



**Gutachten zur Einzelhandelssteuerung  
des Ministeriums  
für Landesentwicklung und Wohnen  
Baden-Württemberg**

Fassung vom 02.12.2024

### Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH

Prof. Dr. Donato Acocella  
Dipl.-Geograph Peter Helbig

### Junker+Kruse Stadtforschung Planung

Dipl.-Geograph Stefan Kruse  
M.Sc. Peter Rennebaum

### Baumeister Rechtsanwälte

RA Prof. Dr. Olaf Bishopink  
RAin Elisabeth Willems  
RAin Karina Weil

Zahlen, Daten und Fakten sind eine wichtige Grundlage für die Landesentwicklungsplanung. Im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans hat das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg ein Gutachten zur Einzelhandelssteuerung im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg in Auftrag gegeben. Hierin werden einerseits die exemplarische Ermittlung des Bestands und aktueller Trends sowie andererseits die Überprüfung der aktuell verbindlichen Säulen der Einzelhandelssteuerung im LEP 2002 in den Blick genommen. Dieses Gutachten fließt neben vielen weiteren Erkenntnissen in den Abwägungsprozess bei der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans ein.

Der Bericht wurde im Auftrag des Landes Baden-Württemberg vertreten durch das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen erstellt.

### Datenschutzerklärung:

Die Beteiligten berücksichtigen die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung und des Bundesdatenschutzgesetzes. Die Erhebung und Verarbeitung der Daten erfolgt nach Artikel 6 (1e) DSGVO.

### Gendergerechte Sprache:

Wir sind bemüht in allen seinen Texten eine gendergerechte Sprache zu verwenden. Wo dies möglich ist, erfolgt eine Abstimmung mit dem Auftraggeber über die zu verwendende Form bzw. über die aktuell verwendete Schreibweise.

Lörrach/Dortmund/Münster, 02.12.2024

## INHALTSVERZEICHNIS:

<b>1. AUSGANGSLAGE</b>	<b>1</b>
<b>2. TEIL 1: BESTANDSANALYSE, TRENDS, REGIONALE EINZELHANDELSKONZEPTE 3</b>	
2.1 VERSORGUNGSSITUATION IN AUSGEWÄHLTEN RÄUMEN/RAUMKATEGORIEN.....	3
2.1.1 Räumliche und qualitative Nahversorgungssituation in den Bereichen Lebensmittel und Drogerie .....	4
2.1.2 Räumliche Verteilung des sonstigen großflächigen Einzelhandels .....	13
2.1.3 Best-Practice-Beispiele.....	15
2.2 ENTWICKLUNGSTRENDS IM EINZELHANDEL.....	19
2.2.1 Entwicklung des Onlinehandels und des stationären Einzelhandels.....	19
2.2.2 Digitalisierung und Individualisierung im stationären Einzelhandel.....	26
2.3 REGIONALE EINZELHANDELSKONZEPTE .....	30
<b>3. TEIL 2: ANALYSEN UND REGULUNGSVORSCHLÄGE ZU INTEGRATIONSGEBOT, KONGRUENZGEBOT, BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT UND AGGLOMERATIONSREGELUNG</b>	<b>37</b>
3.1 KONGRUENZGEBOT - REICHWEITENMESSUNG VON EINZELHANDELSBETRIEBEN .....	37
3.2 INTEGRATIONSGEBOT - DEFINITION VON STÄDTEBAULICH INTEGRIERTEN LAGEN....	44
3.2.1 Analyse der Definitionen einer städtebaulich integrierten Lage .....	44
3.2.2 Rechtliche Einordnung des Integrationsgebots .....	53
3.3 BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT .....	62
3.3.1 Analyse der Beeinträchtigungen durch Einzelhandelsvorhaben.....	62
3.3.2 Rechtliche Einordnung von raumordnerischen Beeinträchtigungsverboten	70
3.3.2.1 Überblick über die bestehenden Regelungen in den Raumordnungsplänen der Länder	71
3.3.2.2 Rechtsprechung zur Zielqualität	72
3.3.2.3 Bewertung	87
3.3.2.4 Kriterien zur Feststellung einer (wesentlichen) Beein- trächtigung/Anforderungen an Sachverständigengutachten	97
3.3.2.5 Zusammenfassung	103
3.4 AGGLOMERATIONSREGELUNG .....	105
3.4.1 Definition von Einzelhandelsagglomerationen anhand von Praxisbeispielen.....	105
3.4.2 Rechtliche Einordnung des Begriffs Einzelhandelsagglomeration .....	109
3.4.2.1 Vergleich der bestehenden Agglomerationsregelungen der Bundesländer	110
3.4.2.2 Aufgaben und Befugnisse der Raumordnung	112
3.4.2.3 Definition	113
3.4.2.4 Zwischenergebnis	124
3.4.2.5 Verfassungsmäßigkeit von Agglomerationsregelungen	124
3.4.3 Regelungsvorschlag.....	132
<b>4. ANHANG A – VERZEICHNISSE</b>	<b>134</b>
4.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....	134
4.2 KARTENVERZEICHNIS.....	135
4.3 TABELLENVERZEICHNIS.....	136

<b>5. ANHANG B – ERGÄNZENDE DARSTELLUNGEN</b>	<b>137</b>
5.1 VERSORGUNGSSITUATION IN DEN REGIONEN HEILBRONN-FRANKEN UND NECKAR-ALB .....	137
5.1.1 Nahversorgungssituation.....	139
5.1.2 Räumliche Verteilung des sonstigen großflächigen Einzelhandels .....	159
5.2 REGIONALE EINZELHANDELSKONZEPTE .....	162
5.3 ÜBERSICHT DER RAUMORDNUNGSPLÄNE DER LÄNDER ZUM BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT .....	163
5.4 ÜBERSICHT DER RAUMORDNUNGSPLÄNE DER LÄNDER ZU DEN AGGLOMERATIONSREGELUNGEN .....	187
5.5 STECKBRIEFE EINZELHANDELSAGGLOMERATIONEN .....	203
5.5.1 Ammerbuch, In der Au (Pfäffingen).....	203
5.5.2 Balingen, Gehr.....	206
5.5.3 Ditzingen, Hirschlanden .....	209
5.5.4 Neuenstein, Salzweg /Kirchensaller Straße .....	212
5.5.5 Ravensburg, Friedrichshafen Straße .....	215
5.5.6 Ravensburg, Weststadt .....	218
5.5.7 Reutlingen, Föhrstraße .....	221
5.5.8 Sinzheim, Einzelhandelsagglomeration im nördlichen Gewerbegebiet ....	225
5.5.9 Tauberbischofsheim, Nord.....	228
5.5.10 Tübingen, Ergänzungsstandort Hagellocher Weg.....	231



## 1. AUSGANGSLAGE

Die Steuerung des großflächigen Einzelhandels ist eine der großen Herausforderungen der Raumordnung. In Baden-Württemberg wird diese derzeit über vier Ziele und zwei Grundsätze im Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 mit den vier Säulen Zentralitätsgebot, Integrationsgebot, Kongruenzgebot und Beeinträchtungsverbot geregelt. Auf dieser Basis soll eine flächendeckende Nahversorgung gewährleistet und die Funktion der Stadt- und Ortszentren als attraktive Standorte einer umfassenden Einzelhandelsversorgung und in der Folge auch Multifunktionalität sowie als lebendige Mittelpunkte gesichert werden.

Seit Inkrafttreten des LEP 2002 sind zahlreiche neue Herausforderungen, insbesondere die Themen Energie, Wohnen, Flächenhaushalt, Klimaschutz und -anpassung, Mobilität sowie interkommunale Zusammenarbeit, zu verzeichnen. Auch ist das Thema gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land Grundlage der Raumordnung.

Der stationäre Einzelhandel, d.h. der Ladeneinzelhandel, war in den vergangenen Jahrzehnten dynamischen Veränderungen ausgesetzt, die sich absehbar fortsetzen werden. Dabei waren bzw. sind u.a. folgende Entwicklungen und Trends zu verzeichnen:

- Tendenzen zu größeren Verkaufsflächen bei Supermärkten, Lebensmitteldiscountern und Drogeriemärkten und in der Folge eine Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes;
- Rückgang verschiedener Betriebsformen wie z.B. SB-Warenhäuser (feststellbar an Entwicklung der Real-SB-Warenhäuser), Warenhäuser (feststellbar an der Entwicklung der Galeria-Warenhäuser), inhabergeführte Geschäfte und Ladengeschäfte des Lebensmittelhandwerks (im Zuge der BSE-Krise Metzgereien, derzeit v.a. aufgrund hoher Energiekosten Bäckereien);
- steigender Anteil der einzelhandelsbezogenen Verbrauchsausgaben zu Gunsten des Online-Handels, speziell in innenstadtprägenden Branchen wie Bekleidung und Schuhe;
- zunehmende Digitalisierung im stationären Einzelhandel z.B. in den Bereichen Unternehmensdarstellung/-präsentation, Kundeninformation, -ansprache und -bindung, Beratung und Service;
- Verringerung der Verbrauchsausgaben im Einzelhandel aufgrund

- erheblich angestiegener Ausgaben für Energie und Mobilität sowie temporär überdurchschnittlich hoher Inflation (insbesondere im Zeitraum März 2022 bis August 2023),
- Verunsicherung von Teilen der Gesellschaft aufgrund internationaler Krisen mit nicht abschätzbaren Folgen auf die globale bzw. nationale Wirtschaft sowie einer stagnierenden bis leicht negativen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland im Zeitraum 2023/ 2024.

Das Ausmaß dieser Veränderungen sowie die Ableitung aktueller und perspektivisch absehbarer Trends und Entwicklungen werden im vorliegenden Gutachten im Rahmen einer Analyse der Einzelhandelsstrukturen in zwei ausgewählten Regionen in Baden-Württemberg dargestellt.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Einzelhandelsstrukturen und der aktuellen sowie absehbaren Entwicklungen im Einzelhandel wird aufgezeigt, inwieweit die im LEP 2002 formulierten Ziele und Grundsätze einer Überprüfung und gegebenenfalls einer Neujustierung bzw. Anpassung der Einzelhandelssteuerung im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans bedürfen. Die entsprechenden Empfehlungen bzw. Vorschläge wurden einer juristischen Prüfung unterzogen.

Das Gutachten ist in zwei Hauptteile untergliedert:

- Teil 1: Bestandsanalyse in ausgesuchten Räumen und Trends der Einzelhandelsentwicklung, sowie Bedeutung von regionalen Einzelhandelskonzepten
- Teil 2: Analysen und Regelungsvorschläge zu Integrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und Agglomerationsbegriff

Das vorliegende Gutachten wurde durch die Bietergemeinschaft

- Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH,
  - Junker + Kruse Stadtforschung Planung und
  - BAUMEISTER Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
- erarbeitet.

## 2. TEIL 1: BESTANDSANALYSE, TRENDS, REGIONALE EINZELHANDELSKONZEPTE

### 2.1 VERSORGUNGSSITUATION IN AUSGEWÄHLTEN RÄUMEN/RAUMKATEGORIEN

In diesem Gutachtenteil erfolgt beispielhaft für die Gesamtsituation der Angebotsstrukturen in Baden-Württemberg eine Beschreibung des Einzelhandelsbesatzes für die Regionen Heilbronn-Franken und Neckar-Alb<sup>1</sup> auf Basis aktueller Bestandsdaten. Diese umfasst

- alle Betriebe unabhängig von ihrer Gesamtverkaufsfläche mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel (u.a. inklusive Lebensmittelhandwerk, Tankstellenshops und Hofläden/Direktvermarktern) oder Drogeriewaren sowie
- alle großflächigen Einzelhandelsbetriebe - d.h. Betriebe, deren für jeden zugängliche Gesamtverkaufsfläche 800 m<sup>2</sup> überschreitet - mit sonstigem Kernsortiment, soweit sie dem stationären Ladeneinzelhandel im engeren Sinne zuzuordnen sind<sup>2</sup>.

Auf dieser Grundlage wird zum einen aufgezeigt, wo in den beiden Beispielregionen Grund-/Nahversorgung stattfindet und wo sich sonstiger großflächiger Einzelhandel befindet. Im Vorfeld der Erhebung wurden wesentliche Begriffsdefinitionen und eine detaillierte Erhebungsmethodik erarbeitet, mit den Auftraggebenden abgestimmt und in einem Handbuch festgehalten<sup>3</sup>.

Die Erhebung erfolgt mittels einer flächendeckenden Befahrung/Begehung der beiden o.g. Regionen im Zeitraum Juli bis November 2023. Erfasst werden in den erhebungsrelevanten Betrieben insbesondere folgende Merkmale:

- Gesamtverkaufsfläche unter Berücksichtigung der Definition des BVerwG,

---

<sup>1</sup> Die beiden Beispielregionen weisen auf Grund ihrer zentralörtlichen Strukturen (ein bzw. zwei Oberzentren und mehrere Mittelzentren in verschiedenen Raumkategorien außerhalb des Kernbereichs der Metropolregion Stuttgart) und ihrer Lage innerhalb von Baden-Württemberg (keine Außengrenze zur Schweiz oder nach Frankreich) keine Sondereffekte auf. Zudem sind in den beiden Beispielregionen alle im Landesentwicklungsplan 2002 differenzierten Raumkategorien enthalten, sodass sie exemplarisch sinnvoll sind.

<sup>2</sup> Nicht erhoben wurden demzufolge Kfz-Handel, reine Betriebe für Auto- und Motorradteile, Handel mit Brennstoffen.

<sup>3</sup> Vgl. Dr. Donato Acocella/Baumeister/Junker+Kruse: Erfassungsmethodik und Erfassungskonzept der Erhebung des Nahversorgungsangebots und des großflächigen Einzelhandels - Handbuch, Lörrach/Nürnberg, 28. Juli 2023 .

- Sortimentsstruktur, d.h. differenzierte Verkaufsflächenerhebung der einzelnen (Kern- und Rand-)Sortimente,
- Erfassung der Betriebsform, dabei sehr detaillierte Differenzierung bei Betrieben mit Kernsortiment Lebensmittel,
- Erfassung des Standorttyps, insbesondere in Regionalplänen dargestellte Vorranggebiete, sonstige integrierte Standorte mit unmittelbarem Bezug zur (zusammenhängenden) Wohnbebauung und nicht integrierte Standorte.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Versorgungssituation im Bereich der Nahversorgung und bezogen auf den sonstigen großflächigen Einzelhandel dargestellt und analysiert. Weitere Darstellungen befinden sich im Anhang.

### 2.1.1 Räumliche und qualitative Nahversorgungssituation in den Bereichen Lebensmittel und Drogerie

#### Nahversorgung im Bereich Lebensmittel

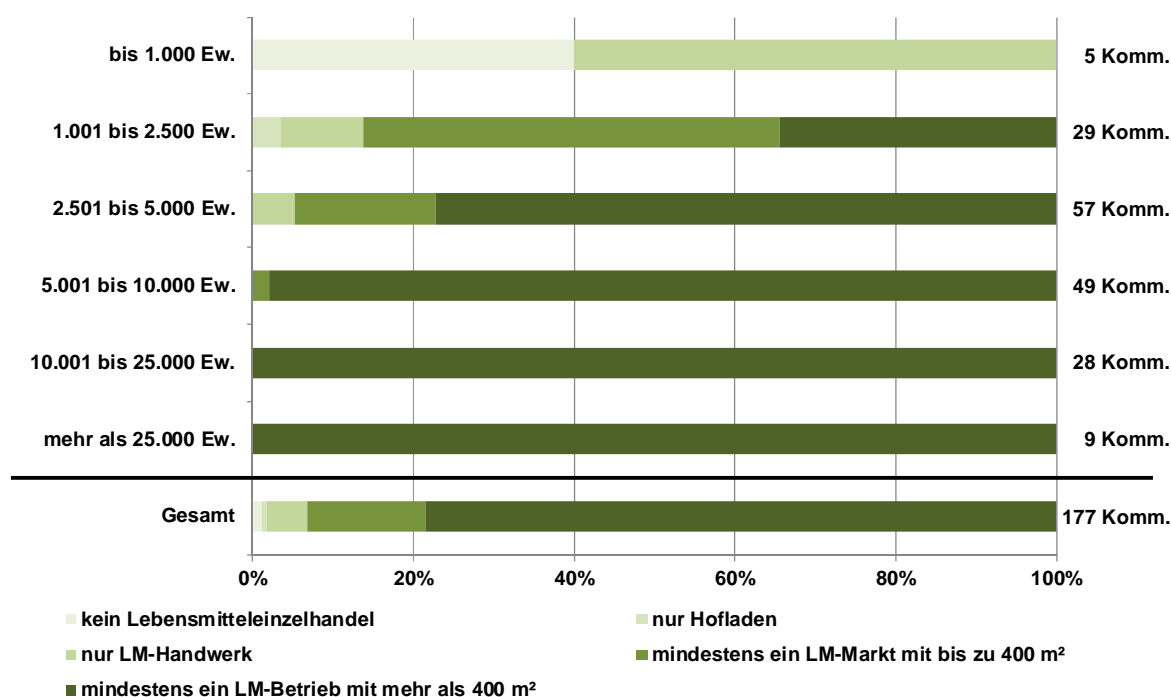
Insgesamt wurden in den beiden Beispielregionen im Rahmen der Erhebung 2.941 Betriebe mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel festgestellt. Bei rd. 39% dieser Betriebe handelt es sich um Verkaufsstellen des Lebensmittelhandwerks. Weitere rd. 25% entfallen auf Lebensmittelbetriebe mit einem für den täglichen Bedarf an Lebensmitteln hinreichend vielfältigem Angebot. Die restlichen 36% entfallen auf Lebensmittelfachgeschäfte, Getränkemärkte, Tankstellenshops, Hofläden/Direktvermarkter etc.

Die Nahversorgungsausstattung der nach Einwohnerzahlen klassifizierten Städte und Gemeinden zeigt, dass in den Kommunen mit mehr als 5.000 Menschen mindestens ein Lebensmittel-Markt mit einem i.d.R. für den täglichen Bedarf hinreichend vielfältigem Lebensmittelangebot ansässig ist. In den Kommunen mit mehr als 10.000 Menschen befindet sich mindestens ein Lebensmittelbetrieb mit einer Verkaufsfläche von mehr als 400 m<sup>2</sup> und damit in jedem Fall einem für den täglichen Bedarf hinreichend vielfältigem Lebensmittelangebot.

Aber auch in den Kommunen mit mehr als 1.000 bis 5.000 Menschen ist meist ein Lebensmittelmarkt, in den Kommunen mit mehr als 2.500 bis 5.000 Menschen überwiegend ein Lebensmittelbetrieb mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche angesiedelt.

Kein Einzelhandel mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel bzw. nur ein rudimentäres Angebot in Form von Lebensmittelhandwerk (und teilweise ergänzenden Angebot in Form von Hofläden) besteht hingegen in den Kommunen bis 1.000 Menschen. Diesbezüglich sei angemerkt, dass die Einwohnerzahl dieser Kommunen unter den entsprechenden Mindestanforderungen der Betreiber von filialisierten Lebensmittelbetrieben liegt und auch das rechnerische Kaufkraftpotenzial für einen Lebensmittelmarkt zu gering ist.

Abb. 1: Nahversorgungsausstattung durch Betriebe mit Kernsortiment Lebensmittel nach Einwohnerklassen der Kommunen

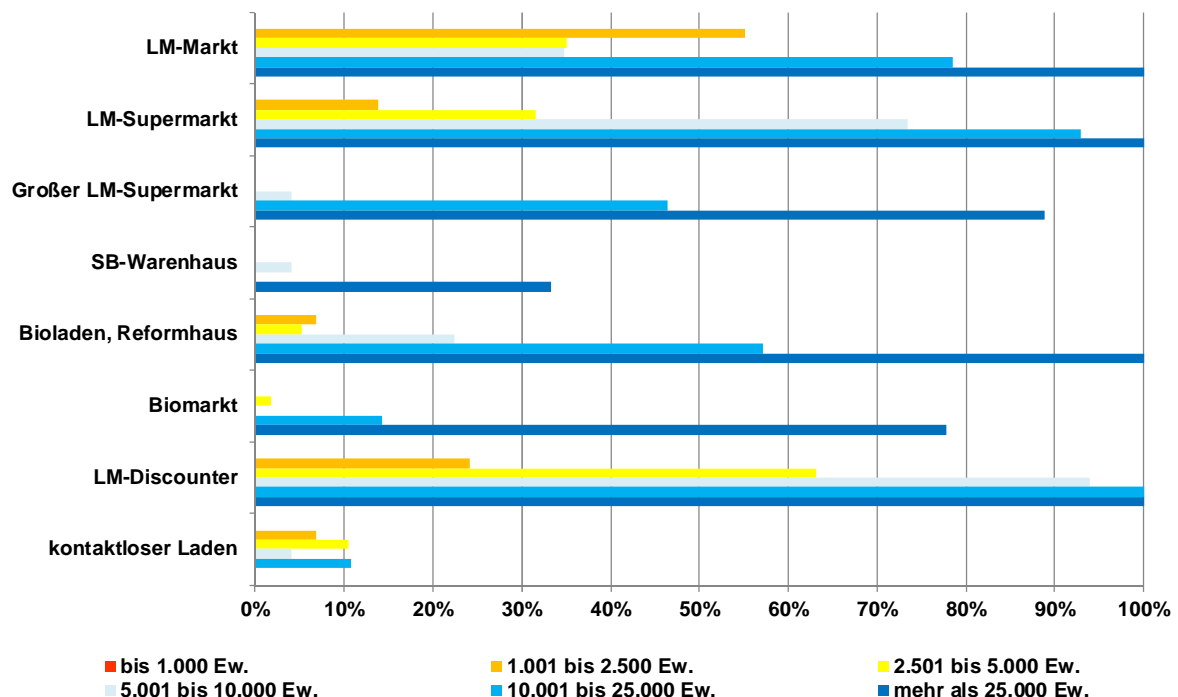


Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Differenziert nach Betriebsformen ist erwartungsgemäß in den Kommunen mit mehr als 25.000 Menschen ein sehr vielfältiges Angebot an Lebensmittelbetrieben zu verzeichnen. Dies gilt sowohl für Betriebsformen mit großer Verkaufsfläche (große Supermärkte, SB-Warenhäuser) als auch für hoch spezialisierte Angebote (Reformhäuser, Bioläden und -märkte). In den Kommunen mit mehr als 5.000 bis 25.000 Menschen sind meist die Betriebsformen Supermarkt und Lebensmitteldiscounter ansässig. In Kommunen mit 1.001 bis 2.500 Menschen bilden insbesondere Lebensmittelmärkte mit bis zu 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche das wesentliche Nahversorgungsangebot.

Eine neue Betriebsform, die kontaktlosen Läden (vgl. Kap. 2.2.1), sind in einigen Kommunen mit eher geringer Einwohnerzahl bzw. in kleineren Siedlungsbereichen größerer Städte und Gemeinden ansässig. Von den insgesamt 736 festgestellten Lebensmittelbetrieben sind (bislang) nur 15 Betriebe den kontaktlosen Läden zuzuordnen; dies entspricht einem Anteil von rd. 2%.

