinden können diese Lücke im System einer effizienten Steuerung der räumlichen Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben grundsätzlich auch im Wege der Bauleitplanung schließen, indem beispielsweise die Zulässigkeit von Einzelhandel in Gewerbegebieten eingeschränkt oder ausgeschlossen wird.

„Gleichwohl wird in der Regel daneben ein raumordnerisches Steuerungserfordernis bestehen. Denn auch hier gilt: Die den Gemeinden eingeräumten Regelungsmöglichkeiten sind nicht mehr als Handlungsoptionen, welche die eine Gemeinde aus freiem Ermessen aufgreift, während eine andere Gemeinde diese ebenso aus freiem Planungsermessen ungenutzt lässt, obwohl hierdurch die überörtliche Ziele einer tragfähigen Versorgungsstruktur unter Beachtung der Erfordernisse einer verbrauchernahen Versorgung unterlaufen werden. Es geht also darum, diese Ziele durch förmliche Festlegung im Raumordnungsplan verbindlich zu machen.“

[Kruse, Stefan (Hrsg.), Handbuch Einzelhandel, S. 129, Bonn 2012]

Regelungen des Regionalplans zum Thema „Einzelhandel“ im Spannungsfeld zur kommunalen Bauleitplanung

Die Regional- und Landesplanung darf und kann nur den regionalbedeutsamen Einzelhandel steuern. Der Regionalplan steuert weder Betriebsform noch Verkaufsflächengröße. Die Verkaufsflächengröße ist abhängig vom Beeinträchtigungs- bzw. Kongruenzgebot des LEP. Auch wird nicht vorgegeben, wie viel Einzelhandel stattfinden kann.

Durch die Festlegung von Vorranggebieten für Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten gibt der Regionalplan einen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung („wo soll regionalbedeutsamer Einzelhandel stattfinden). Für Einzelhandel mit nichtzentrenrelevanten Sortimenten ist das „Wo“ Bestandteil des kommunalen Abwägungsvorgangs.

In das „Ob“ oder „Wann“ der kommunalen Planung wird nicht eingegriffen.

Einzelhandelskonzepte

Neben der Grundlage für den Regionalplan soll das regionale Einzelhandelskonzept insbesondere „Spielregeln“ und Beurteilungsregeln (u.a. auch Umgang mit der Schweiz) beinhalten.

Für die Erstellung von Einzelhandelskonzepten gibt es keinen allgemeingültigen Kriterienkatalog. [Kruse, Stefan (Hrsg.), Handbuch Einzelhandel, Bonn 2012, S. 237]

Über das regionale Einzelhandelskonzept könnte ein Mindestanforderungskatalog für kommunale Gutachten entwickelt werden, so dass kommunale Einzelhandelsgutachten bzw. Auswirkungsanalysen von Einzelhandelsgroßprojekten vergleichbarer werden.

Die aufbereiteten Daten des regionalen Einzelhandelskonzeptes können wiederum für jedes kommunale Gutachten genutzt werden, wobei im Rahmen der Erstellung des regionalen Konzepts von dem beauftragten Gutachter erwartet wird, dass Lösungsansätze/Vorschläge zu Art und Weise der Datenaktualisierung erarbeitet werden.

Auf kommunaler Ebene sind folgende Konzepte zu unterscheiden:

- kommunales Einzelhandelskonzept für die Gesamtgemeinde
- Gutachten für Einzelhandelsansiedlungen (Einzelfallbetrachtung – Verträglichkeitsanalyse)

Das regionale Einzelhandelskonzept kann weder ein kommunales Einzelhandelskonzept noch eine Verträglichkeitsanalyse ersetzen. Es kann vielmehr nur einen Rahmen setzen, der durch die kommunalen Konzepte bzw. Analysen ausgefüllt werden muss oder die Konzepte können auf vorhandene Informationen des regionalen Konzepts zurückgreifen. Einzelne erforderliche Schritte bei der Erstellung von Gutachten auf kommunaler Ebene sind durch das Vorhandensein regionaler Konzepte einfacher (Datenerhebung, Vergleichbarkeit, Bildung eines regionalen Konsens, etc.).

Regionale und kommunale Einzelhandelskonzepte ergänzen sich somit. Die eigentliche Umsetzung der kommunalen Entwicklungskonzepte erfolgt über die kommunale Bauleitplanung (z.B. über Darstellung bzw. Festsetzung von Kern- und Sondergebieten, über den möglichen Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen in Gewerbegebieten, etc.).

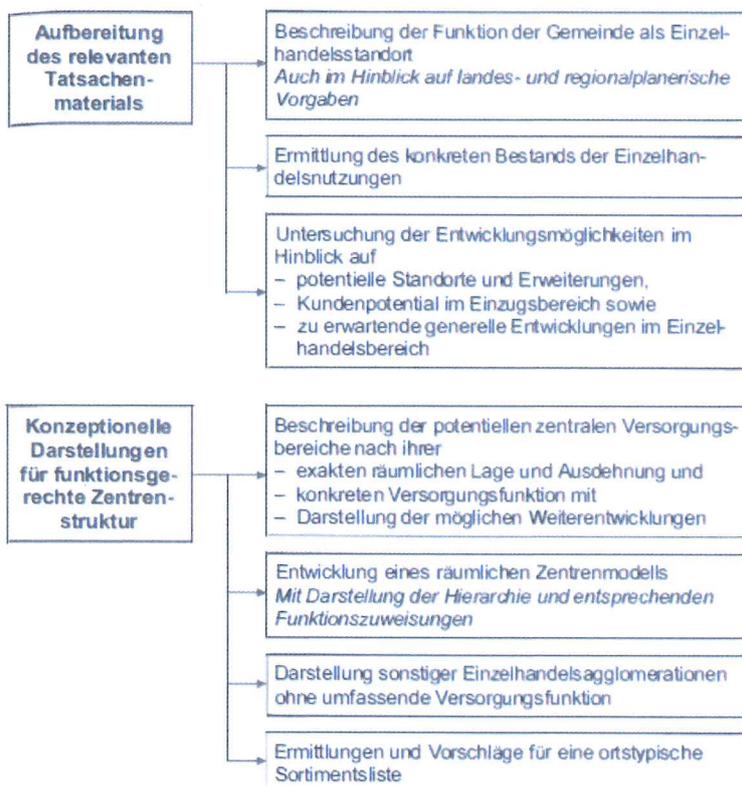


Abb.: Aufgabe gemeindlicher Einzelhandelskonzepte [Kuschnerus, Ulrich, Der standortgerechte Einzelhandel, Bonn 2007, S. 239]