Abb. 2: Lebensmittelbetriebe nach Betriebsformen und Einwohnerklassen der Kommunen

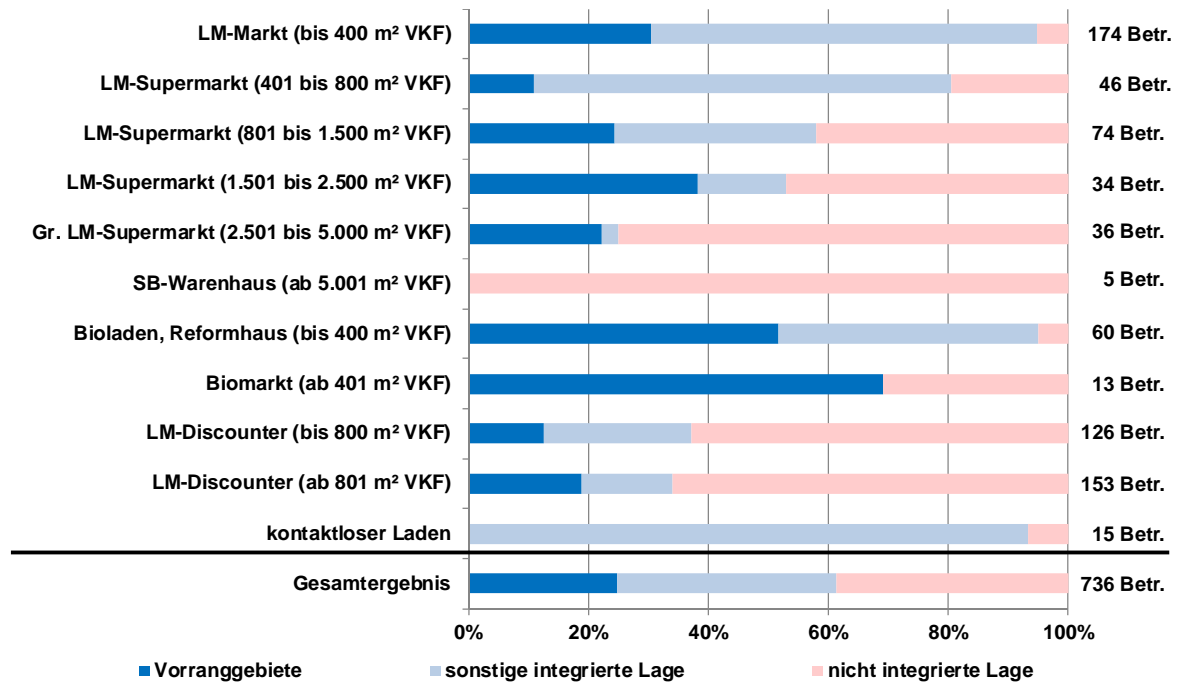


Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Die voranstehenden Ergebnisse sagen jedoch nichts über die Qualität der räumlichen Nahversorgung aus, da darin weder die Siedlungsstrukturen der Kommunen noch die Standorte der Lebensmittelbetriebe berücksichtigt werden. Die Auswertung der Lebensmittelbetriebe nach Standorttypen zeigt diesbezüglich, dass annähernd 40% der Betriebe sich entgegen der Zielsetzung des LEP 2002 an nicht integrierten Standorten ohne unmittelbaren Bezug zur (zusammenhängenden) Wohnbebauung befinden. Insbesondere SB-Warenhäuser, große Supermärkte und Lebensmitteldiscounter, d.h. größere Lebensmittelbetriebe mit quantitativ hoher Nahversorgungsfunktion, sind häufig an solchen Standorten angesiedelt. Kleine Lebensmittelbetriebe - Lebensmittel-

märkte, Reformhäuser/Bioläden und kontaktlose Läden - sind hingegen meist an integrierten Standorten ansässig.

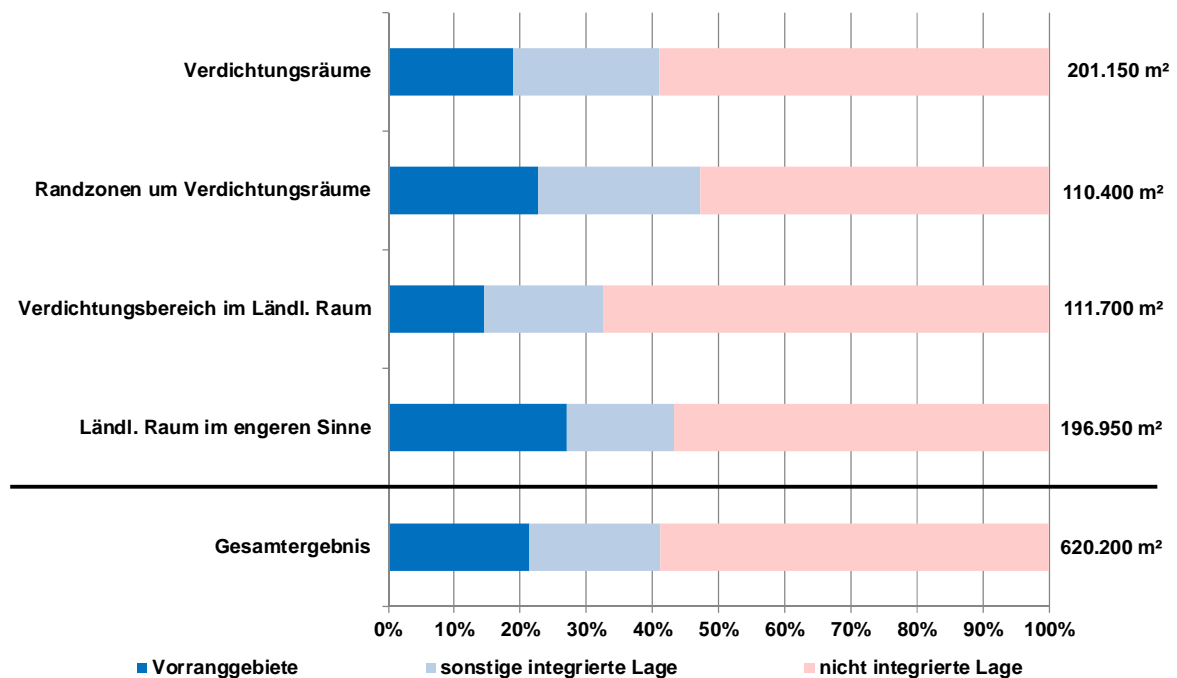
Abb. 3: Anteile der Lebensmittelbetriebe nach Betriebsformen und Standorttypen



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

In der Folge befindet sich die Verkaufsfläche im Sortiment Lebensmittel überwiegend an nicht integrierten Standorten und trägt somit allenfalls in einem sehr geringen Maße zu einer wohnortnahen<sup>4</sup> Nahversorgung bei. Dabei sind zwischen den einzelnen Raumkategorien keine signifikanten Unterschiede festzustellen.

Abb. 4: Verkaufsflächenanteile der Lebensmittelbetriebe nach Raumkategorien und Standorttypen



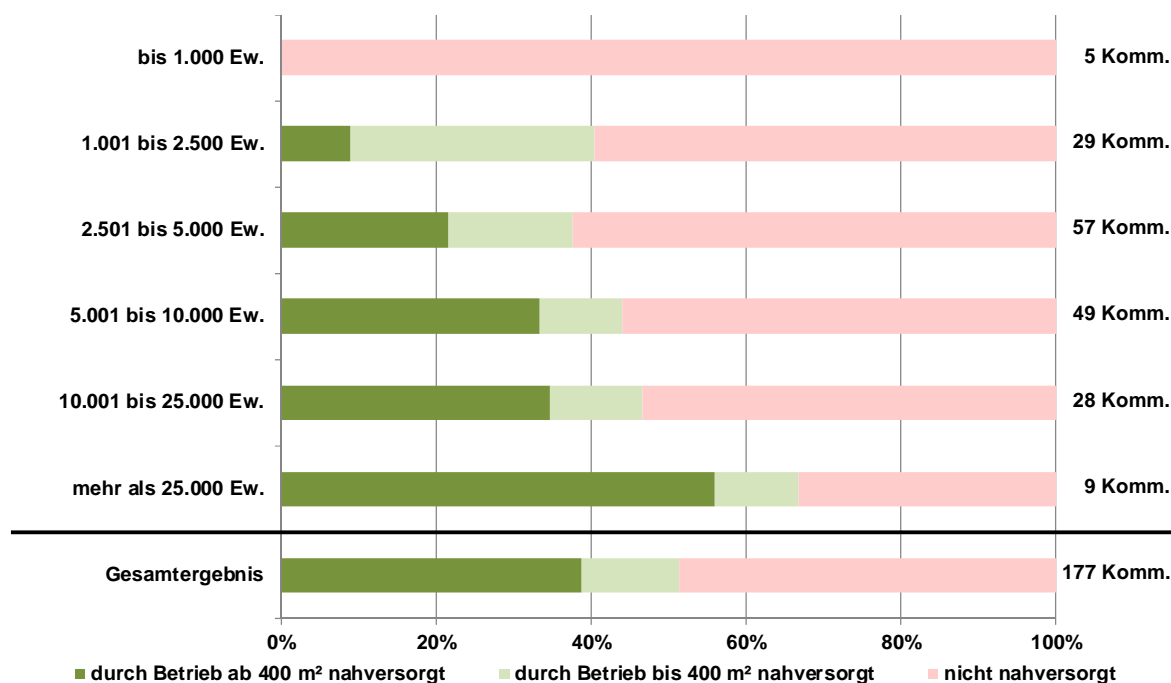
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

<sup>4</sup> Die Begriffe „wohnortnah“, „wohnungsnah“ und verbrauchernah“ werden im vorliegenden Gutachten als synonyme Begriffe verwendet.



Aufgrund der zahlreichen, an nicht integrierten Standorten angesiedelten Lebensmittelbetriebe sowie der vielfach dispersen und kleinteiligen Siedlungsstrukturen ist der Anteil nicht wohnortnah bzw. fußläufig nahversorgter Menschen<sup>5</sup> in den beiden Beispielregionen mit rd. 51% - bei Berücksichtigung auch der kleinen Lebensmittelmärkte mit bis zu 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche - gering. Differenziert nach Einwohnerklassen der Kommunen liegt ein räumlicher Nahversorgungsanteil von durchschnittlich mehr als 50% der Einwohnerinnen und Einwohner nur in Städten und Gemeinden mit mehr als 25.000 Menschen vor.

Abb. 5: Räumliche Nahversorgungsanteile nach Einwohnerklassen der Kommunen



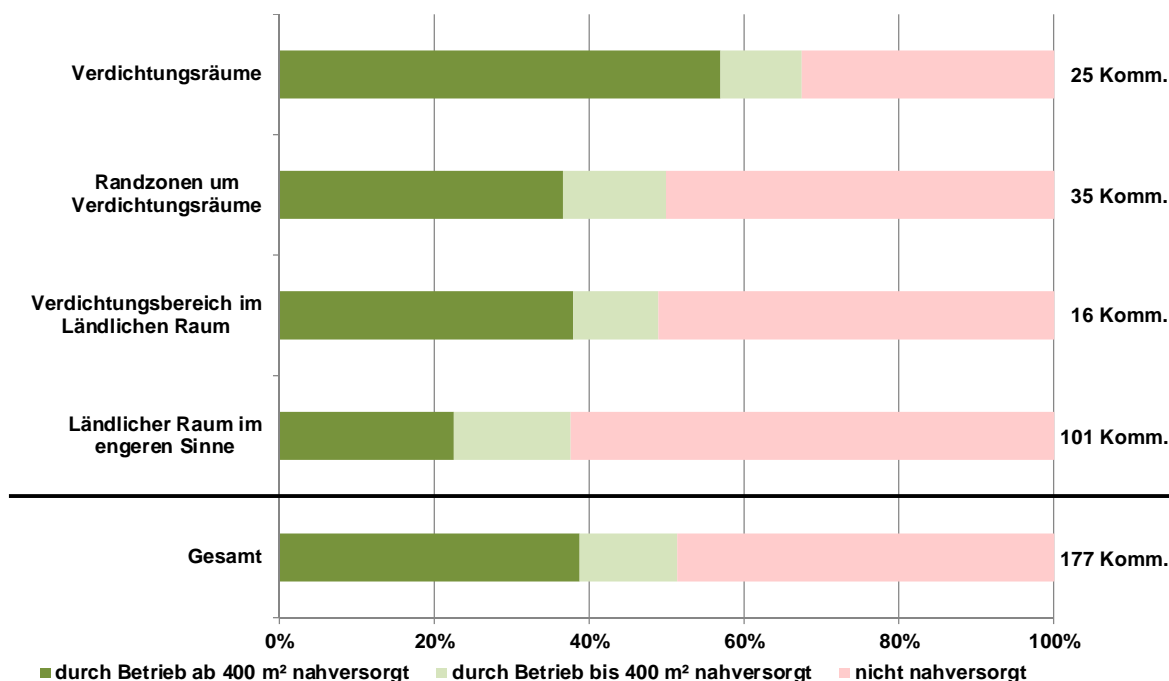
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Differenziert nach Raumkategorien zeigt sich ein deutlich überdurchschnittlich hoher räumlicher Nahversorgungsanteil mit rd. 68% in der Gruppe Verdichtungsräume, während in der Kategorie Ländlicher Raum im engeren Sinne ein erheblich unterdurchschnittlicher Anteil von nur rd. 38% zu verzeichnen ist (jeweils unter Mitberücksich-

<sup>5</sup> Im Allgemeinen wird eine fußläufige Nahversorgung für diejenigen Menschen angenommen, die in einer Entfernung von maximal 700 Metern Fußweg-Distanz - entsprechend ca. bis zu zehn Gehminuten - zu mindestens einem Lebensmittelbetrieb wohnen.

tigung der kleinen Lebensmittelmärkte mit bis zu 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche). Der geringe Wert der Kategorie Ländlicher Raum im engeren Sinne ist dabei auch auf die dort im sehr hohen Maße bestehenden dispersen, kleinteiligen Siedlungsstrukturen zurückzuführen.

Abb. 6: Räumliche Nahversorgungsanteile nach Raumkategorien



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

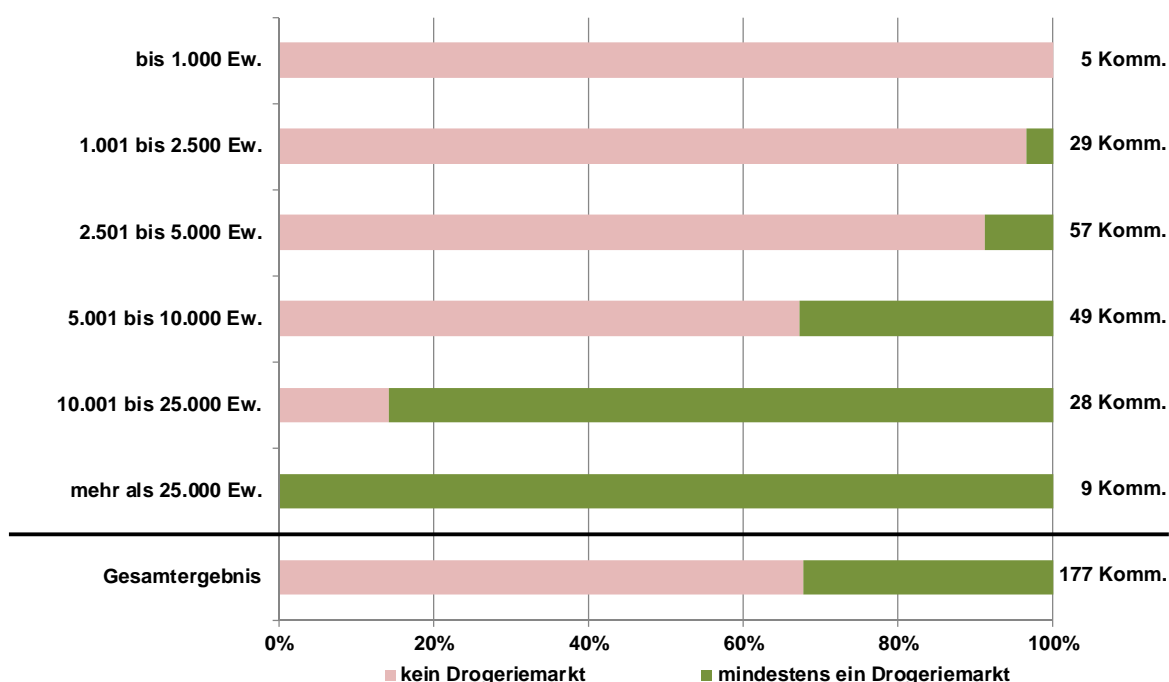
Neben dem Sortiment Lebensmittel ist das Sortiment Drogeriewaren ein wichtiger Bestandteil der Grund-/Nahversorgung. Dieses wird als Kernsortiment mit hoher Angebotsbreite und -tiefe von filialisierten Drogeriemärkten mit einer Verkaufsfläche von meist 400 bis 800 m<sup>2</sup>, teilweise auch darüber, angeboten. Drogeriefachgeschäfte führen hingegen i.d.R. ein spezialisiertes Angebot wie beispielsweise Parfümeriewaren und Kosmetika. In den beiden Beispielregionen wurden insgesamt 133 Betriebe mit Kernsortiment Drogeriewaren, davon 89 (filialisierte) Drogeriemärkte und 44 Drogeriefachgeschäfte, erfasst.

Differenziert nach Einwohnerklassen sind Drogeriefachmärkte innerhalb der beiden Beispielregionen in nahezu allen Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Men-

schen ansässig. In Kommunen mit bis zu 5.000 Menschen sind Drogeriemärkte nur vereinzelt angesiedelt. Seit der Insolvenz der Fa. Schlecker ist das Versorgungsnetz sehr weitmaschig, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass Drogeriewaren verkaufsflächenbezogen mit Abstand das größte Randsortiment von Lebensmittelmärkten darstellen.

### Nahversorgung im Bereich Drogerie

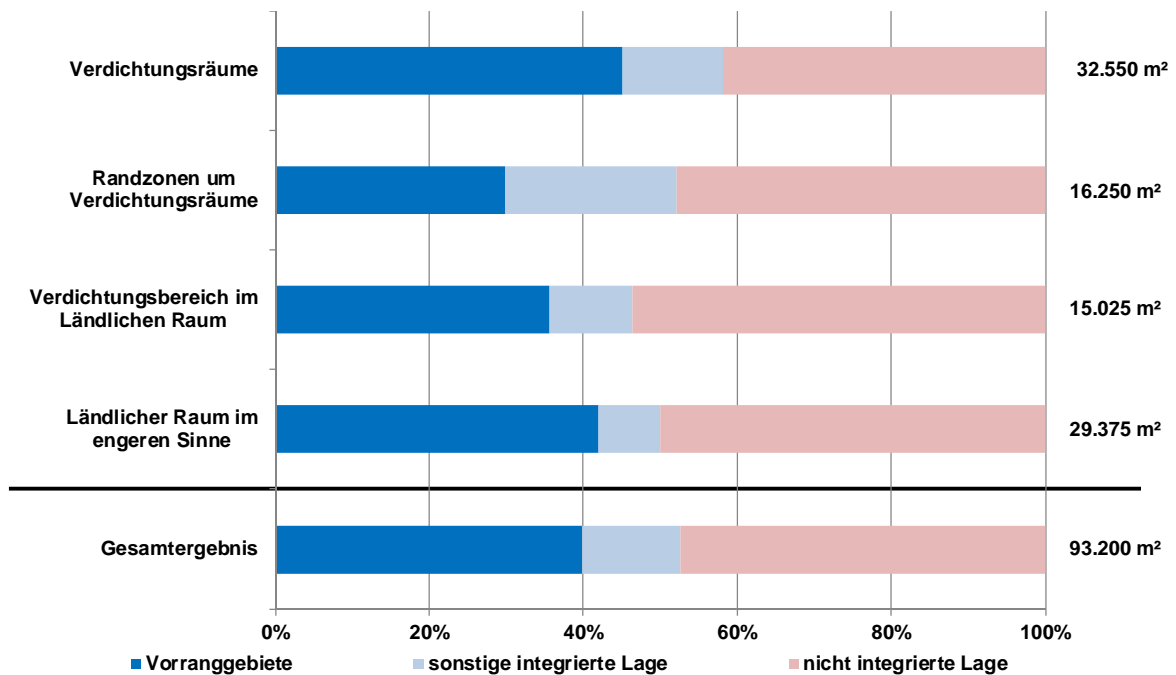
Abb. 7: Nahversorgungsausstattung durch Drogeriemärkte nach Einwohnerklassen der Kommunen



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Vergleichbar zu den Lebensmittelbetrieben ist bei den Drogeriemärkten mit rd. 47% ein großer Anteil der Verkaufsfläche an nicht integrierten Standorten angesiedelt. Differenziert nach Raumkategorien weisen die Verdichtungsräume diesbezüglich einen etwas geringeren Anteil und einen leicht überdurchschnittlichen Verkaufsflächenanteil innerhalb der Vorranggebiete auf.

Abb. 8: Verkaufsflächenanteile der Drogeriemärkte nach Raumkategorien und Standorttypen



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

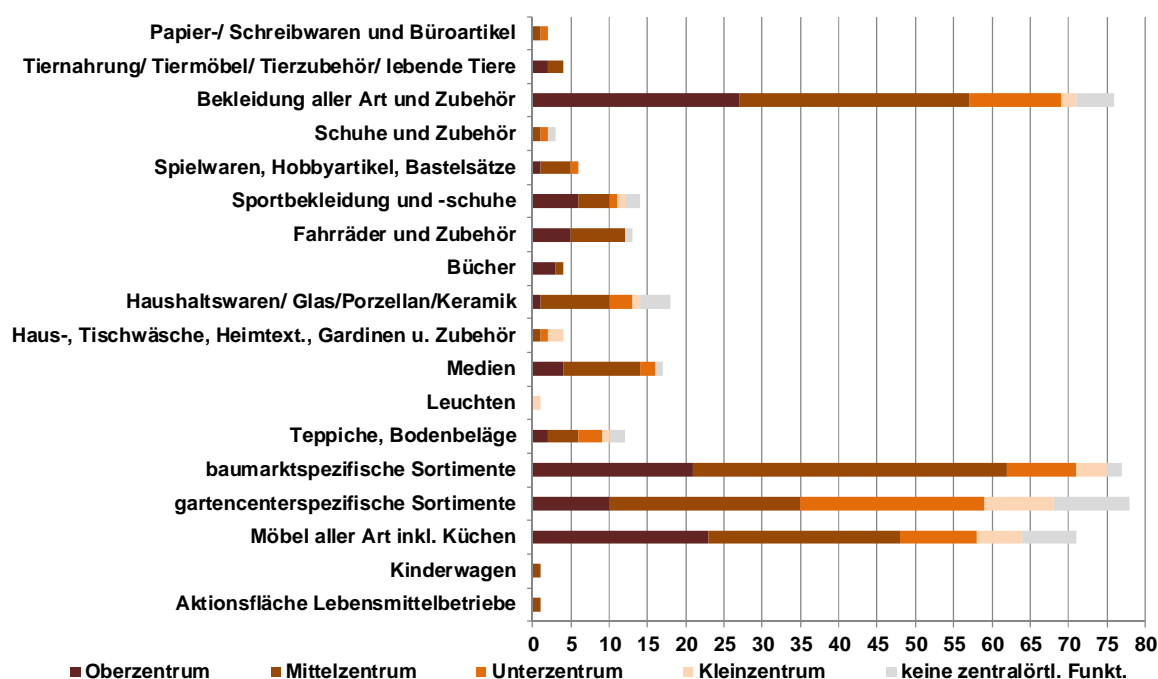
## Fazit

- In den Städten und Gemeinden ab 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern existiert i.d.R. ein Lebensmittelbetrieb. Eine verbrauchernahe Versorgung besteht jedoch für weniger als die Hälfte der Bevölkerung. Das Ziel zur Sicherung einer verbrauchernahen Grundversorgung (Nahversorgung) ist somit überwiegend nicht erfüllt worden.
- Eine Nahversorgung im eigentlichen Wortsinn ist nur in den Kernen der größeren Städte und Gemeinden überwiegend gesichert.
- Im ländlichen Raum, in kleineren Gemeinden und kleineren Stadt-/Ortsteilen zeigt sich die Nahversorgung vielerorts rudimentär bzw. lückenhaft.
- Das Ziel einer landesplanerischen Steuerung von großflächigen Nahversorgungsbetrieben an integrierte Standorte mit unmittelbarem Bezug zur zusammenhängenden Wohnbebauung ist überwiegend nicht erreicht.

## 2.1.2 Räumliche Verteilung des sonstigen großflächigen Einzelhandels

Im Zuge der Bestandserhebung im Zeitraum Juli bis November 2023 wurden in den beiden Beispielregionen insgesamt 402 großflächige Einzelhandelsbetriebe mit sonstigem Kernsortiment, d.h. nicht Lebensmittel oder Drogeriewaren, erfasst. Rd. 85% dieser Betriebe sind - entsprechend der Zielsetzung des LEP 2002 - in Ober-, Mittel- und Unterzentren angesiedelt.

Abb. 9: Anzahl sonstiger großflächiger Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und zentralörtlicher Funktion



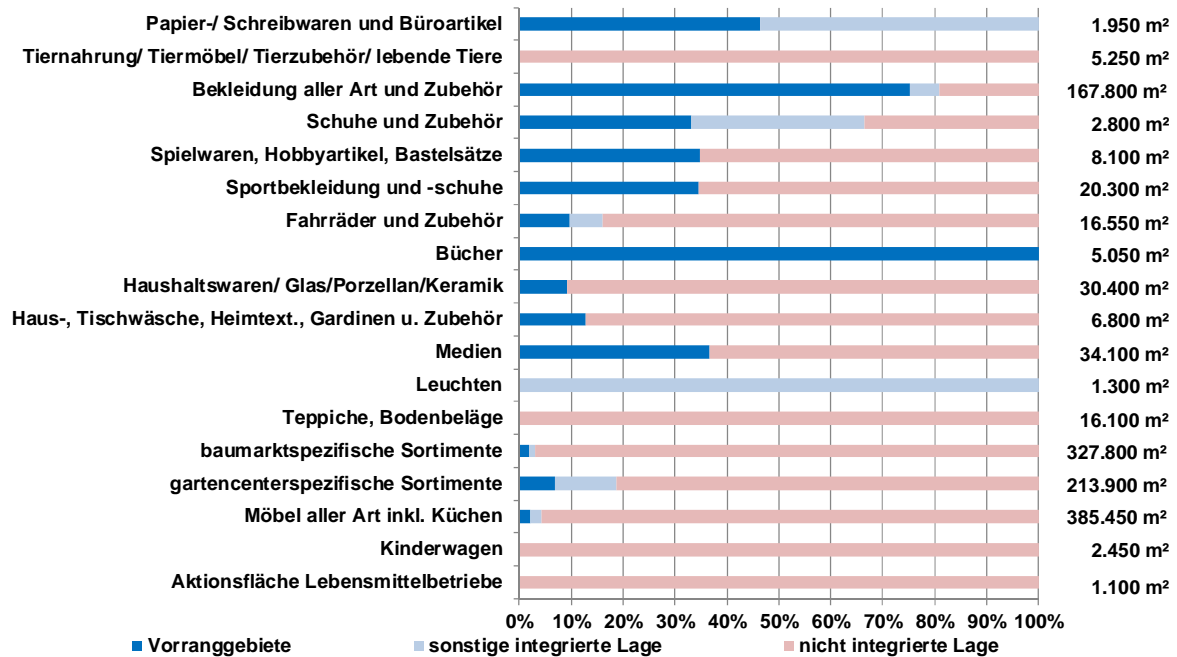
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Die Verteilung der Verkaufsflächen der sonstigen großflächigen Einzelhandelsbetriebe zeigt in zahlreichen als zentrenrelevant einzustufenden Sortimentsgruppen - beispielsweise Sportbekleidung und -schuhe oder Medien - hohe Anteilswerte von mehr als 60% an nicht integrierten Standorten. Die Verkaufsflächenanteile der Vorranggebiete liegen entgegen der landesplanerischen Ziele lediglich in den als zentrenrelevant einzustufenden Sortimentsgruppen Bekleidung aller Art und Zubehör sowie Bücher bei mehr als 40%.

(An dieser Stelle sei angemerkt, dass die nachstehende Grafik nur den großflächigen Einzelhandel und nicht die Angebotsstruktur des gesamten stationären Einzelhandels

abbildet. Gleichwohl weisen großflächige Einzelhandelsbetriebe eine besondere Anziehungskraft auf die Nachfragenden auf.)

Abb. 10: Verkaufsflächenanteile sonstiger großflächiger Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und Standorttypen



Anmerkung: Die Anteile bzw. Verkaufsflächensummen beziehen sich auf die Gesamtverkaufsflächen der großflächigen Einzelhandelsbetriebe mit entsprechendem Kernsortiment, d.h. inklusive Randsortimenten.

Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

### Fazit

- Das Ziel einer Konzentration von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht nahversorgungsrelevantem Kernsortiment in Ober-, Mittel- und Unterebenen zur Sicherung des zentralörtlichen Versorgungssystems ist überwiegend erreicht worden.
- Das Ziel einer landesplanerischen Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevantem Kernsortiment in Vorranggebiete, d.h. Stadt- und Ortskerne, zur Sicherung bzw. Stärkung deren Funktionsfähigkeit bildet sich in der Realität nicht ab.

### 2.1.3 Best-Practice-Beispiele

Im Rahmen der Erhebung wurden aktuelle Beispiele einer guten Quartiers-/Nahversorgung in den beiden Untersuchungsregionen Heilbronn-Franken und Neckar-Alb erfasst und dokumentiert. Wesentliche Aspekte dieser Beispiele sind insbesondere

- eine zentrale Lage innerhalb eines Ortskerns bzw. einer Innenstadt im Hinblick auf eine wohnortnahe, fußläufige Nahversorgung sowie auf eine Frequenzbringer- und Magnetbetriebsfunktion,
- eine attraktive städtebauliche Einbindung,
- eine Mehrgeschossigkeit und vertikale Mischnutzung vor dem Hintergrund einer effizienten Raumausnutzung und eines ressourcenschonenden Flächenverbrauchs,
- eine von den Verkaufsflächenanforderungen der Betreiber von Lebensmittelbetrieben signifikant abweichende Dimensionierung im Sinne einer auch bei kleinteiligen Siedlungsstrukturen möglichst flächendeckenden Nah-/Grundversorgung.

Im Folgenden sind zwei Beispiele für städtebaulich integrierte Lebensmittelbetriebe, die vor relativ geringer Zeit (November 2022 bzw. November 2021) eröffnet wurden, dargestellt. Bei dem zweiten Betrieb handelt es sich mit einem kontaktlosen Laden zudem um eine neue, innovative Betriebsform eines Lebensmittelbetriebs.

#### Cap-Markt Abstatt

In der Gemeinde Abstatt befindet sich zentral innerhalb des Kernorts etwas rückversetzt von der Hauptdurchgangsstraße ein Lebensmittelbetrieb (Cap-Markt). Dieser befand sich bis Anfang November 2022 an einem Standort in gewerblicher Lage von Abstatt.

Der Betrieb, der eine Verkaufsfläche von annähernd 700 m<sup>2</sup> aufweist und in dessen Vorkassenzone eine Metzgereifiliale ansässig ist, befindet sich im Erdgeschoss eines mehrgeschossigen, an die Nachbarschaft angepassten Gebäudes. In den Obergeschossen befinden sich Büro- und Wohnnutzungen.



### Karte 1: Cap-Markt Abstatt



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Kartengrundlage: BVV – geodaten.bayern.de, Maxar, Microsoft; Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

Foto 1: Cap-Markt Abstatt - Gebäude



Quelle: Foto Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung 2023

Foto 2: Cap-Markt Abstatt - Laderampe



Quelle: Foto Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung 2023



## Tante M-Markt Untergruppenbach/Unterheinriet

Im Ortsteil Unterheinriet in der Gemeinde Untergruppenbach ist zentral im historischen Ortskern ein Lebensmittelbetrieb (Tante M-Markt) ansässig.

Dieser Ende November 2021 eröffnete Betrieb, der eine Verkaufsfläche von weniger als 100 m<sup>2</sup> aufweist, befindet sich zusammen mit einer Bankfiliale im Erdgeschoss eines mehrgeschossigen, an die Nachbarschaft angepassten Gebäudes. In den Obergeschossen befinden sich Wohnnutzungen. Es handelt sich um einen kontaktlosen Laden ohne Personal, der im Vergleich zu den typischen filialisierten Lebensmittelbetrieben (z.B. Supermärkte/Vollsortimenter, Lebensmitteldiscounter) eine geringe Verkaufsfläche aufweist und dennoch ein für die Grund-/Nahversorgung hinreichend breites Angebot vorhält. Aufgrund ihres geringen Flächenbedarfs lassen sich derartige Betriebe meist auch in Ladengeschäften/Leerständen in baulich verdichteten Ortskernen ansiedeln (vgl. Kap. 2.2.1).

### Karte 2: Tante M-Markt Untergruppenbach/Unterheinriet



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker Juli bis November 2023; Kartengrundlage: BVV – geodaten.bayern.de, Maxar, Microsoft; Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

Foto 1: Tante M-Markt Unterheinriet -  
Platzensemble



Quelle: Foto Dr. Donato Acocella Stadt- und  
Regionalentwicklung 2023

Foto 2: Tante M-Markt Unterheinriet -  
Gebäudeschrägansicht



Quelle: Foto Dr. Donato Acocella Stadt- und  
Regionalentwicklung 2023

### Fazit

- Die beiden Beispiele zeigen, dass die städtebauliche Integration von Lebensmittelbetrieben zur wohnortnahen, fußläufigen Nahversorgung der Bevölkerung auch in zentralen Lagen grundsätzlich möglich ist.
- Problematisch sind diesbezüglich die Standortanforderungen der meisten Betreiber von Supermärkten/Vollsortimentern, Lebensmitteldiscountern, insbesondere hinsichtlich Grundstücks, Betriebs- und Verkaufsfläche sowie Stellplatzzahl.
- Zudem ist zu berücksichtigen, dass kleinteilige Lebensmittelbetriebe in besonderem Maße wettbewerbsempfindlich sind und kontaktlose Lebensmitteläden eine sehr junge Betriebsform mit bislang vergleichsweise wenigen Ladengeschäften darstellen, deren Zukunftsfähigkeit noch nicht abzusehen ist.

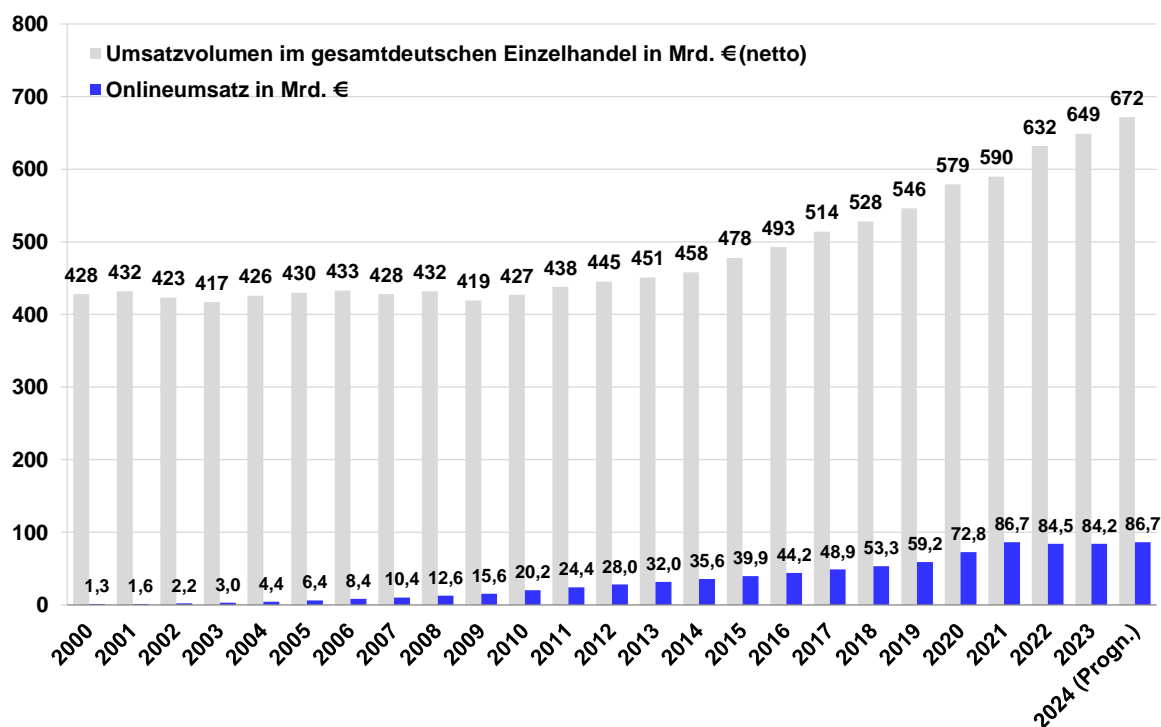
## 2.2 ENTWICKLUNGSTRENDS IM EINZELHANDEL

Seit Inkrafttreten des LEP 2002 sind deutliche Veränderungen im Einzelhandel zu verzeichnen. Im Folgenden werden auf Grundlage einer umfassenden Literatur-/Online-Recherche die wesentlichen aktuellen und absehbaren Entwicklungstrends im Einzelhandel aufgezeigt und dargelegt, ob bzw. welche Folgen diese auf die Stadt- und Ortsentwicklung voraussichtlich haben bzw. haben werden.

### 2.2.1 Entwicklung des Onlinehandels und des stationären Einzelhandels

Der Onlinehandel hat von 2000 bis 2021 einen stetigen (Umsatz-)Zuwachs erfahren, der in den Jahren 2020 und 2021 deutlich überproportional ausfiel. Dies ist vor allem auf die Zugangsbeschränkungen und temporären Schließungen des stationären Einzelhandels zurückzuführen. In den Folgejahren 2022 und 2023 verzeichnete der Onlinehandel einen leichten Rückgang, der zum einen eine Konsolidierung der hohen Zuwächse in den beiden Jahren zuvor darstellt und zum anderen auf erheblich gestiegene Energiekosten und eine hohe Inflation zurückzuführen ist.

Abb. 11: Entwicklung der Umsätze im Onlinehandel und im Einzelhandel insgesamt

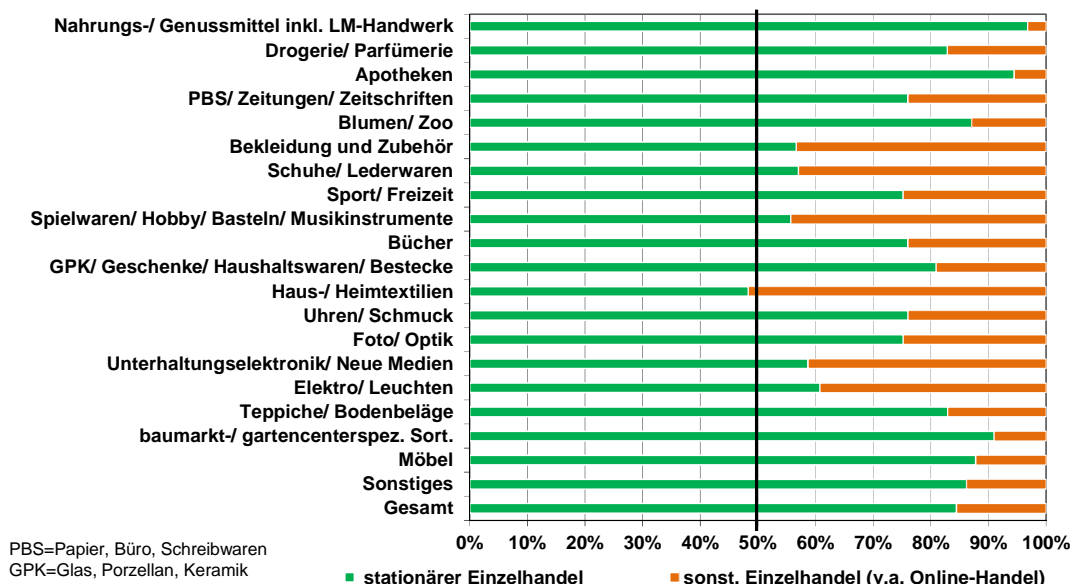


Quelle: Handelsverband Deutschland: HDE Online-Monitor 2023 und HDE-Präsentation zur Jahrespressekonferenz 2024; Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung

Trotz der hohen Zuwächse in den vergangenen Jahren erreichte der Onlinehandel im Jahr 2023 jedoch nur einen Anteil von etwa 13,0% am Gesamtumsatz des Einzelhandels. Der weit überwiegende Teil des Einzelhandelsumsatzes wird weiterhin im stationären Handel erwirtschaftet, sodass dessen räumlicher Steuerung auch zukünftig eine besondere Bedeutung zukommt. Perspektivisch ist für den Onlinehandel jedoch von einem größeren Umsatzanteil und damit von einer noch weiter steigenden Konkurrenz für den stationären Einzelhandel auszugehen, da etwa 25 bis 30% des Markts für neue Produkte auf den Bereich des E-Commerce entfallen.

Bei differenzierter Betrachtung ist festzustellen, dass der Onlinehandel insbesondere in mehreren Sortimentsgruppen mit hoher Innenstadt-/Zentrenrelevanz einen beträchtlichen Anteil der Kaufkraft - mehr als 45% - der Bevölkerung bindet. Der stationäre Einzelhandel der Innenstädte steht demzufolge vor allem bei Bekleidung und Zubehör, Schuhe/Lederwaren, Spielwaren, Medien und Elektro/Leuchten nicht nur mit anderen Einzelhandelsstandorten, sondern auch mit dem Onlinehandel in einem erheblichen Wettbewerb.

Abb. 12: Bundesweite Kaufkraftanteile des stationären und des Onlinehandels nach Sortimentsgruppen 2023

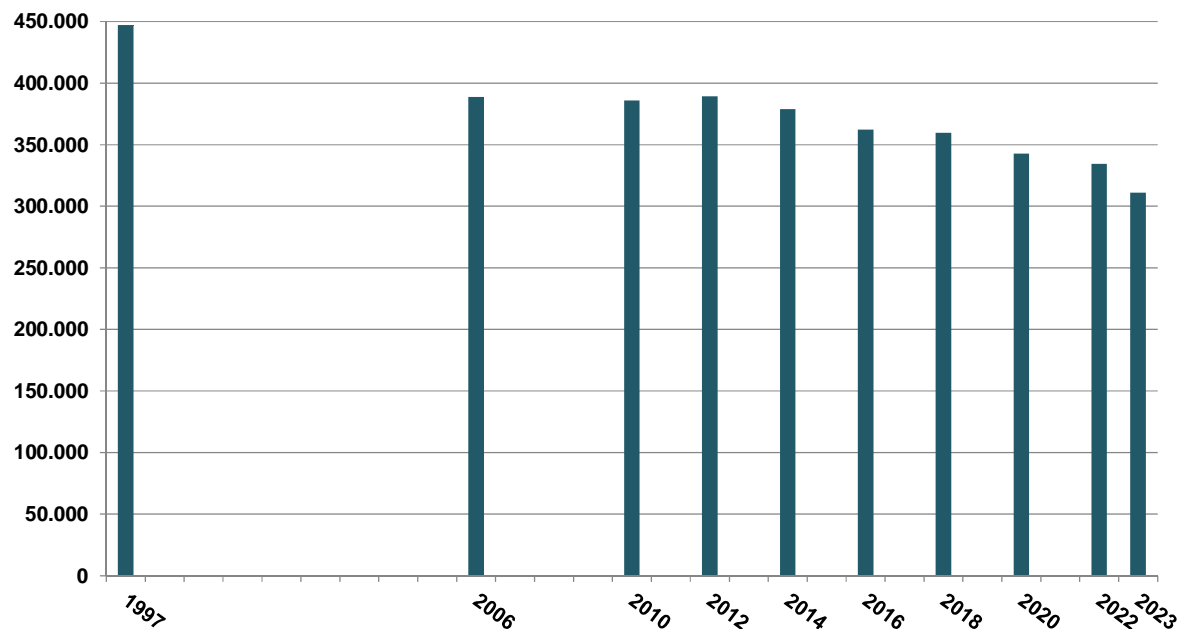


Quelle: IFH 2023; Berechnungen und Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Als Folgeerscheinung der o.g. Entwicklung war - und ist noch immer - eine Beschleunigung des seit längerem zu beobachtenden Strukturwandels zu verzeichnen:

- Die Gesamtzahl der stationären Einzelhandelsbetriebe ist spätestens seit dem Jahr 2012 rückläufig. Der Rückgang der Betriebszahl in den Jahren 2022 - 2023 fiel mit rd. 7% jedoch weit höher aus als in den Jahren zuvor.
- Der Rückgang fand und findet an allen Standorttypen statt, wenngleich insbesondere Randlagen von Innenstädten und Ortskernen sowie sonstige integrierte Standorte in besonderem Maße betroffen sind.

Abb. 13: Entwicklung der Betriebszahl im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland

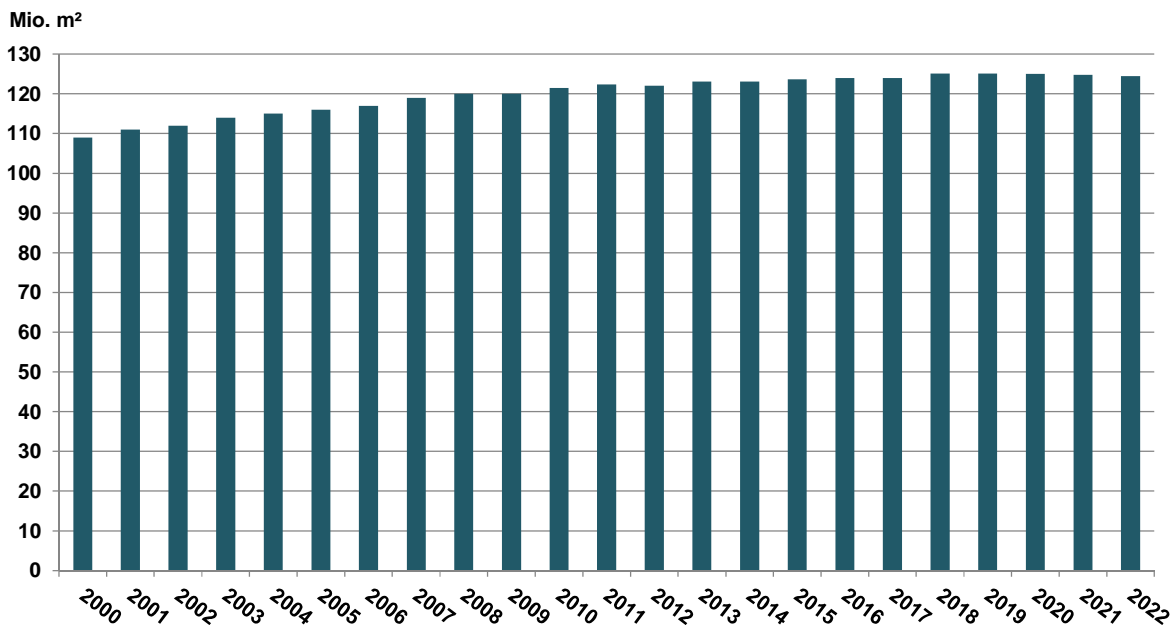


Quelle: EHI: POS-Systeme 2024; Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

- Differenziert nach Verkaufsflächengrößen waren insbesondere bei kleinen Einzelhandelsbetrieben mit Verkaufsflächen von bis zu 100 m<sup>2</sup> Rückgänge festzustellen. Demzufolge ist trotz des bereits seit 2012 zu konstatierenden Rückgangs der Anzahl der Einzelhandelsbetriebe (s.o.) erst seit 2020 ein – vergleichsweise geringer - Rückgang der Verkaufsfläche im Einzelhandel im engeren Sinne festzustellen. Aber auch große Einzelhandelsbetriebe mit gemischtem Sortiment - Warenhäuser und SB-Warenhäuser - verzeichneten fortwährend wirtschaftliche Probleme und demzufolge Schließungen.

- In den (eigentlich) innenstadtprägenden Branchen Bekleidung und Schuhe/Lederwaren schmolz vielerorts die Verkaufsfläche deutlich ab, wobei sowohl inhabergeführte Betriebe als auch Filial- und Franchisebetriebe geschlossen wurden.

Abb. 14: Entwicklung der Verkaufsfläche im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland



Quelle: HDE: HDE-Zahlenspiegel 2023; Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Ein deutliches Beispiel für die Entwicklung zu größeren Verkaufsflächen einerseits und für den Betriebstypenwandel andererseits stellt die Entwicklung der Betriebszahlen der Lebensmittelgeschäfte nach Betriebsformen dar:

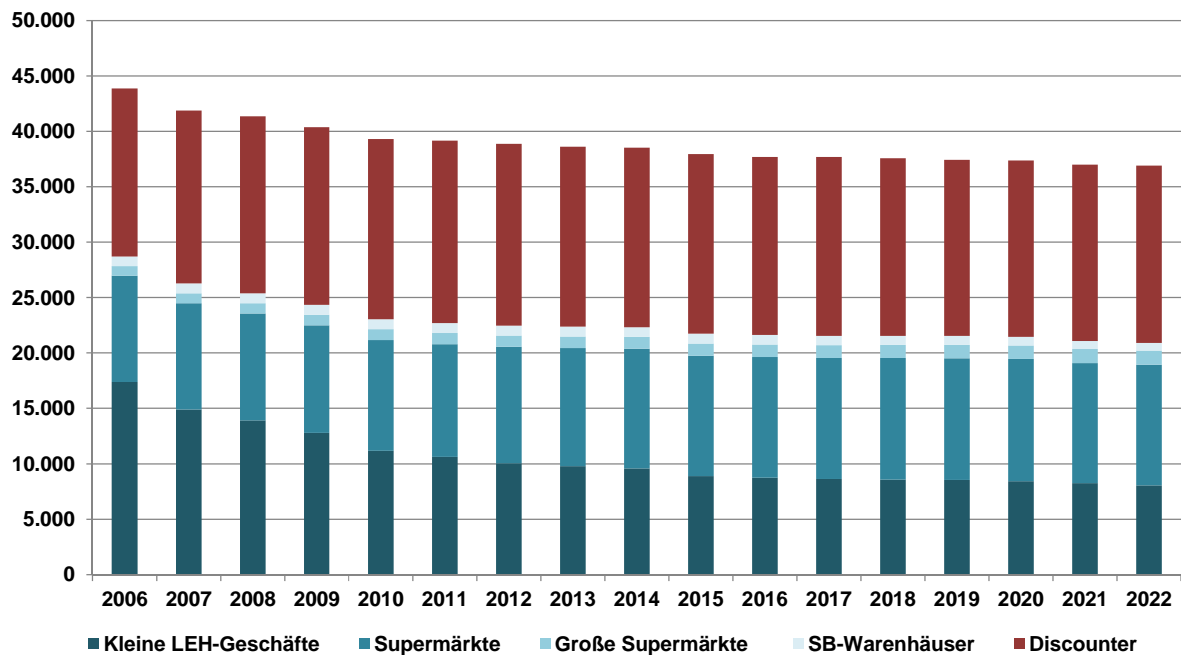
- Während die Zahl der kleinen Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte (bis 400 m² Verkaufsfläche) seit 2006 stetig abnahm, stieg die Anzahl der Supermärkte (mehr als 400 bis 2.500 m² Verkaufsfläche) und der großen Supermärkte (mehr als 2.500 bis 5.000 m² Verkaufsfläche) nahezu stetig an.
- Die Zahl der SB-Warenhäuser (ab 5.000 m² Verkaufsfläche), d.h. der Lebensmittelbetriebe mit einem großen Anteil an Randsortimenten z.B. aus den Bereichen Bekleidung, Sport/Freizeit und Elektro, und einer demzufolge stark gemischten Sortimentsstruktur, ist seit 2013 rückläufig. Häufig werden diese Betriebe, die sich zum Großteil an nicht integrierten Standorten ohne direkten Bezug zur Wohnbebauung befinden, zu großen Supermärkten zurückgebaut und auf der freigezogenen



Verkaufsfläche zusätzliche Einzelhandelsbetriebe, meist auch Fachmärkte mit zentrenrelevantem Kernsortiment, angesiedelt.

- Auf Grund der durchschnittlich betrachtet immer größeren Betriebseinheiten im Lebensmitteleinzelhandel wird das Versorgungsnetz immer weitmaschiger. Die dadurch entstehenden räumlichen Versorgungslücken bieten ein Potenzial für neue, kleinteilige Angebotsformen. Nach einer vorübergehenden Renaissance der kleinformatischen Lebensmittelgeschäfte ist mit den kontaktlosen Läden aktuell eine neue, innovative Betriebsform im Lebensmitteleinzelhandel zu beobachten, welche die Verkaufsflächendimension der kleinformatischen Lebensmittelgeschäfte fortsetzt und im Bereich Zugangsregelung und Bezahlvorgang die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzt. Bei diesen Betrieben handelt es sich um Lebensmittel-SB-Geschäfte mit langen Öffnungszeiten (i.d.R. auch am Wochenende), einem relativ umfangreichen Lebensmittelangebot und Verkaufsflächen von bis zu rd. 125 m<sup>2</sup>, die sich i.d.R. an integrierten Standorten mit einem unmittelbaren Bezug zur Wohnbebauung in Stadt-/Ortsteilen mit bis zu 1.000 Einwohnern befinden. Der Zugang und die Bezahlung erfolgen mittels Kredit-, EC- oder Kundenkarte; Servicepersonal ist nur zu bestimmten, sehr eingeschränkten Zeiten vor Ort. Hierdurch können die Personalkosten gering gehalten werden. Nachteile gegenüber Supermärkten und Lebensmitteldiscountern sind das in Breite und vor allem Tiefe deutlich geringere Angebot, die ausschließlich bargeldlose Bezahlmöglichkeit sowie das Fehlen der Treffpunkt-/Kommunikationsfunktion. Inwieweit diese Betriebsform signifikant zur Verbesserung der Nahversorgung beitragen kann, lässt sich derzeit nicht abschätzen, da bisher nur wenige Betreiber und Betriebe (vgl. Kap. 2.1.1) zu verzeichnen sind.
- Während vor allem in den nahversorgungsrelevanten Branchen meist preisorientierte Handelsmarken weiterhin von Bedeutung sein werden, ist in mehreren zentrenrelevanten Branchen wie beispielsweise Bekleidung und Sport/Freizeit eine Vertikalisierung durch die Hersteller in Form von sogenannten brand shops zu konstatieren.
- Der Betriebstypenwandel mit dem Verschwinden alter und dem Entstehen neuer Betriebstypen hält somit weiter an.

Abb. 15: Entwicklung der Anzahl der Lebensmittelgeschäfte in Deutschland nach Betriebsformen



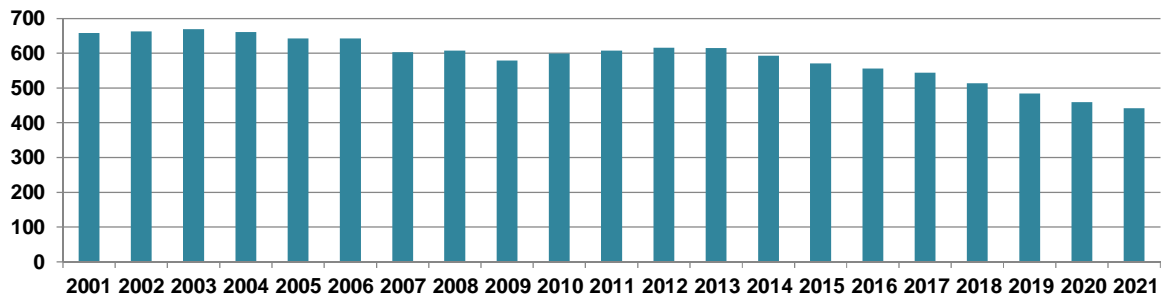
Quelle: EHI Retail Institute; Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Die für den deutschen Einzelhandel genannten Entwicklungen sind zumindest teilweise auch in Nachbarländern festzustellen. Beispielsweise

- ist die Zahl der steuerpflichtigen Unternehmen im Einzelhandel mit Schuhen und Lederwaren in der Schweiz seit 2014 in hohem Maße rückläufig,
- nahm die Zahl der Geschäfte im Textileinzelhandel in Österreich ebenfalls ab 2014 bis 2020 in erheblichem Umfang ab, wobei der Rückgang 2020 auf Grund der im Zuge der Covid19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen im stationären Einzelhandel besonders deutlich ausfiel. Allerdings wurde dieser überproportionale Rückgang im Folgejahr nach den Aufhebungen der Maßnahmen überkompensiert, gefolgt von einem leichten Rückgang 2022.

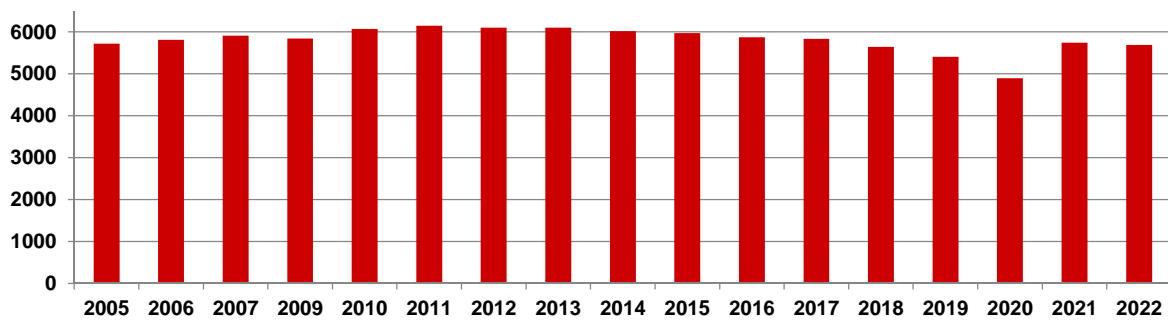


Abb. 16: Anzahl der steuerpflichtigen Unternehmen im Einzelhandel mit Schuhen und Lederwaren in der Schweiz



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung; Branchendaten - Detaillierte Branchentabellen 2021; Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Abb. 17: Anzahl der Geschäfte im Textileinzelhandel in Österreich



Quelle: RegioData Research GmbH; Branchenkenzahlen Österreich, Ausgabe 2023; Darstellung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

## Fazit

- Der Onlinehandel bindet in einigen, i.d.R. zentrenrelevanten Sortimentsgruppen einen hohen Teil der Kaufkraft. Insgesamt betrachtet wird sein Umsatzanteil noch weiter ansteigen, auch wenn derzeit auch im Onlinehandel in einigen Branchen eine Konsolidierung auf Grund der allgemeinen Kaufzurückhaltung zu verzeichnen ist.
- Der Rückgang im stationären Einzelhandel betrifft alle Standorttypen, somit auch Innenstädte/Ortskerne bzw. Vorranggebiete oder zentrale Versorgungsbereiche. Dennoch wird der stationäre Einzelhandel weiterhin die Leitfunktion für den Besuch dieser Standortbereiche darstellen, wengleich ein funktionaler Mix aus Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie und Freizeit-/Kultureinrichtungen sowie eine attraktive Gestaltung des öffentlichen Raums und eine ansprechende Architektur eine wesentliche Voraussetzung für deren Funktionieren sind.

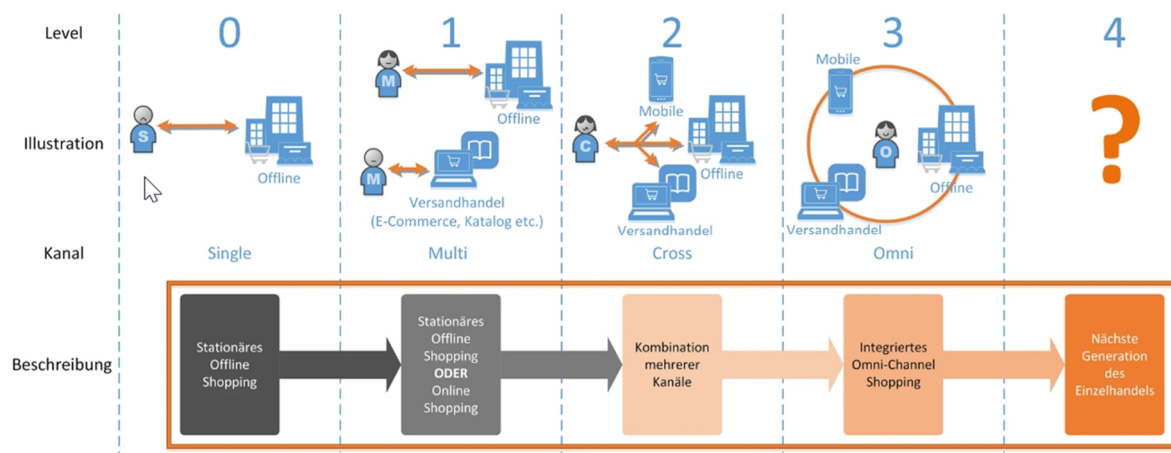
- Auch viele Einkaufszentren verzeichnen deutliche funktionale Probleme, die Umstrukturierungen im Einzelhandelsangebot und im Funktionsmix erfordern. Hierdurch wird oftmals der Druck auf Innenstädte/Ortskerne weiter erhöht.
- Durch den Rückgang des stationären Einzelhandels ist sowohl ein Rückbau von peripheren Einzelhandelsstandorten als auch eine räumliche Konzentration von Vorranggebieten/zentralen Versorgungsbereiche erforderlich.
- Im Lebensmitteleinzelhandel und bei Drogeriemärkten besteht nach wie vor ein Trend zu größeren Ladeneinheiten. Dies erschwert die städtebauliche Integration entsprechender Betriebe in Innenstädte/Ortskerne/Stadtteilzentren. Gleichwohl umfasst das Portfolio der Betreiber filialisierter Supermärkte und Lebensmitteldiscounter unterschiedliche Betriebsgrößenklassen. Zudem gibt es zumindest Ansätze kleinteiliger Lebensmittelnahversorger in Form von kontaktlosen Läden.

### 2.2.2 Digitalisierung und Individualisierung im stationären Einzelhandel

Im stationären Einzelhandel ist eine fortschreitende Digitalisierung sowohl hinsichtlich der Optimierung von Betriebsabläufen als auch der Kundenansprache und des Kundenservice festzustellen:

- Beispielsweise die Kontrolle des Waren-/Lagerbestands und auch Bestellungen erfolgen oftmals digital und automatisiert. Auch werden durch Sensoren anonymisierte Bewegungsprofile der Kaufenden erfasst und dadurch beispielsweise das Warenangebot und die räumliche Anordnung der Produkte in einem Laden optimiert.
- Ein großer Teil des stationären Einzelhandels betreibt Kundeninformation und -ansprache digital, insbesondere filialisierte Unternehmen bieten mit Cross- oder Multichannel einen Mix aus stationären und Online-Einkauf an.

Abb. 18: Evolution im stationären Einzelhandel



Quelle: Auinger, Andreas et al: Digitale Transformation im stationären Einzelhandel; 2019.

Bezüglich der Digitalisierung in Kundenservice und -ansprache sind insbesondere folgende Entwicklungen festzustellen:

- Nahezu alle Betriebe des stationären Einzelhandels sind über digitale Suchmaschinen, i.d.R. inklusive Angabe der Öffnungszeiten und oftmals mit Kundenrezensionen, auffindbar. Bei einem großen Teil sind zudem weitere Informationen wie Angaben zum Warenangebot oder zu speziellen Serviceangeboten auf verlinkten Homepages oder Social Media-Einträgen verfügbar. Mittels eines Routenplaners lässt sich zudem die Erreichbarkeit für verschiedene Verkehrsträger anzeigen.
- In mehreren Branchen - z.B. Buchhandel, Apotheken, Bekleidungseinzelhandel - weit verbreitet sind spätestens seit der Covid19-Pandemie im stationären Einzelhandel verschiedene Möglichkeiten von Bestell- und Lieferservices. Eine digitale Form stellt das Click & Collect, d.h. das Bestellen der Ware digital in einem Online-shop bzw. per Mail (oder auch telefonisch) und eine Abholung im Ladengeschäft dar. Weitere derartige, jedoch nicht-digitale Serviceleistungen des stationären Einzelhandels sind
  - der Einkauf im Ladengeschäft und die Lieferung nach Hause, wenn ein Produkt aktuell nicht vorhanden ist oder die Kundin/der Kunde die Ware nicht mitnehmen kann aufgrund von Größe und Gewicht bzw. nicht mitnehmen will aufgrund weiterer Aktivitäten wie Gastronomie- oder Veranstaltungsbesuch,
  - der Einkauf und die spätere Abholung nicht sofort im Ladengeschäft verfügbarer Ware,

- die Mitnahme von Ware zur Anprobe zu Hause mit der Möglichkeit der späteren Rückgabe oder des Kaufs.
- Die analoge Kundenkarte ist überwiegend bereits durch digitale Kunden-Apps für Smartphones ersetzt worden. Neben dem Sammeln von Prämien oder Gutschriften für einen Einkauf werden - teilweise individualisierte - Sonderangebote unterbreitet.
- Das Marketing geschieht zunehmend nicht mehr (nur) durch analoge Medien wie Radio, Fernsehen und Plakate sowie Werbeaufsteller direkt oder in Nähe von Ladengeschäften, sondern über Social Media-Kanäle. Vorteile sind beispielsweise die Möglichkeit einer effizienteren Zielgruppenansprache und die nicht zeit- oder ortsgebundene Ansprache. Dabei kommt - insbesondere bei der Ansprache jüngerer Zielgruppen - Influencern eine bedeutende Rolle zu. Diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass in analogen Medien seit jeher mit bekannten Personen aus Sport und Unterhaltung geworben wird.
- Die Kundenberatung erfolgt perspektivisch im Ladengeschäft - vor allem zur Kostenersparnis und aufgrund von Personalmangel - durch Roboter oder digital via Smartphone und unter dem Einsatz von KI. Letztgenannte Methode wird bislang nahezu ausschließlich von Onlinehandel und -dienstleistungen in Form von textbasierten Dialogsystemen ("Chatbots") eingesetzt.
- Vor allem im Bekleidungs Einzelhandel werden zunehmend smarte/virtuelle Umkleidekabinen und Spiegel eingesetzt. Dadurch sieht sich die Kundin/der Kunde mit der vorausgewählten Ware am Körper in verschiedenen Farben und Größen ohne Anprobieren derselben. Diese "Augmented Reality" (erweiterte Realität) erfolgt auch mittels einer speziellen Brille oder über die Kamerafunktion eines Smartphones.
- Durch die sogenannte verlängerte digitale Ladentheke können sowohl Beratende als auch Einkaufende in stationären Einzelhandelsbetrieben das gesamte vor Ort verfügbare Sortiment sowie weitere bestell-/lieferbare Artikel in einem Tablet oder Terminal sehen. Dieses Tool wird verstärkt in Betrieben mit einem sehr umfangreichen und tiefen Sortiment, z.B. im Bekleidungs- und Schuhe Einzelhandel, eingesetzt. Zu einem bestimmten Produkt können auch passende Accessoires sowie verschiedene Farben und Muster sowie ähnliche Artikel angezeigt werden. Die verlängerte digitale Ladentheke dient zudem der fortwährenden Bestandserfassung.

- Zur Beschleunigung des Einkaufsvorgangs - und auch zur Personalkostenersparnis - werden in verschiedenen Branchen, insbesondere im filialisierten Lebensmittel-einzelhandel, zunehmend Self-Checkout-Lösungen eingesetzt. Dabei handelt es sich meist um stationäre Selbstbedienungskassen sowie - bisher in Einzelfällen - um mobile Lösungen wie Handscanner oder Smartphone-Apps.

#### Fazit

- Der stationäre Handel und der Onlinehandel werden weiter verschmelzen.
- Der stationäre Handel wird eine deutliche Digitalisierung, auch im eigentlichen Verkaufsraum und im direkten Umgang mit den Kaufenden, erfahren.
- Die Digitalisierung des stationären Einzelhandels hat keine unmittelbaren räumlichen Auswirkungen zur Folge. Mittelbar kann sie jedoch zu dessen Stabilisierung beitragen durch
  - eine Steigerung der Prozesseffizienz und dadurch eine betriebswirtschaftliche Effizienzsteigerung und Ertragssicherung,
  - eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Onlinehandel hinsichtlich der Produktvielfalt vor dem Hintergrund einer zunehmenden Individualisierung und Personalisierung,
  - eine Erhöhung des Einkaufserlebnisses und
  - in der Folge eine stärkere Bindung der Kundinnen und Kunden.
- Gegebenenfalls lassen sich in bestimmten Branchen im Zuge der Digitalisierung Verkaufsflächen reduzieren, da nicht mehr das gesamte Warenangebot präsentiert werden muss. Allerdings stellen derzeit das Bummeln durch reale Verkaufsräume und die Möglichkeit zum unmittelbaren Anprobieren und Anfassen wesentliche Vorzüge des stationären Einzelhandels dar.
- In welchem zeitlichen Rahmen und in welchen Branchen der 3D-Druck von Gebrauchsgegenständen aller Art in privaten Haushalten sich auf den stationären Einzelhandel auswirken wird, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Die Individualisierung von Produkten würde jedoch auf ein neues Level gehoben.

## 2.3 REGIONALE EINZELHANDELSKONZEPTE

Standorte von großflächigem Einzelhandel haben eine überörtliche, häufig (teil)regionale – und insbesondere bei Randlage in einer Region teilweise auch eine überregionale - Ausstrahlung und stehen damit - insbesondere bei angebotsstrukturellen Überschneidungen - in Wettbewerb zueinander. Dieser Aspekt wird in regionalen Einzelhandelskonzepten mittels gesamtheregionaler Entwicklungs- bzw. Steuerungsstrategien berücksichtigt. Der aktuell geltende LEP weist auf die Bedeutung von regionalen Einzelhandelskonzepten für eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur hin; der entsprechende Plansatz ist jedoch nur als Grundsatz und ohne konkrete Definition zu Mindeststandards hinsichtlich unabdingbarer und optionaler, ergänzender Inhalte formuliert.

Im Folgenden wird vor diesem Hintergrund anhand von acht ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepten aufgezeigt, welche Analyse- und Konzeptbausteine derartige Konzepte i.d.R. enthalten.

Analysiert wurden die nachstehend angeführten regionalen Einzelhandelskonzepte. Bei allen analysierten regionalen Einzelhandelskonzepten wurden Zwischenergebnisse und Ergebnisse in einem Arbeitskreis präsentiert und abgestimmt. Beteiligte waren insbesondere die teilnehmenden Kommunen sowie Vertreter der Regionalplanungsebene und der Industrie- und Handelskammern. In allen ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepten wird explizit auf die landesplanerischen Regelungen - auch als Basis für das jeweilige regionale Konzept - verwiesen.

Tab. 1: Übersicht der ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte

Bezeichnung	Auftragnehmer	Auftraggeber	Datum
Regionales Einzelhandelskonzept für den Landkreis Northeim	CIMA	Landkreis Northeim	Dez 19
Regionales Einzelhandelskonzept Städtedreieck am Saalebogen Bad Blankenburg - Rudolstadt - Saalfeld/Saale	Junker + Kruse	Stadt Saalfeld/Saale	Nov 20
Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Braunschweig - Fortschreibung 2018	Stadt + Handel	Regionalverband Großraum Braunschweig	Aug 18
Regionales Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Stadt-Umland-Raum Schwerin	Junker + Kruse	Regionaler Planungsverband Westmecklenburg	Mrz 17
Regionales Einzelhandelskonzept für den Stadt Umland Raum (SUR) Wismar	Junker + Kruse	Regionaler Planungsverband Westmecklenburg	Dez 12
Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (REHK) - 3. Fortschreibung (2020)	Junker + Kruse	Mitgliedskommunen des REHK	Feb 20
Regionales Einzelhandelskonzept für das Westliche Ruhrgebiet	Junker + Kruse/Dr. Donato Acocella	Mitgliedskommunen des REHK, Bezirksregierung Düsseldorf, IHK zu Düsseldorf, Duisburg und Essen	Dez 03
Regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen - Anlage zum raumplanerischen Vertrag - 1. Fortschreibung Stand 22. Oktober 2014	Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. (Hrsg., fachliche Grundlage durch Dr. Donato Acocella)		Okt 14

Hinsichtlich der Inhalte der regionalen Einzelhandelskonzepte sind folgende Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede festzustellen:

- Rahmenbedingungen: I.d.R. einleitend wurden in allen Konzepten die regionsspezifischen Rahmenbedingungen. z.B. die zentralörtlichen Funktionen der Städte und Gemeinden, dargelegt. Zudem wurden bei mehr als der Hälfte der analysierten Konzepte die zum Zeitpunkt der Erarbeitung bestehenden bzw. absehbaren allgemeinen Entwicklungen im Einzelhandel aufgezeigt.

- **Datenerhebung/-beschaffung:** Für die Analyse der Einzelhandelssituation wurde bei sechs Konzepten<sup>6</sup> zumindest für weite Teile des jeweiligen betrachteten Gebiets eine Vollerhebung des Einzelhandelsbestands durchgeführt, zum Teil wurde ergänzend auf vorliegende, aktuelle Bestandsdaten zurückgegriffen. Der Einzelhandel wurde in allen diesen Konzepten nach Sortimentsgruppen und Lagetypen differenziert. Bei den regionalen Einzelhandelskonzepten für das Östliche bzw. das Westliche Ruhrgebiet wurde auf Grund der weiträumigen Gebietskulisse mit zahlreichen Orten höherer zentralörtlicher Stufe jeweils ausschließlich auf vorliegende Bestandsdaten zurückgegriffen.
- **Datenanalyse:** Die Datenanalyse umfasste bei sechs Konzepten<sup>7</sup> eine Auswertung nach Betriebszahl, Verkaufsflächen, Umsätzen und Umsatz-Kaufkraft-Relationen, wobei i.d.R. nach Sortimentsgruppen und Kommunen sowie nach Lagetypen differenziert wurde. Beim Konzept für das Westliche Ruhrgebiet wurden keine Angaben zu Betriebszahlen gemacht, da die sortimentsgruppendifferenzierten Verkaufsflächen für einzelne Kommunen mittels eines Modells errechnet wurden. Im Konzept für das Östliche Ruhrgebiet werden nur die Verkaufsflächen, differenziert nach Sortimentsgruppen und Kommunen, dargestellt, zumal nur der zugrunde liegende Datensatz nur die Betriebe ab 650 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche umfasst.  
Nahezu alle Konzepte enthalten darüber hinaus vertiefende Datenanalysen, z.B. zur räumlichen Nahversorgungssituation, zur Anzahl bzw. räumlichen Verteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Leerstände oder zum Einzugsgebiet auf Grundlage einer Kundenherkunftserfassung.
- **Analyse einzelner Standorte, insbesondere zentraler Versorgungsbereiche/Zentren:** Vertiefende städtebauliche Analysen enthalten nur das regionale Einzelhandelskonzept Städtedreieck am Saalebogen Bad Blankenburg - Rudolstadt - Saalfeld/Saale und das regionale Einzelhandelskonzept für den Stadt Umland Raum (SUR) Wismar, demzufolge zwei Konzepte mit vergleichsweise kleinem räumlichen Umgriff. Bei den sonstigen Konzepten stellen Beschreibungen zentraler Ver-

---

<sup>6</sup> Beim regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen erfolgte die Bestandserhebung im Rahmen der Erarbeitung des fachlichen Gutachtens.

<sup>7</sup> Beim regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen erfolgte die Datenanalyse im Rahmen des fachlichen Gutachtens.



sorgungsbereiche/Zentren - sofern enthalten - vorwiegend auf quantitative Aspekte ab.

In vier Einzelhandelskonzepten - zusätzlich zu den beiden o.g. in den Konzepten für den Landkreis Northeim und für den Stadt-Umland-Raum Schwerin - wurden zentrale Versorgungsbereiche neu abgegrenzt oder bestehende Abgrenzungen überprüft und ggf. angepasst.

- **Entwicklungsprognose:** Eine Prognose zu perspektivischen, wettbewerbsneutralen Verkaufsflächenspielräumen ist in sechs der ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte enthalten. Keine entsprechende Prognose beinhalten die Konzepte für den Landkreis Northeim und für das Östliche Ruhrgebiet.
- **Sortimentsliste:** Jedes der ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte enthält eine regionale Sortimentsliste. Die Konzepte für das Städtedreieck am Saalebogen Bad Blankenburg - Rudolstadt - Saalfeld/Saale und für das Östliche Ruhrgebiet umfassen zusätzlich detaillierte Listen mit Kern-, Rand-, unzulässigen Sortimenten für Baumärkte, Gartencenter und Möbelmärkte.
- **Leitlinien/Ziele:** In jedem der ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte werden Ziele bzw. Leitlinien zur weiteren regionalen Einzelhandelsentwicklung benannt, wobei diese im Konzept für den Landkreis Northeim vergleichsweise allgemein gehalten sind.
- **Standortstruktur:** In sechs der acht ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte ist eine regionale Standortstruktur bzw. ein regionales Standortkonzept der wesentlichen Einzelhandelsstandorte explizit dargestellt. Bei den Konzepten für den Großraum Braunschweig und den Landkreis Northeim kann aus den Analyse- und konzeptionellen Bausteinen ein Standortkonzept abgeleitet werden, wenn es auch nicht gesondert aufgezeigt wird.
- **Steuerungsgrundsätze:** Aufbauend auf den o.g. konzeptionellen Bausteinen enthalten alle ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte Steuerungsgrundsätze für Einzelhandelsvorhaben in Abhängigkeit der Nahversorgungs-/Zentrenrelevanz des Kernsortiments des jeweiligen Vorhabens und dessen Lagetyp.
- **Moderationsverfahren:** Fünf der acht ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte enthalten ein Moderationsverfahren - oder auch Konsens- bzw. Kooperati-

onsverfahren - für regional bedeutsame Einzelhandelsvorhaben<sup>8</sup>. Dabei werden Einzelhandelsvorhaben ab einer bestimmten Verkaufsflächendimension hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den konzeptionellen Bausteinen des jeweiligen Konzepts geprüft. Die Schwellenwerte sind i.d.R. differenziert nach zentralörtlicher Funktion der Ansiedlungskommune und ihrer Bevölkerungszahl sowie der Nahversorgungs-/Zentrenrelevanz des Kernsortiments des jeweiligen Vorhabens. Im Konzept des Städtedreiecks am Saalebogen Bad Blankenburg - Rudolstadt - Saalfeld/Saale werden alle großflächigen Einzelhandelsvorhaben berücksichtigt; allerdings wird in dem hier beschriebenen Verfahren lediglich geprüft, ob das Vorhaben konzeptkonform ist oder nicht. Weitere Stufen mit dem Ziel eines letztlich konzeptkonformen Vorhabens, z.B. durch Änderung der Verkaufsflächendimension, der Sortimentsstruktur oder des Standort-/Lagetyps sind im Gegensatz zu den entsprechenden Verfahren der anderen Konzepte nicht enthalten.

### Zusammenfassung

- In allen ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepten wird explizit auf die landesplanerische Regelungen als Basis für das jeweilige regionale Konzept verwiesen.
- Die Beschreibung der regionsspezifischen Rahmenbedingungen ist - im Gegensatz zur Darstellung allgemeiner Einzelhandelsentwicklungen - ein typischer Bestandteil von regionalen Einzelhandelskonzepten.
- Eine konzeptbezogene Einzelhandels(voll)erhebung findet i.d.R. nur in Regionen außerhalb der Ballungsräume statt.
- Bei entsprechender Datengrundlage erfolgt eine umfangreiche Datenauswertung und -analyse, die auch nach Lagetypen differenziert. Hingegen erfolgt eine Analyse einzelner Standorte, insbesondere zentraler Versorgungsbereiche/Zentren, i.d.R. allenfalls quantitativ.
- Die Mehrzahl der Konzepte beinhaltet eine Prognose zu perspektivischen Verkaufsflächenspielflächen.

---

<sup>8</sup> Kein entsprechendes Verfahren ist in den Konzepten für den Landkreis Northeim, für den Stadt-Umland-Raum Schwerin und für den Stadt Umland Raum (SUR) Wismar zu verzeichnen.

- Die wesentlichen konzeptionellen Bausteine Sortimentsliste, Leitlinien/Ziele, Standortkonzept und Steuerungsgrundsätze sind typische Bestandteile eines regionalen Einzelhandelskonzepts.
- Ein Moderationsverfahren für regional bedeutsame Einzelhandelsvorhaben mit dem Ziel der Konzeptkonformität ist nur Bestandteil von Konzepten mit einer größeren Gebietskulisse.

#### Fazit

- Regionale Einzelhandelskonzepte erfordern als Basisinformation eine Darstellung der regionsspezifischen Rahmenbedingungen und auch der allgemeinen aktuellen und absehbaren Einzelhandelsentwicklungen.
- Dies gilt ebenso für die konzeptionellen Bausteine Sortimentsliste, Leitlinien/Ziele, Standortkonzept und Steuerungsgrundsätze.
- Ein Moderationsverfahren für regional bedeutsame Einzelhandelsvorhaben stellt einen wichtigen Baustein dar, der die landes- und regionalplanerischen Regelungen ergänzt. Ein solches Verfahren ist jedoch nur bei einer Regionsstruktur mit mehreren im Wettbewerb zueinander stehenden Orten gleicher, insbesondere höherer zentralörtlicher Funktion sinnvoll bzw. erforderlich.
- Die Erhebung des aktuellen Einzelhandelsbestands und dessen differenzierte Analyse sind für die Veranschaulichung der regionalen Einzelhandelsituation unabdingbar. Bei großen räumlichen Dimensionen ist die Datenerhebung jedoch zeitlich sehr zeit- und auch kostenintensiv.
- Als einen wesentlichen Vorteil seitens der teilnehmenden Kommunen wird (so insbesondere beim REHK für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Gebiete), neben der Vereinbarung über gemeinsame „Spielregeln“ im Umgang mit regional bedeutsamen Vorhaben, der Informationsaustausch innerhalb der Region bewertet.

Regionale Einzelhandelskonzepte bedürfen einer großen Gebietskulisse mit grundsätzlich raumordnungskonformen Wettbewerbsstrukturen, insbesondere um mittels zusätzlicher Abstimmungsprozesse (Moderationsverfahren, s. Beispiel im Anhang, Kap. 5.2) die landes- und regionalplanerischen Regelungen zu ergänzen und somit einen signifikanten Mehrwert gegenüber kommunalen Einzelhandelskonzepten zu erzielen. Die Erfassung (und Analyse) des aktuellen Ein-

zelhandelsbestands, die das Gerüst für die konzeptionellen Bausteine bildet, ist jedoch sehr zeit- und auch kostenintensiv. Zudem haben die meisten regionalen Einzelhandelskonzepte größerer Gebietseinheiten keine signifikante Wirkung entfaltet, da bei raumbedeutsamen Vorhaben oftmals kein Konsens erlangt wurde oder einzelne, eigentlich innerhalb der Gebietskulisse liegende Kommunen nicht an Konzepterarbeitung und -umsetzung teilnahmen. Insbesondere sofern regionale Einzelhandelskonzepte größere Gebiete umfassten, dienten jedoch ihre Ergebnisse als eine Grundlage für die Fortschreibungen von Regionalplänen.

Demzufolge sollte regionalen Einzelhandelskonzepten im fortgeschriebenen Landesentwicklungsplan kein höherer Stellenwert zugemessen werden als derzeit.

### 3. TEIL 2: ANALYSEN UND REGULUNGSVORSCHLÄGE ZU INTEGRATIONS- GEBOT, KONGRUENZGEBOT, BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT UND AGGLOMERATIONSREGELUNG

#### 3.1 KONGRUENZGEBOT - REICHWEITENMESSUNG VON EINZELHANDELSBETRIEBEN

Die Etablierung eines Kongruenzgebotes hat nicht nur in den jüngsten Neuaufstellungen von Landesentwicklungsplänen oder auch -programmen zu intensiven, häufig auch kontroversen Diskussionen geführt, immer wieder wurde und wird die vermeintlich immer weiter sich entfernende Deckungsgleichheit mit (ordnungs)politisch festgelegten Verflechtungsbereichen und tatsächlich vorhandenen (marktwirtschaftlichen) Marktgebieten thematisiert. Besonders intensiv wird dies im Zusammenhang mit großen Möbelmärkten oder auch Baumärkten und Gartencentern diskutiert, aber auch mit speziellen Standorten oder auch besonderen Betriebskonzepten (z.B. Factory-Outlet-Center). Aber auch im Lebensmittelbereich kommt es nicht selten zu (z.T. deutlichen) Überschreitungen der landesplanerisch zugewiesenen Verflechtungsbereiche.

Um belastbare, realitätsnahe Daten verschiedener Einzelhandelsbetriebe und -konzepte zu erhalten, wurden verschiedene Unternehmen, die Standorte in Baden-Württemberg unterhalten, im Hinblick auf ihre Mitwirkungsbereitschaft angefragt. Erfreulicherweise gab es entsprechende Zusagen (Lebensmittel und Möbel), so dass aktuelle Daten zur jeweiligen Kundenherkunft unterschiedlicher Standorte in die Bewertung einfließen konnten. Dabei sind die Kundenherkunftserhebungen in der Regel über einen Zeitraum von 1 (bis maximal 2) Woche(n) durchgeführt worden. Hierbei wird der Kunde im Zusammenhang mit dem Zahlvorgang nach seinem Wohnort oder seiner Postleitzahl gefragt. Schlussendlich ergibt sich ein realistisches räumliches Bild sowohl über die gesamte Ausdehnung des Einzugsbereichs des jeweiligen Betriebes als auch – je nach Größe – über die mögliche Abschöpfung in unterschiedlichen Markt-zonen. Ergänzt werden diese aktuell erhobenen Daten durch zurückliegende Kundenherkunftserhebungen der beiden Büros Dr. Donato Acocella und Junker+Kruse aus Balingen (2016), Böblingen (2015), Ostfildern (2022), Schwäbisch Hall (2021) und Metzingen (FOC, 2010).

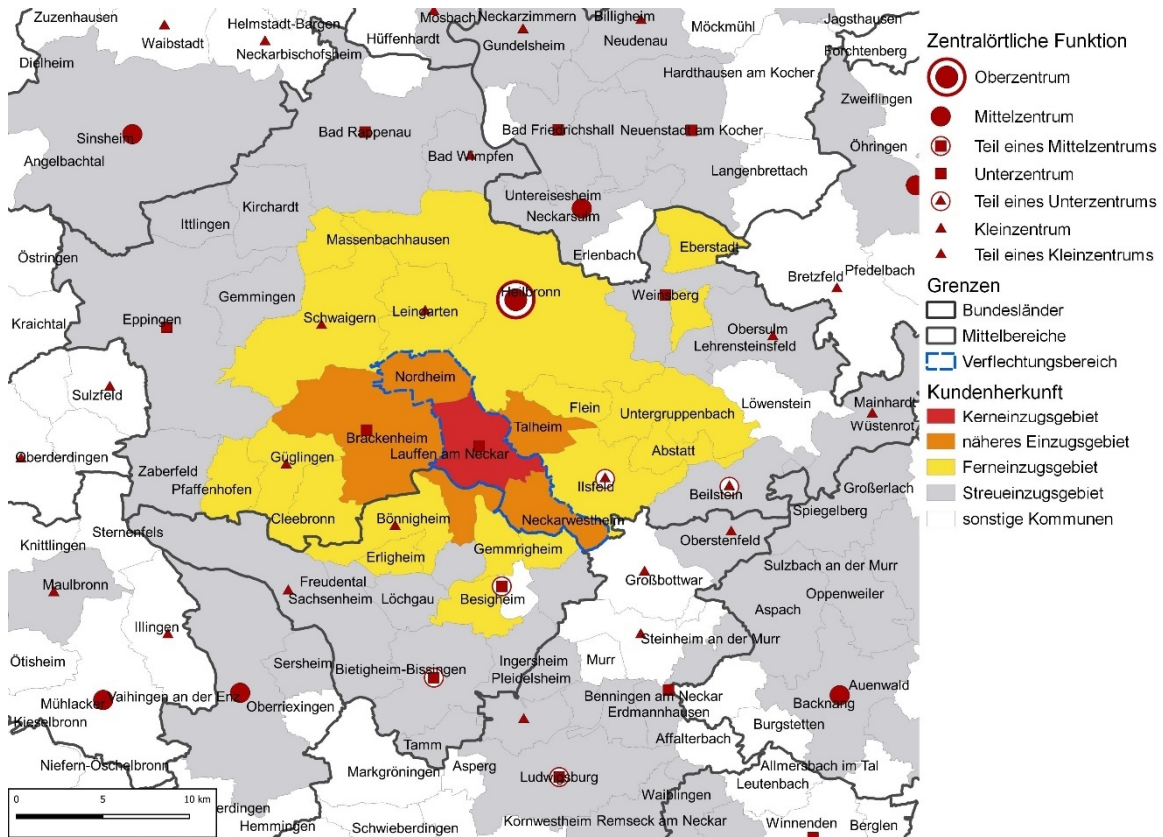
Insgesamt sind somit 22 Fallbeispiele (siehe Tab. 2) in die Überprüfung der Verflechtungsbereiche eingegangen.

Die Kundenherkunftsdaten wurden zur Vergleichbarkeit nach ihren Kundenherkunftskoeffizienten (Kunden je 1.000 Einwohnerinnen/Einwohnern nach Gemeinde) klassifiziert, um die tatsächlich vorhandenen (marktwirtschaftlichen) Marktgebiete abzubilden. Die Kundenherkunftsbeziehungen verringern sich mit zunehmender Entfernung vom Standort und auch in Abhängigkeit von der Entfernung zu anderen Konkurrenzstandorten z. T. sehr deutlich. Das Kerneinzugsgebiet ist typischerweise die Gemeinde, in welcher der Betrieb liegt. Hier ist der Kundenherkunftskoeffizient in der Regel größer 10 Kunden je 1.000 Einwohnerinnen/Einwohner. Dem näheren Einzugsgebiet (Kundenherkunftskoeffizient größer 1) werden in der Regel Kommunen zugeordnet, die in direkter Nachbarschaft zur Untersuchungsregion liegen. Im näheren Einzugsgebiet kann der untersuchte Betrieb marktwirtschaftlich relevante Kundenströme generieren.

Dem Ferneinzugsgebiet (Kundenherkunftskoeffizient größer 0,1) werden in der Regel, ebenso wie dem Streueinzugsgebiet, die Kunden der Einzelhandelsbetriebe zugeordnet, die den Einzelhandelsbetrieb nicht regelmäßig aufsuchen. In den meisten Fällen stellt das Ferneinzugsgebiet nur einen geringen Anteil des Kundenpotenzials dar. Dies gilt gerade dann, wenn weitere Ober- und/oder Mittelzentren in unmittelbarer Nähe zu finden sind.

Das Streueinzugsgebiet umfasst all diejenigen Besucher und Kunden, die den Einkaufsstandort nicht regelmäßig aufsuchen („Zufallsbesuche“). Sie stellen einen sehr geringen und sich daher nur marginal auswirkenden Anteil am Kundenpotenzial dar. In der folgenden Karte wird diese Einordnung exemplarisch dargestellt.

Karte 3: Kongruenzgebot Fallbeispiel: Lauffen am Neckar (Lebensmitteldiscounter)



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Datengrundlage: Kundenherkunftsdaten eines Lebensmitteldiscounters (2023)

Im Landesentwicklungsplan von Baden-Württemberg ist bestimmt, dass die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein muss, dass der Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich „nicht wesentlich überschreitet“.

Jede Kommune hat in Abhängigkeit ihrer zentralörtlichen Funktion einen eigens definierten Verflechtungs- bzw. Mittelbereich. Kommunen mit ober- oder mittelzentraler Funktion verfügen über einen definierten Mittelbereich. Den Unter- und Kleinzentren sind Kommunen ohne zentralörtliche Funktion zugeordnet und bilden somit kleinräumigere Verflechtungsbereiche, die unterhalb der Ebene der Mittelbereiche greifen. Kommunen ohne zentralörtliche Funktion haben eine Versorgungsfunktion ausschließlich für sich selbst.



Tab. 2: Fallbeispiele Kongruenzgebot

Kommune	Zentralörtliche Funktion	Sortiment	Kern-einzugs-gebiet	näheres Einzugs-gebiet	Fern-einzugs-gebiet	Streu-einzugs-gebiet	Verflech-tungs-bereich	Mittel-bereich
Balingen	Mittelzentrum	Pflanzen	64%	-	19%	17%	-	76%
Balingen	Mittelzentrum	Apotheken	39%	14%	41%	5%	-	60%
Balingen	Mittelzentrum	Uhren/Schmuck	18%	4%	52%	26%	-	45%
Balingen	Mittelzentrum	Sportbekleidung und - schuhe	28%	4%	56%	12%	-	53%
Balingen	Mittelzentrum	Bekleidung	5%	10%	59%	26%	-	37%
Balingen	Mittelzentrum	Drogeriewaren	27%	5%	49%	19%	-	54%
Balingen	Mittelzentrum	Schuhe und Zubehör	48%	29%	19%	5%	-	68%
Balingen	Mittelzentrum	Spielwaren, Hobby- artikel, Bastelsätze	51%	2%	41%	6%	-	78%
Böblingen	Teil eines Mittelzentrums	Bücher	68%	-	6%	26%	-	86%
Böblingen	Teil eines Mittelzentrums	Sportbekleidung und - schuhe	15%	-	-	85%	-	46%
Böblingen	Teil eines Mittelzentrums	Bekleidung	27%	-	34%	39%	-	74%

Kommune	Zentralörtliche Funktion	Sortiment	Kern-einzugs-gebiet	näheres Einzugs-gebiet	Fern-einzugs-gebiet	Streu-einzugs-gebiet	Verflech-tungs-bereich	Mittel-bereich
Böblingen	Teil eines Mittel-zentrums	Optik	61%	-	-	39%	-	89%
Ostfildern	Unterzentrum	Drogeriewaren	74%	-	8%	17%	86%	-
Ostfildern	Unterzentrum	Haushaltswaren/Glas/Porzellan/Keramik	84%	-	12%	4%	88%	-
Schwäbisch Hall	Mittelzentrum	Schuhe und Zubehör	41%	-	48%	11%	-	84%
Schwäbisch Hall	Mittelzentrum	Gartenbedarf und -geräte, Pflanzengefäße	82%	10%	7%	1%	-	93%
Neuenstadt am Kocher	Unterzentrum	Lebensmittel	65%	21%	10%	4%	78%	-
Bad Friedrichshall	Unterzentrum	Lebensmittel	79%	10%	7%	4%	84%	-
Lauffen am Neckar	Unterzentrum	Lebensmittel	70%	15%	9%	6%	78%	-
Untergruppenbach	ohne zentralörtliche Funktion	Lebensmittel	64%	18%	13%	5%	64%	-

Aufgrund von Datenschutz keine Namensnennung

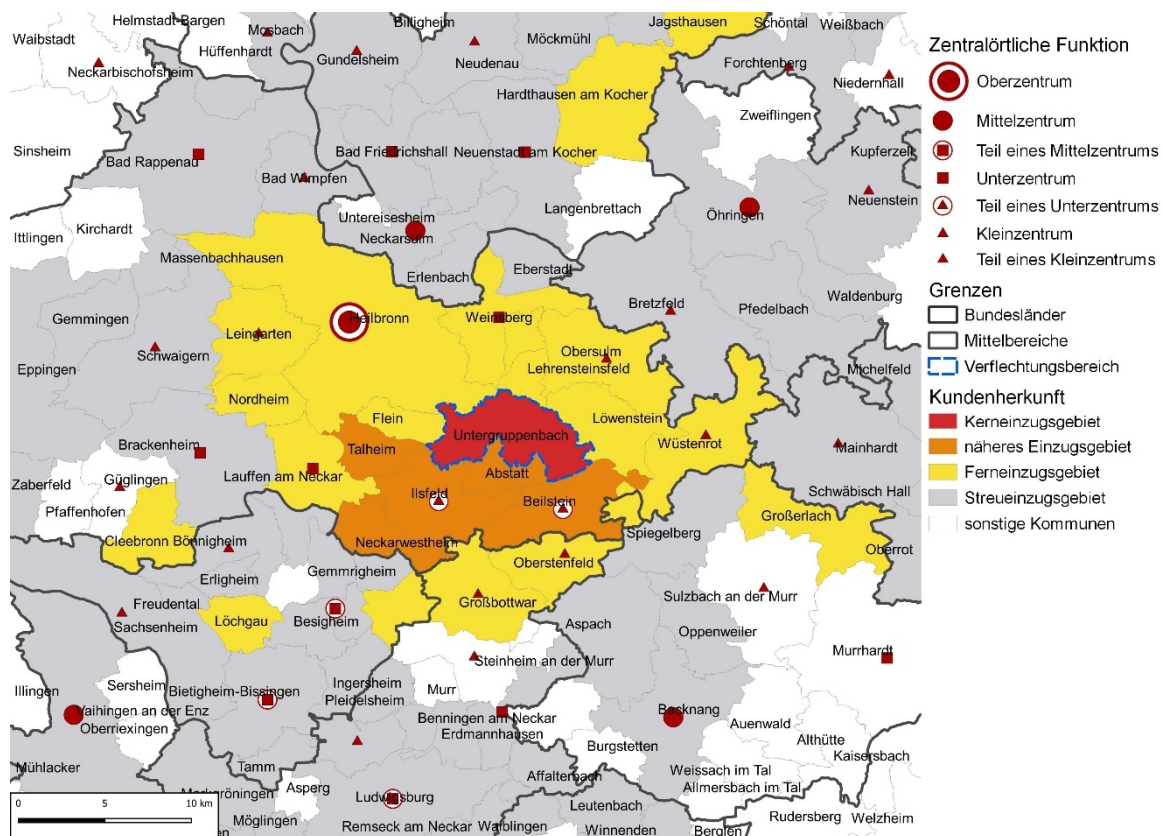
Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Datengrundlage: Kundenherkunftserhebungen von Dr. Donato Acocella, Junker + Kruse

Die tatsächlich vorhandenen (marktwirtschaftlichen) Marktgebiete, basierend auf den Kundenherkünften, werden mit den (ordnungs-)politisch festgelegten Verflechtungs- und Mittelbereichen abgeglichen (vgl. Karte 3 und Tab. 2). Dabei fällt auf, dass zum Teil ein Überschreiten sowohl der Verflechtungsbereiche als auch der Mittelbereiche stattfindet. Selbst bei Fallbeispielen mit weitgehender Übereinstimmung ist zu berücksichtigen, dass die Kundenherkünfte nicht mit den Umsatzherkünften gleichzusetzen sind. Kunden, die von weiterweg anreisen, geben in der Regel mehr für den Einkauf aus als Kunden aus dem Kerneinzugsgebiet. Somit ist davon auszugehen, dass die prozentualen Umsatzherkünfte aus den jeweiligen Verflechtungsbereichen in der Realität geringer ausfallen als in Tab. 2 angegeben.

Bei einigen Betrieben stammt ein erheblicher Teil der Kunden von außerhalb des zugewiesenen Bereiches. Insbesondere trifft das auf die untersuchten Betriebe in Balingen zu. Das lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass Balingen als Mittelzentrum räumlich an der östlichen Grenze des eigenen Mittelbereiches liegt. Die Nachbarkommunen Albstadt, Bisingen, Grosselfingen, Haigerloch und Meßstetten gehören bereits anderen Mittelbereichen an. Die Randlage von Betrieben innerhalb eines Verflechtungs- bzw. Mittelbereich stellt die aktuelle Regelungssystematik vor Probleme, da reale Kundenströme nicht an (unsichtbaren) administrativen Grenzen halt machen. In dieser Hinsicht ist die Regelung zu unflexibel.

Ebenfalls weichen autokundenorientierte Standorte, wie z.B. der Lebensmittelmarkt in Untergruppenbach, von der Zielvorstellung ab. Durch eine Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr können größere Einzugsbereiche erreicht werden, die weit in benachbarte Verflechtungsbereiche eingreifen, und dort Umsätze abziehen. Das Fallbeispiel aus Untergruppenbach (vgl. Karte 4) veranschaulicht die Problematik dahinter. Die Kommune ohne zentralörtliche Funktion zieht außerhalb ihres eigenen Verflechtungsbereiches von den umliegenden Kommunen in beachtlicher Weise Kunden und somit Umsätze ab. Da es sich hierbei um nahversorgungsrelevante Sortimente handelt, sind Beeinträchtigungen umliegender Zentren nicht auszuschließen.

Karte 4: Kongruenzgebot Fallbeispiel: Untergruppenbach (Lebensmitteldiscounter)



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Datengrundlage: Kundenherkunftsdaten eines Lebensmitteldiscounters (2023)

Das bestehende Kongruenzgebot hat in der Vergangenheit teilweise nur unzureichend funktioniert und konnte ungewünschte Entwicklungen nicht konsequent verhindern. Die realen Kundenbeziehungen überschreiten zum Teil die Verflechtungs- bzw. Mittelbereiche deutlich. Die Verflechtungsbereiche und

Mittelbereiche sind auch aufgrund ihrer Konfiguration für die künftige Gestaltung des Kongruenzgebotes nur bedingt anwendbar.

Deshalb wird vorgeschlagen, das Kongruenzgebot nicht mehr als bindendes Ziel der Raumordnung im neuen Landesentwicklungsplan festzulegen. Angesichts der vorliegenden Erkenntnisse dürften die an ein bindendes Ziel der Raumordnung zu stellenden rechtlichen Anforderungen - wenn überhaupt - nur mit erhöhtem Begründungsaufwand möglich sein. Dies gilt insbesondere für die Letztabgewogenheit einer bindenden landesplanerischen Vorgabe. Es sollte aber an einem Kongruenzgebot als Grundsatz der Raumordnung als Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG festgehalten werden. Planende Gemeinden müssen dann in ihren Planverfahren die Einzugsgebiete und Umsatzherkünfte der anzusiedelnden Einzelhandelsbetriebe ermitteln, (wesentliche) Überschreitungen der Verflechtungsbereiche rechtfertigen und sich mit den Folgewirkungen nach näherer Maßgabe des Abwägungsgebotes auseinandersetzen.

### 3.2 INTEGRATIONSGEBOT - DEFINITION VON STÄDTEBAULICH INTEGRIERTEN LAGEN

#### 3.2.1 Analyse der Definitionen einer städtebaulich integrierten Lage

Eine bundeseinheitliche Legaldefinition einer (städtebaulich) integrierten Lage existiert nicht. Häufig werden z.B. im Zusammenhang mit kommunalen oder auch regionalen Einzelhandelskonzepten Definitionsansätze formuliert, die sich in der Regel an der städtebaulichen und/oder wohnsiedlungsräumlichen Einbindung oder auch unmittelbaren Zuordnung zu Wohngebieten orientieren, stellt doch gerade die Erreichbarkeit mit allen Verkehrsmitteln - und somit auch die mit dem ÖPNV oder auch zu Fuß - einen wichtigen Bewertungsmaßstab dar. Während Innenstädte/Ortskerne und Stadtteil-/Ortsteilzentren in der Regel dazu zu zählen sind, entzündet sich nicht selten eine Diskussion um die Zuordnung von singulären Standorten oder auch Standortgemeinschaften. Die bisherige Regelung des LEP verweist den großflächigen (und hier insbesondere den zentrenrelevanten) Einzelhandel auf sogenannte Vorranggebiete, deren räumliche Konkretisierung innerhalb der Regionalpläne erfolgt. Legt man diese Abgrenzungen z.B. denen der im Rahmen von Einzelhandelskonzepten definierten zentralen Versorgungsbereichen gegenüber, so fällt auf, dass letztere häufig kleiner,

räumlich kompakter gefasst sind. Hinzu kommt die Ebene der Nahversorgung. Die alleinige Ausrichtung (von großflächigen Anbietern) auf die ausgewiesenen Vorranggebiete verhindert den Ausbau oder auch die Sicherung eines möglichst engmaschigen, wohnortnahen Nahversorgungsnetzes selbst in integrierten Lagen. Außerhalb der Vorranggebiete und zentralen Versorgungsbereiche ist darauf zu achten, dass großflächige Betriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten an städtebaulich integrierten Lagen angesiedelt werden. Nur so kann eine zweckmäßige wohnortnahe Nahversorgung gesichert werden.

Für die Herleitung und Begründung eines (ggf. auch differenzierten) kriterienbasierten Definitionsansatzes einer (städtebaulich) integrierten Lage innerhalb des Landes Baden-Württemberg wurden aktuelle Definitionen zum Begriff der städtebaulich integrierten Lage ausgewertet, verschiedene Fallkonstellationen typisiert sowie die baden-württembergischen Regionalverbände und Industrie- und Handelskammern hinsichtlich ihrer Einordnungs- und Abgrenzungspraxis von (städtebaulich) integrierten Lagen befragt.

Die Literaturrecherche zu den Begriffen integrierte Lage/städtebaulich integrierte Lage greift auf Konzepte aus verschiedenen Planungsebenen zurück. So werden sowohl die verschiedenen LEPs und ihre Herangehensweisen/Begründungen (inkl. der ggf. vorhandenen Einzelhandelserlasse der einzelnen Bundesländer sowie der entsprechenden Regionalpläne) ebenso ausgewertet wie einzelne kommunale und regionale Einzelhandelskonzepte aus dem gesamten Bundesgebiet. In Tab. 3 ist eine Auswahl der Begriffsdefinitionen aus der Literaturrecherche dargestellt.

Tab. 3: Auswahl Literaturrecherche zu den Begriffen integrierte Lage/städtebaulich integrierte Lage

Konzept	Definition einer städtebaulich integrierten Lage
Einzelhandelskonzept Balingen 2017 (Junker + Kruse)	„...in das Siedlungsgefüge integriert und weitestgehend von Wohnsiedlungsbereichen umgeben sind, in denen die Einzelhandelsdichte und -konzentration jedoch nicht ausreicht, um sie als Zentrum zu bezeichnen. Konkret wurden alle Standorte als städtebaulich integriert eingestuft, deren direktes siedlungs- bzw. wohnstrukturelles Umfeld an mindestens zwei Seiten von zusammenhängenden Wohnsiedlungen geprägt ist, ohne dass städtebauliche Barrieren wie z. B. Autobahnen oder Bahngleise den Standort von der Wohnsiedlung separieren und die fußläufige Erreichbarkeit einschränken.“
Einzelhandelserlass NRW 2021	„... liegen daher innerhalb baulich verdichteter Siedlungszusammenhänge mit wesentlichen Wohnanteilen oder direkt angrenzend und verfügen in aller Regel über eine ortsübliche Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).“
LEP Bayern 2023	„Städtebaulich integrierte Lagen sind Standorte innerhalb eines baulich verdichteten Siedlungszusammenhangs mit wesentlichen Wohnanteilen oder direkt angrenzend, die über einen anteiligen fußläufigen Einzugsbereich und eine ortsübliche Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verfügen. Direkt an einen Siedlungszusammenhang angrenzende Standorte sind nur dann städtebaulich integriert, wenn sie an einen Gemeindeteil anschließen, der nach Bevölkerungsanteil und Siedlungsstruktur einen Hauptort darstellt und in dem die Einrichtungen zur Deckung des wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Grundbedarfs für die Gemeindebevölkerung im Wesentlichen vorgehalten werden.“
EHZK Berlin-Mitte FF 2021 (Stadt+Handel)	„Als in Wohnsiedlungsbereiche integrierte Lage werden diejenigen Siedlungsbereiche bezeichnet, die überwiegend in Wohnbereiche eingebettet sind. Die bauliche Dichte sowie die Dichte der Einzelhandelsnutzungen und sonstigen Funktionen reichen in dieser Lage nicht aus, diese Lage als zentralen Versorgungsbereich einzuordnen.“
Märkte- und Zentrenkonzept Heilbronn 2022 (GMA)	„Lagen mit zusammenhängender Bebauung und Wohngebietsbezug (ein baulicher Zusammenhang mit der näheren Umgebung besteht in min. zwei Himmelsrichtungen), davon eine direkt angrenzend und eine mit wesentlichen Wohnanteilen in einer Entfernung von max. 150 m.“
Regionales Zentren- und Märktekonzept Neckar-Alb 2011 (imakomm AKADEMIE GmbH)	„...umfassen zum einen die Innenstadtlagen aber auch jene Standorte, die sich innerhalb der Siedlungsfläche befinden, also letztlich Wohngebietslagen...“
VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22.11.2013 - 3 S 3356/11	„Unter einem städtebaulich integrierten Standort ist im Wesentlichen ein Standort zu verstehen, der in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen und einem den Gegebenheiten angepassten öffentlichen Personennahverkehr liegt.“
Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Freiberg am Neckar 2020 (Dr. Donato Acocella)	„Eine integrierte Lage im Sinne dieser Untersuchung liegt vor, wenn ein Standort städtebaulich eingebunden ist. Wichtig für die Einstufung als integriert ist die umgebende Wohnbebauung. Die Bezeichnung stellt einen Oberbegriff für Innenstadt/zentrale Versorgungsbereiche und sonstige integrierte Lagen dar.“

Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Datengrundlage: EHK Balingen 2017 (Junker + Kruse), EHZK Berlin-Mitte FF 2021 (Stadt+Handel), Märkte- und Zentrenkonzept Heilbronn 2022 (GMA), Regionales Zentren- und Märktekonzept Neckar-Alb 2011 (imakomm AKADEMIE GmbH), Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Freiberg am Neckar 2020 (Dr. Donato Acocella)


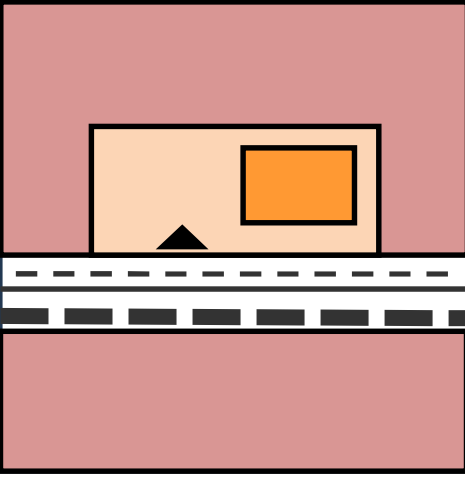

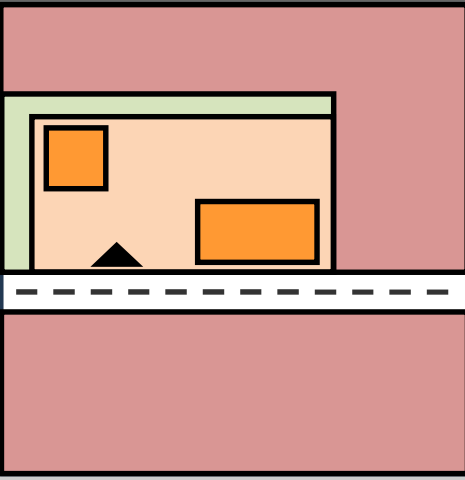

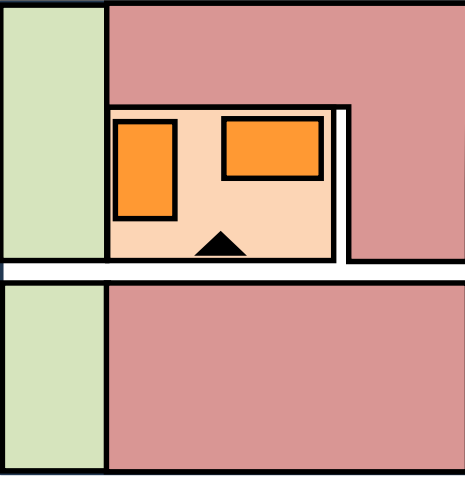



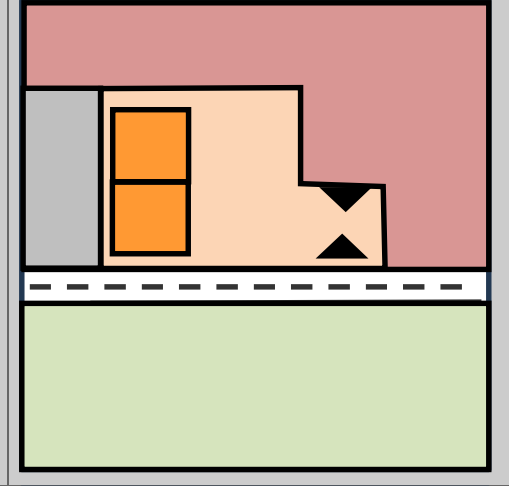

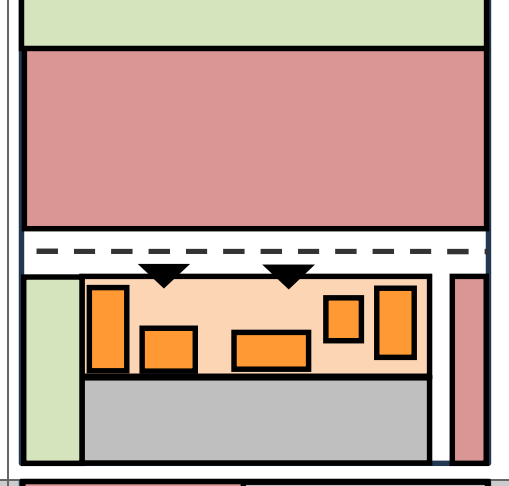

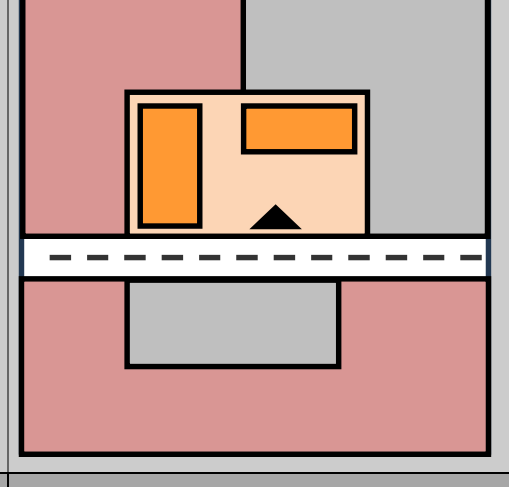
Gemeinsam haben diese Begriffsdefinitionen, dass sie die Einbettung in Wohngebiet bzw. zumindest auch wohnbaulich genutzte Siedlungsbereiche als grundlegendes Kriterium werten. Einige Konzepte definieren diesen Aspekt über ein „Anschmiegen“ von (zusammenhängender) Wohnbebauung an mindestens zwei Seiten, was insbesondere die fußläufige Erreichbarkeit und damit den Nahversorgungsaspekt unterstreicht. Dieser eher quantitative Aspekt hat den Vorteil, dass bei der praktischen Anwendung dieses Bewertungskriterium genauer definiert ist und somit eine zweifelsfreie Anwendung (und letztlich auch Prüfung) erlaubt.


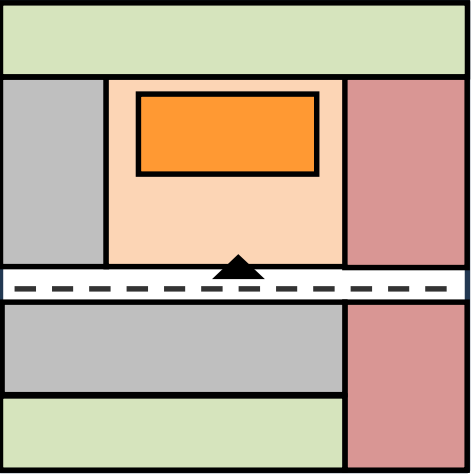

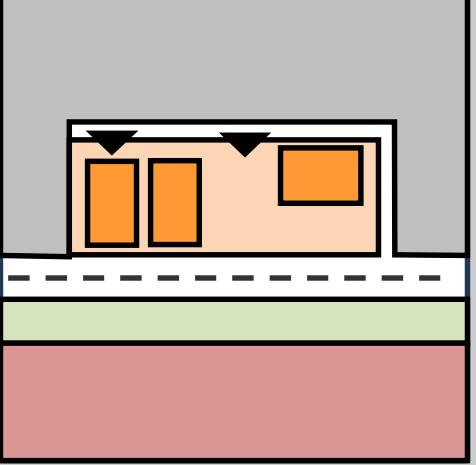

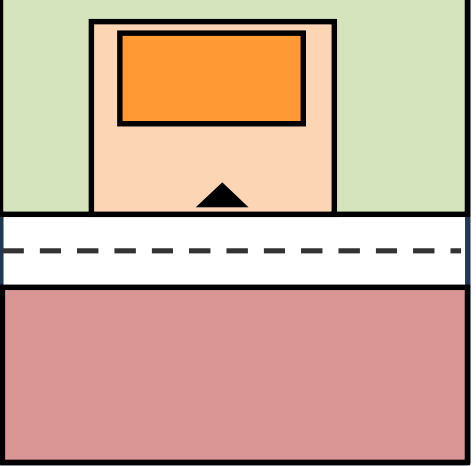
Dementsprechend wird vorgeschlagen, dieses Kriterium („Anschmiegen“ von (zusammenhängender) Wohnbebauung an mindestens zwei Seiten) bei der Formulierung einer Definition einer städtebaulich integrierten Lage zu berücksichtigen.

Wie wichtig eine genaue Abgrenzbarkeit zwischen städtebaulich integrierten und nicht integrierten Lagen ist, verdeutlicht die Typisierung der Fallbeispiele. Eine graphisch aufbereitete Typisierung von verschiedenen Fallkonstellationen nach Lagen im Land Baden-Württemberg ist der folgenden Abbildung (vgl. Abb. 19) zu entnehmen. Auf der Basis von vorhandenen Praxisbeispielen aus den unterschiedlichen Stadtgrößen und Raumkategorien Baden-Württembergs werden verschiedene Typen (soweit erkennbar) herausgearbeitet. So gibt es Fallkonstellationen, die eindeutig integriert oder nicht integriert sind. Darüber hinaus lassen sich in Baden-Württemberg auch Fälle identifizieren, bei denen eine entsprechende Einordnung Schwierigkeiten bereitet.

Abb. 19: Fallkonstellationen städtebauliche integrierter und nicht integrierter Lagen

Standort	Betriebe (OSM-Grundkarte)	Schematische Darstellung
<b>Städtebaulich integrierte Lagen</b>		
Bad Friedrichshall - Jagstfeld (städtebaulich integrierte Lage)		
Neuenstadt am Kocher (städtebaulich integrierte Lage)		
Bisingen - Steinhofen (städtebaulich integrierte Lage)		
Standort	Betriebe (OSM-Grundkarte)	Schematische Darstellung

Städtebaulich integrierte Lagen (zweifelhaft)		
<p>Untergruppenbach (städtebaulich integrierte Lage - zweifelhaft)</p>		
<p>Ammerbuch – Pfäffingen (städtebaulich integrierte Lage - zweifelhaft)</p>		
<p>Bad Friedrichshall (städtebaulich integrierte Lage - zweifelhaft)</p>		
<p>Standort</p>	<p>Betriebe (OSM-Grundkarte)</p>	<p>Schematische Darstellung</p>
Städtebaulich nicht integrierte Lagen		

<p>Starzach – Bierlingen (städtebaulich nicht integrierte Lage)</p>		
<p>Dotternhausen (städtebaulich nicht integrierte Lage)</p>		
<p>Elchesheim-Illingen (städtebaulich nicht integrierte Lage)</p>		

Legende		<p>Erläuterungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Einzelhandel Fläche</li> <li> Einzelhandel Gebäude</li> <li> Wohnen</li> <li> Gewerbe</li> <li> Grünfläche</li> <li> Zufahrt</li> </ul>
---------	--	--

Darstellung Junker + Kruse; Grundlage: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella u. Junker+Kruse (2023) und Internetrecherche Junker+Kruse (2023); © OpenStreetMap-Mitwirkende, CC-BY-SA

Die städtebaulich integrierten Fallkonstellationen betten sich überwiegend (von zwei Himmelsrichtungen) in die Wohnbereiche des Siedlungskörpers ein und sie sind somit eindeutig als städtebaulich integriert zu bewerten.

Hingegen sind die zweifelhaft integrierten Lagen nicht so einfach zu bewerten. Zwar weisen diese Standorte eine Bindung zum Siedlungskörper auf, jedoch nicht substantiell von zwei Seiten. Teilweise sind diese Standorte PKW-kundenorientiert und auf die angrenzende Hauptstraße ausgerichtet. Diese Hauptstraßen weisen in der Regel eine Barrierewirkung auf und schränken somit die fußläufige Erreichbarkeit deutlich ein.

Den dritten Typus bilden die städtebaulich nicht integrierten Lagen. Diese Standorte sind nicht substantiell von Wohnbereichen (max. eine Seite) umgeben und/oder sind von diesen durch Barrieren (z.B. Hauptstraßen) eindeutig getrennt.

Eine wesentliche Kriterium zur Einordnung einer städtebaulichen integrierten Lage stellt dabei die sogenannte Umsatz-Kaufkraftrelation innerhalb des fußläufigen Einzugsgebiets des Standortes dar. Liegt dieser Wert in einem Bereich von bis 35% (in Ausnahmefällen auch bis zu 50%- Anteil des sortimentspezifischen Umsatzes an der vorhandenen sortimentspezifischen Kaufkraft innerhalb des fußläufigen Einzugsgebietes)<sup>9</sup>, so kann man von einer städtebaulich integrierten Lage sprechen.

Die Einbeziehung der baden-württembergischen Regionalverbände sowie Industrie- und Handelskammern im Hinblick auf die bisher erfolgte Einordnungs- und Abgrenzungspraxis von (städtebaulich) integrierten Lagen erfolgte über schriftliche Befragungen sowie persönliche Interviews. Folgende Regionalverbände und Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg haben sich an dem Prozess beteiligt:

<sup>9</sup> vgl. Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen 2021 (S. 35 - 36)

- RV Hochrhein-Bodensee (Interview)
- RV Mittlerer Oberrhein (Interview)
- RV Neckar-Alb (Interview)
- IHK Ostwürttemberg (Interview)
- IHK Reutlingen (Interview)
- IHK Schwarzwald (Interview)
- RV Donau-Iller (Schriftliche Rückmeldung)
- RV Heilbronn-Franken (Schriftliche Rückmeldung)
- RV Schwarzwald-Baar-Heuberg (Schriftliche Rückmeldung)
- RV Stuttgart (Schriftliche Rückmeldung)
- RV Südlicher Oberrhein (Schriftliche Rückmeldung)
- IHK Bodensee-Oberschwaben (Schriftliche Rückmeldung)
- IHK Nordschwarzwald (Schriftliche Rückmeldung)

Die Kernaussagen sowohl aus den Interviews als auch den schriftlichen Befragungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Integrationsgebot stellt ein grundlegendes Bewertungskriterium für die Befragten dar, da es die Ausrichtung von Einzelhandelsstandorten maßgeblich beeinflusst. In der Praxis werden hauptsächlich Ansiedlungsvorhaben von Lebensmittel- und Drogeriemärkten diskutiert und bewertet. Trotz der Zielsetzung einer Integration von Einzelhandelsflächen in städtebauliche Strukturen erweist sich die Trennschärfe der Definition einer städtebaulichen Lage als problematisch.
- Die Vorranggebiete der Regionalpläne stellen in der Praxis ein zentrales Kriterium für das Integrationsgebot dar. Die Befragung zeigt eine hohe Zufriedenheit mit dem System der Vorranggebiete. Diese werden als wirksames Instrument betrachtet, insbesondere dort, wo keine zentralen Versorgungsbereiche festgelegt sind. Großflächige Nahversorger können als Ausnahme auch außerhalb der Vorranggebiete angesiedelt werden können. In Regionen, in denen mehrere Kommunen zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen haben, werden diese gegenüber den Vor-



ranggebieten bevorzugt, da sie räumlich enger und konkreter gefasst sind sowie rechtlich abgesichert<sup>10</sup> sind.

- Die Zusammenarbeit mit den Kommunen funktioniert größtenteils gut, doch es gibt Herausforderungen. Teilweise setzen Kommunen Projekte entgegen den Empfehlungen der Regionalverbände durch. Einige Kommunen versuchen, das Integrationsgebot durch Zielabweichungsverfahren zu umgehen, getrieben von Konkurrenzgedanken zu anderen Kommunen.
- Abschließend wird der Wunsch nach scharfen und eindeutigen Formulierungen der Gebote im neuen LEP geäußert. Dies soll dazu beitragen, Klarheit in der Umsetzung des Integrationsgebots zu schaffen und mögliche Umgehungsstrategien der Kommunen und Betreiber zu minimieren oder sogar gänzlich auszuschließen.

### 3.2.2 Rechtliche Einordnung des Integrationsgebots

Hinsichtlich der Frage, auf welchen städtischen Raum ein landesplanerisches Integrationsgebot für Einzelhandelsgroßprojekte bezogen sein sollte, wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass der städtebauliche Begriff des zentralen Versorgungsbereichs, der etwa in §§ 1 Abs. 6 Nr. 4, 2 Abs. 2 S. 2, 9 Abs. 2a, 34 Abs. 3 BauGB, 11 Abs. 3 BauNVO verwandt wird, hierfür ungeeignet sei, da er dem Bereich des Städtebaurechts und nicht der übergeordneten Raumordnung zugeordnet sei. Dem ist mit Hinweis auf die gesetzlichen Vorgaben des ROG entgegenzutreten. Nach § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist. Als Grundsatz der Raumordnung findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 ROG die gesetzgeberische Vorgabe, dass (durch Raumordnungsplanung) die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind. Im Raumordnungsgesetz wird daher der den städtebaurechtlichen Vorschriften entnommene Begriff des zentralen Versorgungsbereichs aufgegriffen. Den Innenstädten und Ortskernen kommt danach eine raumordnerische Funktion gerade wegen ihrer Funktion als zentrale Versorgungsbereiche zu.

---

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass im Sinne der aktuellen Rechtsgrundlage (u. a. i. S. v. § 2 (2) BauGB, § 9 (2a) BauGB und § 34 (3) BauGB) sogenannte zentrale Versorgungsbereiche als schützenswerte Bereiche einzustufen sind.



Es ist daher aus gutachterlicher Sicht nicht zu beanstanden, wenn in einem raumordnerischen Integrationsgebot an den Begriff des zentralen Versorgungsbereich angeknüpft wird. Explizit hat dies das OVG Münster zwischenzeitlich zum nordrhein-westfälischen Integrationsgebot aus Ziel 6.5-2 LEP-NRW akzeptiert. In seiner jüngsten Entscheidung zu dieser Thematik hat der 10. Senat des OVG Münster hierzu im Urteil vom 27.02.2023 folgendes ausgeführt:

„Nach Nr. 6.5-2 LEP NRW dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen sowie in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen in städtebaulich integrierten Lagen, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie ihrer verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen, dargestellt und festgesetzt werden.

Nr. 6.5-2 LEP NRW ist ein wirksames Ziel der Raumordnung.

Der 2. und der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts haben dies mit der Begründung angenommen, die Planaussage erfasse auch faktische zentrale Versorgungsbereiche, sodass ihre Erfüllung – anders als die der Vorgängerregelung – nicht zwingend von Planungen der Gemeinden abhängig sei, sondern im Kern an tatsächliche Gegebenheiten anknüpfe. Ihre Vorgaben seien auch abschließend abgewogen. Durch die Bezugnahme in den zugehörigen Erläuterungen auf die Rechtsprechung zum Begriff des zentralen Versorgungsbereichs im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sei die Planaussage für die Annahme einer abschließenden Abwägung hinreichend dicht. Dies gelte auch im Hinblick auf die neu zu planenden zentralen Versorgungsbereiche. Insoweit enthielten die Planaussage selbst sowie die zugehörigen Erläuterungen hinreichend präzise Vorgaben zur Zulässigkeit einer solchen Neuplanung. Die Regel-Ausnahme-Struktur der Planaussage insgesamt stehe ihrer Zielqualität nicht entgegen.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 26. Februar 2020 – 7 D 49/16.NE –, juris, Rn. 27 ff.,  
und vom 20. November 2018 – 2 A 1676/17 –, juris, Rn. 243 ff.

Der Senat schließt sich den vorstehend wiedergegebenen Auffassungen des  
2. und des 7. Senats an.“<sup>11</sup>

Auch das OVG Niedersachsen akzeptiert das Integrationsgebot aus Ziel 2.3 05 S. 1  
LROP 2017 in ständiger Rechtsprechung als wirksames Ziel der Raumordnung. Nach  
diesem Plansatz sind neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortiment zentren-  
relevant sind, nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig. Hierzu hat  
der 1. Senat des OVG Lüneburg erst jüngst erneut folgendes bestätigt:

„Nach dem Integrationsgebot sind neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren  
Kernsortimente zentrenrelevant sind, nur innerhalb der städtebaulich inte-  
grierten Lagen zulässig. Die rechtliche Bedeutung dieses Gebots, dessen Ziel-  
charakter außer Frage steht, hat der Senat (Beschl. v. 17.5.2013 - 1 ME 56/13  
-, juris Rn. 32 f.; vgl. auch Ur. v. 6.6.2016 – 1 KN 83/14 -, BauR 2016, 1439 =  
BRS 84 Nr. 3 = juris Rn. 28 ff.) zur Fassung des LROP 2008 - für die Fassung  
2017 gilt nichts Anderes - folgendermaßen umrissen:

„Das Integrationsgebot hat mithin die Aufgabe, zur Erreichung der mit dem  
Zentrale-Orte-Prinzip verfolgten Absichten beizutragen, eine Zersiedlung  
des Raums, überflüssige Verkehrsbewegungen und damit unnötige Immissio-  
nen sowie den Bau neuer Straßen zu verhindern und sicherzustellen, dass der  
zentrale Versorgungsstandort Innenstadt sowie Nahversorgungsstandorte im  
Interesse der nichtmotorisierten Bevölkerung erhalten und gestärkt werden.  
Es ist mithin Teil eines Bestrebens, das auf Schutz der Umwelt, Schonung der  
Ressourcen, Verkehrsvermeidung, Bewahrung der Stadtzentren und Sicherung  
der *verbrauchernahen Versorgung* gerichtet ist. Das muss nicht alles im zentralen  
Versorgungsbereich Innenstadt, sondern kann auch in anderen zentralen Versor-

---

<sup>11</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Februar 2023 – 10 D  
26/20.NE –, Rn. 101 - 105, juris.

*gungsbereichen einer Standortgemeinde gesichert/erreicht werden (BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 - 4 C 7.07 -, BVerwGE 129, 307 = NVwZ 2008, 308 = BRS 71 Nr. 89; Urt. v. 17.12.2009 - 4 C 2.08 -, BVerwGE 136, 10 = NVwZ 2010, 590 = BRS 74 Nr. 97). Insoweit flankiert und ergänzt das Integrationsgebot das Beeinträchtungsverbot.*

Dieser Sinn und Zweck des Integrationsgebotes, sein Wortlaut sowie die oben zitierten Erläuterungen erlauben in so eindeutigem Maße eine Anwendung/Subsumtion des Integrationsgebotes, dass am Zielcharakter dieser Bestimmung keine durchgreifenden Bedenken bestehen. Die innenstadtrelevanten Sortimente, deren "Kernbetroffenheit" allein die Anwendung von Nr. 2.3 03 Satz 6 LROP II 2008 auslöst, lassen sich in Anlehnung an die beispielhafte Aufzählung auf Seite 91 der Erläuterungen zum LROP II 2008 zumindest im Wesentlichen zweifelsfrei ermitteln.“<sup>12</sup>

Unter einer integrierten Lage versteht das OVG Lüneburg in ständiger Rechtsprechung einen Standort innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs oder aber zumindest in engem räumlichen und funktionellen Zusammenhang zu diesem:

„Diese - oben im Wesentlichen wiedergegeben - Erläuterungen geben auch einen zureichenden Fingerzeig, wie als integriert anzusehende Standorte positioniert sein müssen. Schon der oben erläuterte Zusammenhang dieser Ausprägung des Zentrale-Orte-Systems mit dem Bestreben, vor allem den zentralen Versorgungsstandort Innenstadt, aber auch (echte) Nebenzentren zu sichern, zeigt, dass sich großflächige Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevantem Kernsortiment räumlich nicht so weit von der Innenstadt bzw. den Nebenzentren entfernen dürfen, dass sie ein davon unabhängiges Eigenleben führen können. Der von der Antragstellerin behauptete Widerspruch zwischen der Pflicht zur Orientierung an den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne der §§ 2 Abs. 2, 9 Abs. 2a BauGB und dem Umstand, dass sie mit diesen nicht identisch seien, sondern mit ihnen nur einen engen räumlichen und funktio-

---

<sup>12</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 9. Februar 2023 – 1 KN 63/20 –, Rn. 32 - 34, juris.



nellen Zusammenhang haben sollen, besteht nicht. Er ist vielmehr nach den oben wörtlich zitierten Erläuterungen zum LROP II 2008 durch das Bestreben begründet, einerseits großflächige Einzelhandelsbetriebe zuzulassen, welche sich wegen der dort häufig (und so auch hier) anzutreffenden Kleinteiligkeit der Bebauung in Innenstädten verbreitet nicht problemfrei verwirklichen lassen, andererseits durch ihre Zulassung diese Innenstadt als zentralen Marktbereich nicht zu gefährden. Dass sich eine Innenstadt/ein zentraler Versorgungsbereich nach den tatsächlichen Verhältnissen (vgl. zu § 34 Abs. 3 BauGB BVerwG, B. v. 12.7.2012 - 4 B 13.12 -, NVwZ 2012, 1565 = BauR 2012, 1760) eindeutig abgrenzen lässt, ist geklärt. Auch/gerade in diesem Fall genügt ein Blick auf das Luftbild von A. bei google-maps, um deren (von ihr selbst in anderem Zusammenhang ins Feld geführte) augenfällige Kleinteiligkeit von der gewerbegebietstypischen Weitläufigkeit der Flächen zu unterscheiden, in deren Zentrum das streitige Objekt verwirklicht werden soll. Abgrenzungsschwierigkeiten treten auch insoweit mithin nicht auf.

Die genannte Gratwanderung zwischen Förderung der Innenstadt und Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrumsrelevantem Sortiment soll raumordnungsrechtlich nur gelingen können, wenn die - unter anderem aus einer Anwendung des § 14 BauNVO als Rechtsfigur bekannte – Unterordnung in funktioneller und räumlicher Hinsicht gelingt. Der großflächige Einzelhandelsbetrieb darf räumlich und funktionell keinen Umfang annehmen, welcher gleichberechtigt neben die Innenstadt tritt. Er soll den zentralen Versorgungsbereich (idR Innenstadt, aber auch Nahversorgungszentren) - sich an diesen räumlich „anschiegend“ - funktionell ergänzen und nicht in Konkurrenz zu ihm treten. Es soll mithin eine räumlich-funktionelle Einheit mit den in der Innenstadt vermuteten/vorhandenen Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen bestehen/hergestellt werden. Sie soll unter anderem dazu beitragen, dass die vorhandene Infrastruktur besser/optimal genutzt werden kann, damit der Flächenverbrauch minimiert, das Ortsbild geschützt und die verbrauchernahe Versorgung sichergestellt wird, indem keine „außerinnenstädtische“ Konkurrenz den Läden das „Leben so schwer macht“, dass mit deren Existenz der zentrale Marktplatz (Innenstadt) und damit zu-



gleich die verbrauchernahe Versorgung gefährdet ist. Dass der Raumordnungsgesetzgeber die naheliegende Gefahr sieht, selbst ganz citynah errichtete großflächige Einzelhandelsbetriebe möchten dem einen oder anderen Innenstadtgeschäft wirtschaftlich doch ernstlich zusetzen, ist daraus zu ersehen, dass er mit dem in den Erläuterungen genannten „attraktiven Parkplatzmanagement für den individuellen Verkehr“ eine Kompensation eingeführt hat. Gerade kleinteilig bebaute zentrale Versorgungsbereiche leiden verbreitet unter Parkplatzmangel. Nach Art beschränkter Symbiose soll sich daher ein großflächiger Konkurrenzbetrieb dem Innenstadtbereich räumlich „eng“ nähern dürfen, das dann allerdings um den Preis, mit dem genannten „attraktiven Parkplatzmanagement für den individuellen Verkehr“ einen Beitrag dazu zu leisten, dass seine Besucher „die Gelegenheit“ nutzen, anlässlich des Besuchs dieses großflächigen Einzelhandelsbetriebes „auch mal“ in der angrenzenden Innenstadt „vorbeizuschauen“ und so dortigen Gewerbetreibenden Chancen zu eröffnen. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können auf diese Weise zum Vorteil des benachbarten zentralen Marktbereiches Magnetfunktion erfüllen.

Die gleichwohl mit dieser räumlich-funktionellen Nähe für Innenstadt-Geschäfte verbundenen Gefahren werden nicht durch das Integrationsgebot, sondern das Beeinträchtungsverbot von Nr. 2.3 03 Satz 19 LROP II 2008 erfasst, der folgenden Wortlaut hat:

Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen durch neue Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtungsverbot).

Anzufügen ist, dass der Senat in der oben zitierten Entscheidung vom 15. März 2012 (- 1 KN 152/10 -, Langtext JURIS) es hatte ausreichen lassen, dass der Zustand der Integration zwar nicht im Ist-, wohl aber im Soll-Zustand erreicht wird. Stellt sich das großflächige Einzelhandelsvorhaben mithin als

Teil des gemeindlichen Bestrebens dar, ein weiteres oder gar - wie im seinerzeit entschiedenen Fall - ein neues Stadtzentrum (oder Nebenzentrum) zu etablieren, welches die genannten Elemente, d. h. unter anderem auch Dienstleistungselemente aufweist, ist das Integrationsgebot selbst dann erfüllt, wenn an dem „neuen Zentrum“ noch das eine oder andere fehlt.“<sup>13</sup>

Damit ist zunächst einmal im Ausgangspunkt festzuhalten, dass der Begriff des zentralen Versorgungsbereichs durchaus ein tauglicher Anknüpfungspunkt für ein raumordnerisches Integrationsgebot ist. In der konkreten Ausgestaltung des Plansatzes ist dann aber darauf zu achten, dass nicht nur tatsächliche zentrale Versorgungsbereiche in ihrem bestehenden räumlichen Umgriff erfasst sind, sondern auch solche Flächen einbezogen werden können, die im Sinne der vom OVG Lüneburg aus gutachterlicher Sicht sehr gut beschriebenen Anforderungen den zentralen Versorgungsbereich räumlich und funktional ergänzen können. Zudem ist eine Ausnahmeregelung für Nahversorgungsbetriebe erwägenswert.

Erörterungsbedürftig ist, ob die so zu verstehende integrierte Lage abschließend auf der Ebene der Raumordnungsplanung festgelegt werden sollte oder aber insoweit lediglich ein Rahmen geschaffen ist, der dann durch die kommunale Planungshoheit ausgestaltet werden kann. Aus gutachterlicher Sicht wird die bisherige Festlegung von Vorranggebieten im Regionalplan so verstanden, dass dort die integrierte Lage abschließend festgelegt werden soll. Dem liegen dann in der Regel ähnliche planerische Überlegung zugrunde, wie sie das OVG Lüneburg ausgeführt hat bzw. wie sie in Nordrhein-Westfalen unmittelbar im LEP verankert sind. Beispielsweise finden sich hierzu im Regionalplan Stuttgart folgende Ausführungen:

„Neben der räumlichen Zuordnung neuer Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte zu den zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskernen wirft insbesondere die Vorgabe des Landesentwicklungsplans, entsprechende Standorte städtebaulich-funktional zu integrieren (PS. 3.3.7.2 Z LEP 2002) regelmäßig die Frage nach einer nachvollziehbaren Definition städtebaulich

---

<sup>13</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. Mai 2013 – 1 ME 56/13 –, Rn. 34 - 38, juris.



integrierter Standorte auf. Städtebauliche Integration bedeutet grundsätzlich, dass sich ein in Frage kommender Standort sowohl baulich als auch funktional in vorhandene städtebauliche Strukturen einfügt. Handels- und Dienstleistungseinrichtungen, die über den täglichen bzw. kurzfristigen Bedarf hinausreichen sowie kulturelle Einrichtungen sind dabei seit jeher den Stadt- und Ortskernen als zentral gelegene und auch mit dem öffentlichen Nahverkehr gut erreichbare Standorte zugeordnet und begründen ganz wesentlich ihre Attraktivität und Funktionalität. Dem Einzelhandel mit seiner Leitfunktion für die Attraktivität der Innenstädte kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. Soll die Attraktivität der Innenstädte erhalten und entwickelt werden, muss daher einer Verlagerung entsprechender Einzelhandelseinrichtungen an dezentrale Standorte entgegengewirkt und neue Einrichtungen den Innenstädten zugeordnet werden. Diese Innenstadtbereiche dienen daher im Regionalplan grundsätzlich als Anknüpfungspunkt für neue Einzelhandelsgroßprojekte (städtebaulich integrierte Lagen). Ein weiterer Vorteil dieser Innenstadtbereiche ist, dass dort Straßen, Parkplätze und andere Dienstleistungs- und Infrastruktureinrichtungen im Tagesverlauf mehrfach genutzt werden und damit flächensparend angelegt sind und Synergieeffekte eintreten. Die gewachsenen Innenstädte und Ortskerne sind somit aufgrund

- ihrer zentralen Lage im Siedlungsgebiet der jeweiligen Kommune und des zu versorgenden Umlands (Verflechtungsbereich),
- des vorhandenen umfassenden Angebots an Einzelhandels- sowie öffentlichen und privaten Dienstleistungseinrichtungen, aber auch kulturellen Einrichtungen,
- der hervorragenden verkehrlichen Anbindung insbesondere durch den auf die Innenstädte ausgerichteten ÖPNV aus raumordnerischer Sicht der optimale Anknüpfungspunkt für Standortbereiche zur Weiterentwicklung vorhandener und Ansiedlung neuer überörtlich wirksamer Einzelhandelsgroßprojekte.

Für die grundsätzlich als Standortgemeinden für Einzelhandelsgroßprojekte in Frage kommenden Unter- und Mittelzentren sowie das Oberzentrum werden in der Raumnutzungskarte zur räumlichen Konkretisierung entsprechend ge-



eigneter Standortbereiche gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 5 Landesplanungsgesetz als Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe (Einzelhandelsgroßprojekte) festgelegt. Sie konkretisieren die städtebaulich integrierten Standorte innerhalb der zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskerne aus raumordnerischer Sicht. Um eine tatsächlich steuernde Wirkung dieses Planungsinstruments dadurch zu gewährleisten, dass zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte außerhalb dieser Standorte ausgeschlossen werden können, werden diese Standorte als Vorranggebiete im Sinne von § 11 Abs. 7 LplG festgelegt. Außerhalb dieser Vorranggebiete sind entsprechende Vorhaben damit ausgeschlossen (Ausschlussgebiet gemäß § 11 Abs. 7 LplG). Andere Dienstleistungseinrichtungen und -betriebe sowie Einzelhandelsvorhaben, die ausschließlich der Grundversorgung dienen und keine schädlichen überörtlichen Auswirkungen erwarten lassen (PS. 2.4.3.2.2 (Z) Abs. 4) bleiben hiervon unberührt.“<sup>14</sup>

Aus gutachterlicher Sicht erscheint es gleichwohl vorzugswürdig, von einer abschließenden Festlegung der Bezugsräume des Integrationsgebotes im Sinne der Vorranggebiete auf der Ebene der Landes- oder Regionalplanung Abstand zu nehmen, weil

- keine sachlich begründeten räumlichen Kriterien zur Abgrenzung der Vorranggebiete durch die Regionalverbände vorliegen,
- eine klare sachliche und juristische Abgrenzung der Vorranggebiete zu den zentralen Versorgungsbereichen fehlt,
- nicht erkennbar ist, ob und inwieweit vom Grundsatz der Raumordnung abgewichen wird, mit der Raumordnungsplanung die Voraussetzung für die Erhaltung und Entwicklung gerade der zentralen Versorgungsbereiche zu schaffen und
- unklar ist, ob und inwieweit mit Vorranggebieten unverhältnismäßig in die kommunale Planungshoheit eingegriffen wird.

Daher lassen sowohl die nur in verhältnismäßiger Art und Weise zulässige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit als auch die erforderliche Letztabgewogenheit raumordnerischer Zielfestlegungen es angezeigt erscheinen, das Integrationsgebot

---

<sup>14</sup> Vgl. Regionalplan Stuttgart, S. 111f.

entsprechend der oben angesprochenen Festlegungen aus NRW und Niedersachsen auf (tatsächliche und geplante) zentrale Versorgungsbereiche im Rechtssinne und der hierzu vorliegenden höchstrichterlichen Rechtsprechung zu beziehen. Um allerdings zudem auch eine möglichst flächendeckende wohnortnahe Nahversorgung raumordnerisch zu ermöglichen, sollte ein Integrationsgebot nach dem Regelungsprinzip einer Regel-/Ausnahmevorschrift formuliert werden. Regelfall ist die Zulässigkeit der Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten und nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen. Ausnahmefall wäre die Zulässigkeit der Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche, sofern der Standort städtebaulich integriert ist. Weitere raumordnerische Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Ausnahmefalls sind denkbar. Vorgegeben werden könnte etwa, dass sich das Einzugsgebiet des Standortes nicht oder möglicherweise auch nur in einem bestimmten Umfang mit dem Einzugsgebiet eines zentralen Versorgungsbereichs überschneiden darf. Naheliegend ist zudem, (klarstellend) vorzuschreiben, dass von einem derartigen Standort keine schädlichen Auswirkungen auf ein zentralen Versorgungsbereich zu erwarten sein dürfen.

### 3.3 BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT

#### 3.3.1 Analyse der Beeinträchtigungen durch Einzelhandelsvorhaben

Die Bewertung möglicher Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche oder auch der verbrauchernahen Versorgung fokussiert sich in den allermeisten Fällen auf die Ermittlung sogenannter Umsatzumverteilungen, die von einem neuen Vorhaben zu Lasten der vorhandenen Standorte und Strukturen ausgehen. Diese bilden dann in der Regel die Grundlage für die Bewertung, ob diese ökonomischen Auswirkungen tatsächlich in negative (oder auch schädliche) städtebauliche Auswirkungen umschlagen können bzw. werden. Nur allzu häufig werden die in diesem Zusammenhang genannten Schwellenwerte (z.B. 10% Umsatzumverteilung oder auch 20% bei Vorhaben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten) nach wie vor als fixe Werte oder Demarkationslinien zu Grunde gelegt, obwohl bereits seit vielen Jahren in zahlreichen, auch obergerichtlichen Urteilen, klargestellt wurde, dass die ermittelten ökonomischen Werte

nur Anhaltspunkte liefern können und ein mögliches Umschlagen sich – in Abhängigkeit der jeweiligen konkreten Situation - auch merklich unterhalb dieses Wertes, aber ggf. auch erst deutlich darüber - einstellen kann. Unabhängig von diesen Erkenntnissen ist seit geraumer Zeit eine Diskussion um eine mögliche Reduzierung bzw. auch Modifizierung dieses (Anhalts)Wertes in der Diskussion, da die nach wie vor zunehmende Bedeutung des Online-Handels auch negative Auswirkungen auf die städtebaulich/landesplanerisch geschützten Standorte verursacht hat und auch zukünftig weiter verursachen könnte.

Die für die Formulierung dieser Anhaltswerte zu Grunde liegenden empirischen Untersuchungen sind sehr alt oder aufgrund fehlender Langzeitbetrachtungen nur sehr bedingt aussagekräftig. Von daher erfolgte auf der Basis aktueller Beispiele aus dem Land Baden-Württemberg eine Analyse und Bewertung, ob diese kriterienbasierte Anhaltspunkte dahingehend liefern können, ob z.B. die bisher praktizierten Anhaltswerte (Umsatzumverteilung als alleiniger bzw. wesentlicher Wert) auch weiterhin sachgerecht sind oder ggf. eine Weiterentwicklung in Frage kommen kann.

Die zukünftige Beurteilung von Grenzwerten von Umverteilungen wird zudem durch den steigenden Marktanteil des Onlinehandels erschwert. Die Entwicklung des Onlinehandels wird eine wesentliche Veränderungsgröße darstellen. Während einzelne Branchen bereits Marktsättigungstendenzen aufweisen bzw. nur noch geringe onlinebasierte Umsatzzuwächse zu erwarten sind (z.B. Elektronik, Bekleidung), stehen andere (u.a. Lebensmittel) noch ganz am Anfang.

Besonderen Schutz vor Beeinträchtigungen genießen im rechtlichen Sinne die zentralen Versorgungsbereiche. In Tab. 4 werden qualitative Kriterien und Merkmale als Mindestausstattungskataloge von funktionsfähigen zentralen Versorgungsbereichen zusammengefasst. Da es in größeren Städten verschiedene Hierarchiestufen von zentralen Versorgungsbereichen gibt, sind auch die Kriterien und Merkmale entsprechend differenziert zu formulieren. Analog dazu werden auch für Nahversorgungsstandorte entsprechende Kriterien und Merkmale formuliert, die im Rahmen von zukünftigen Bewertungen anzulegen sind.

Tab. 4: Ausstattungskatalog

	Hauptzentrum	Stadtteilzentrum	Nahversorgungszentrum
Versorgungsfunktion	Gesamtstadt bzw. Verflechtungsbereich	Stadtteil, tlw. stadtteilübergreifend	Stadtteil /Wohnsiedlungsbereich
öffentliche Einrichtungen	Behörden/Stadtverwaltung, Wirtschaftsverbände, Hochschulen, Bildungseinrichtungen	Bildungseinrichtungen, Kindertageseinrichtungen, (tlw. auch im nahen Umfeld)	Bildungseinrichtungen, Kindertageseinrichtungen, (tlw. auch im nahen Umfeld)
kulturelles Angebot	Theater, Konzertsäle, Museen, Bibliotheken	Stadtteilbibliothek, Kino	gering ausgeprägt
Dienstleistungsangebot	Firmenvertretungen, vielseitiges Angebot an Finanz- und Gesundheitsdienstleistern, differenziertes Angebot an einzelhandels-nahen Dienstleistern, Anwaltskanzleien, etc.	Finanz- und Gesundheitsdienstleister, differenziertes Angebot an einzelhandelsnahen Dienstleistern	Grundausrüstung mit Finanz- und Gesundheitsdienstleistern sowie mit einzelhandelsnahen Dienstleistern
Gastronomieangebot	Hotels/Hostels, Restaurants, Cafés, Bistros, Imbiss	Restaurants, Cafés, Imbiss, Bistros	einfaches gastronomisches Angebot (Imbiss, Bistro, ergänzendes Angebot in Einzelhandelsbetrieben)
Angebotsmix Einzelhandel	vollständiges Angebot im Bereich zentrenrelevanter Warengruppen, hoher Anteil an Filialisten, Angebot von Luxusgütern	weitgehend umfassendes Einzelhandelsangebot, besondere Ausrichtung auf die Grundversorgung	vorrangig Nahversorgung hoher Anteil Nahrungs- und Genussmittel
Nahversorgung	differenzierter Betriebstypenmix: Supermärkte, Lebensmitteldiscounter, City-Formate, Fachgeschäfte, Lebensmittelhandwerk	differenzierter Betriebstypenmix: Supermärkte, Warenhäuser, Lebensmitteldiscounter, Fachgeschäfte	eingeschränkter Betriebstypenmix und wenig ausgeprägter Wettbewerb in den Warengruppen: Supermärkte, Lebensmitteldiscounter, Fachgeschäfte, Lebensmittelhandwerk
Einzelhandelsvertriebsformen			

	Hauptzentrum	Stadtteilzentrum	Nahversorgungszentrum
Angebotsqualität	differenziertes Angebotsniveau, Angebot für verschiedene Zielgruppen	tlw. geringere Sortimentsbreite und -tiefe, mittleres und z.T. niedriges Angebotsniveau	deutlich nahversorgungsorientiert
Städtebauliche Situation	konzentrierte räumliche Struktur und städtebauliche Einordnung in das Umfeld, angemessene städtebauliche und gestalterische Ausprägung, attraktives Gesamtambiente, Identifikationspunkte, Einbindung in Fuß- und Radwegenetz, Anlage und Gestaltung von Stellplätzen für Fahrräder		
Aufenthaltsqualität	großzügige, gut gestaltete Flanier- und Platzbereiche mit hoher Anziehungskraft, hohe Verweildauer von Passantinnen/Passanten	gestaltete Straßenräume und tlw. Platzbereiche, durchschnittliche Verweildauer von Passantinnen/Passanten	gestaltete Straßenräume, eventuell Platzbereiche
Straßennetz	zentrale Lage im Hauptstraßennetz	Lage teils abseits von Hauptverkehrsstraßen, aber an Erschließungsachsen von Wohngebieten	gut erreichbar über Wohnsammelstraßen
öffentliche Verkehrsmittel	überregionaler Bahnanschluss; S-Bahn, U-Bahn und Buslinien	Anschluss U-Bahn oder Buslinien	teils nur mit dem Bus erreichbar, teils Anschluss an U-Bahn/Stadtbahn

Quelle: Darstellung Junker + Kruse

Für die Bewertung und Einordnung möglicher Auswirkungen (i.S.v. Beeinträchtigungen) sowie die daraus zu ziehenden Ableitungen für entsprechende Modifikationen/Weiterentwicklung der relevanten Kriterien sind mehrere Arbeitsschritte erforderlich. In einem ersten Schritt erfolgte - unter Beachtung verschiedener Stadtgrößen und Raumkategorien - eine Auswahl zu 13 Fallbeispielen (vgl. Tab. 5) von Vorhaben aus der jüngeren Vergangenheit (Schwerpunkt: nahversorgungs- und zentrenrelevante Sortimente). Um die tatsächlichen Auswirkungen sowohl quantitativ als auch qualitativ bewerten zu können, sollten die Fallbeispiele folgende Rahmenbedingungen aufweisen:

- Eine Verträglichkeitsanalyse muss im Vorfeld der Ansiedlung/Erweiterung erstellt worden sein (u.a. dezidierte Darstellung der Wettbewerbssituation)
- Da mögliche Auswirkungen/Beeinträchtigungen sich erst mit einem zeitlichen Verzug von mindestens zwei Jahren, in der Regel jedoch länger, einstellen, und die Sondereffekte der Corona-Pandemie ausgeklammert werden sollten, sollte es sich um Vorhaben handeln, die idealerweise in einem Zeitraum zwischen 2012 und 2016 realisiert wurden.

Im zweiten Arbeitsschritt wurden die Daten aus den Fallbeispielen mit den Daten aus der Vollerhebung (vgl. 2.1) abgeglichen. Dabei ist festzustellen, welche Betriebe in den durch die jeweiligen Verträglichkeitsanalysen bestimmten Untersuchungsgebieten neu hinzugekommen oder durch Geschäftsaufgaben verschwunden sind. Die Entwicklung der lokalen Einzelhandelsstruktur ist sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht zu analysieren

Tab. 5: Fallbeispiele Beeinträchtigerungsverbot

Kommune	Regionalverband	Vorhaben	Einzelhandelsbetrieb	Sortimente	Lage*	Verkaufsfläche in m <sup>2</sup>	Jahr der Analyse	Ausgang	Verträglichkeit	Max. Umverteilung	Geschäftsaufgaben	sonst. neue Betriebe
Balingen	Neckar-Alb	Erweiterung	toom	Bau- und Gartensortimente	niL	4.800 (700 Erweiterung)	2015	Realisiert	Ja	bis 8%	0	7
Balingen	Neckar-Alb	Erweiterung	ALDI	Lebensmittel	niL	1.110 (480 Erweiterung)	2014	Realisiert	Ja	bis 6,5%	3	7
Fichtenau	Heilbronn-Franken	Verlagerung	Penny	Lebensmittel	niL	800	2014	Realisiert	Ja	bis 7%	2	1
Kupferzell	Heilbronn-Franken	Ansiedlung	Netto	Lebensmittel		1.200	2013	Nicht realisiert	Ja	bis 10%	1	2
Lauda-Königshofen	Heilbronn-Franken	Ansiedlung	Lebensmitteldiscounter	Lebensmittel		1.200	2016	Nicht realisiert	Ja	bis 7%	4	4
Metzingen	Neckar-Alb	Erweiterung	Kaufland	Lebensmittel	int	4.955 (950 Erweiterung)	2014	Realisiert	Ja	bis 10%	1	0
Metzingen	Neckar-Alb	Ansiedlung	EDEKA	Lebensmittel		3.735	2016	Nicht realisiert	Ja	bis 9%	1	0
Neuenstein	Heilbronn-Franken	Ansiedlung	Rewe	Lebensmittel	niL	1.400	2014	Realisiert	Ja	bis 14%	0	0
Reutlingen	Neckar-Alb	Ansiedlung	Bauhaus	nicht zentrenrelevante Sortimente	niL	9.000	2016	Realisiert	Ja	bis 18,4%	1	0
Starzach	Neckar-Alb	Erweiterung	Netto	Lebensmittel	niL	1.050 (300 Erweiterung)	2013	Realisiert	Ja	bis 1%	1	2
Stimpfach	Heilbronn-Franken	Ansiedlung	Netto	Lebensmittel	niL	1.100	2014	Realisiert (als Penny)	Ja	bis 8%	2	3
Untergruppenbach	Heilbronn-Franken	Ansiedlung	EDEKA	Lebensmittel	int	1.500	2015	Realisiert	Ja	bis 20%	4	2
Wertheim	Heilbronn-Franken	Ansiedlung	dm	Drogeriewaren	int	750	2013	Realisiert	Ja	14%	1	1

\* Lagekategorien: int = städtebaulich integrierte Lage; niL = Städtebaulich nicht integrierte Lage

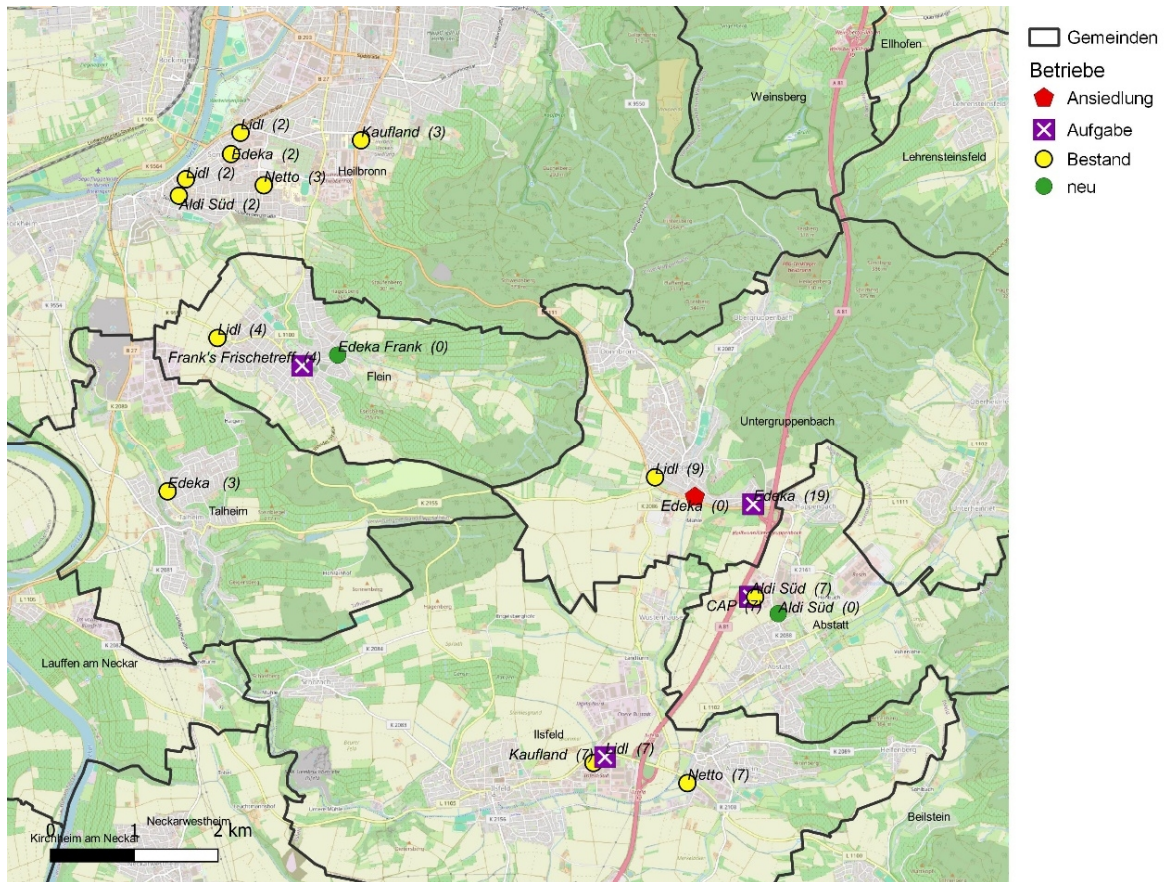
Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Datengrundlage: Verträglichkeitsgutachten von Dr. Donato Acocella, Cima, GMA, immakom, ISU, Junker + Kruse, Stadt + Handel



Die Analyse baut hauptsächlich auf positiven beschiedenen Verträglichkeitsanalysen auf. Das limitiert den Aussagewert der Analyse, trotzdem lassen sich aus der Analyse Erkenntnisse ableiten. Alle berücksichtigten Analysen bescheinigen eine Verträglichkeit der Vorhaben und stellen somit fest, dass keine unzumutbaren Beeinträchtigungen für bestehende Strukturen verursacht werden. Vereinzelt werden zwar mit mehr als 10 % hohe maximale prozentuale Umverteilungsquoten, die sich auf den am stärksten betroffenen Betrieb im Untersuchungsraum beziehen, erzielt. Jedoch ist in diesen Fällen nicht zwangsläufig eine Geschäftsaufgabe die Folge. Interessanterweise gehen auch Geschäftsaufgaben einher, selbst wenn die ursprünglichen Vorhaben nicht realisiert wurden. Zu beachten ist zudem, dass in vielen Fällen neben den eigentlichen Vorhaben auch zusätzliche Betriebe im Untersuchungsgebiet neu hinzugekommen sind. Dabei kann es sich sowohl um Neuansiedlungen als auch um Verlagerungen handeln. Dadurch kommt es wiederum zu neuen Konkurrenzsituationen und Umsatzumverteilungen in der lokalen Einzelhandelsstruktur. In solchen Fällen lassen sich die Beeinträchtigungen mit den daraus resultierenden Konsequenzen nicht allein auf die konkret untersuchten Vorhaben zurückzuführen.

Wie schwierig es ist, einen kausalen Zusammenhang zwischen Umsatzumverteilungen und realen Beeinträchtigungen herzustellen, zeigt das Fallbeispiel Untergruppenbach (vgl. Karte X). Dort wurde angrenzend an den Ortskern ein Edeka-Markt angesiedelt. Bei drei der vier Geschäftsaufgaben im Untersuchungsgebiet handelt es sich um Verlagerungen (Frank's Frischetreff, Aldi Süd und Edeka). Nur der Lebensmitteldiscounter (Lidl) in Ilsfeld, der sich in einer städtebaulich nicht integrierten Lage befand, hat seinen Betrieb dauerhaft aufgegeben. Für den Lidl wurde eine Umsatzumverteilung von 7% prognostiziert. Ob der neue Edeka ursächlich für die Geschäftsaufgabe des Lidl ist, lässt sich daraus aber nicht ohne Weiteres schlussfolgern. Die Geschäftsaufgabe kann auch durch andere Gründe, wie z.B. die fehlende Entwicklungsmöglichkeiten an dem vorhandenen Standort, verursacht worden sein.

Karte 5: Beeinträchtigung - Ansiedlung Edeka Untergruppenbach



\* in den Klammern steht die max. prozentuale Umsatzumverteilung des Betriebes

Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Datengrundlage: GMA Auswirkungsanalyse Nahversorgungsstandort GMA 2015; Einzelhandelserhebung Acocella u. Junker + Kruse (2023); © OpenStreetMap-Mitwirkende, CC-BY-SA

Bei der Frage, ob durch prognostizierte Umsatzumverteilungen ermittelte potenzielle Beeinträchtigungen auch zukünftig als wesentliche Bewertungsgrundlage dienen können und somit Bestand haben können oder aber entsprechende Anpassungs- bzw. Modifizierungsbedarfe bestehen, lässt sich basierend auf der Analyse folgendes festhalten: Ein kausaler Zusammenhang zwischen hohen Umverteilungen und Geschäftsaufgaben lässt sich nicht zweifelfrei herstellen, gleichwohl hat sich die Umverteilungsquote als neutral herleitbares Bewertungskriterium bewährt. Sie sollte jedoch nicht das alleinige Kriterium bleiben. Bei einer Bewertung möglicher Beeinträchtigungen müssen neben den Umsatzumverteilungen weitere Kriterien miteinbezogen werden wie z.B.:

- Verkehrliche Zusatzbelastung (Umweltbelastung)
- Lagekategorie (Integration)

### 3.3.2 Rechtliche Einordnung von raumordnerischen Beeinträchtigungsverböten

Alle Bundesländer haben in ihre Raumordnungspläne sog. Beeinträchtigungsverböte aufgenommen. Diese sind jedoch teils sehr unterschiedlich ausgestaltet und folgen unterschiedlichen Begründungsansätzen.<sup>15</sup> Dies betrifft sowohl den Schutzgegenstand als auch den Grad der zu vermeidenden Betroffenheit. Die Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit der beiden Merkmale ist für die rechtliche Tragfähigkeit eines landesplanerischen Beeinträchtigungsverböts, d.h. für seine Zielqualität, von entscheidender Bedeutung.<sup>16</sup> Des Weiteren muss der landesplanerisch angeordnete Schutz aus überörtlichen Gründen erforderlich sein.<sup>17</sup>

Nachfolgend soll zunächst ein Überblick über die bestehenden Regelungen in den Raumordnungsplänen der Länder gegeben werden. Hinsichtlich der eingangs genannten, für die Wirksamkeit eines Beeinträchtigungsverböts wesentlichen Voraussetzungen soll im Anschluss eine Auswertung der einschlägigen höchstrichterlichen sowie obergerichtlichen Rechtsprechung zur Zielqualität des Beeinträchtigungsverböts erfolgen, an die sich eine Bewertung der verschiedenen Schutzgegenstände und des Beeinträchtigungsgrads anschließt. Schließlich erfolgt eine Darstellung der Kriterien, die von der Rechtsprechung zur Feststellung einer (wesentlichen) Beeinträchtigung akzeptiert werden. Dabei wird herausgearbeitet, welche Anforderungen die Rechtsprechung an Sachverständigengutachten zur Ermittlung der raumordnerischen und städtebaulichen Verträglichkeit von Einzelhandelsnutzungen stellt und inwieweit bei der Herleitung von Beeinträchtigungen aus einer Umsatzverteilung von der Rechtsprechung bestimmte prozentuale Werte als Indizien oder gar Belege für zu erwartende Beeinträchtigungen herangezogen werden.

---

<sup>15</sup> Eine Übersicht der Beeinträchtigungsverböte aller Länder ist in tabellarischer Form als Anlage im Anhang beigefügt. Bis auf Thüringen haben alle Länder das Beeinträchtigungsverböte als Ziel formuliert.

<sup>16</sup> Vgl. Kuschnerus/Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 464.

<sup>17</sup> Vgl. Kuschnerus/Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 464.

### 3.3.2.1 Überblick über die bestehenden Regelungen in den Raumordnungsplänen der Länder

Wie eingangs dargelegt, ist der Schutzgegenstand der einzelnen Regelungen in den verschiedenen Raumordnungsplänen der Länder unterschiedlich ausgestaltet. Als Anknüpfungspunkte dienen hier etwa die Funktionsfähigkeit zentraler Orte<sup>18</sup>, integrierter Versorgungsstandorte<sup>19</sup> und der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde<sup>20</sup>, ganz allgemein ausgeglichene Versorgungsstrukturen<sup>21</sup>, die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung (im Einzugs- oder Versorgungsbereich)<sup>22</sup> oder schließlich auch zentrale Versorgungsbereiche<sup>23</sup>. Teilweise enthalten die Beeinträchtigungsverbote der Länder jeweils auch verschiedene Schutzgegenstände. So verbietet etwa der Plansatz 2.3 08 des LROP Niedersachsen zugleich Beeinträchtigungen ausgeglichener Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie der verbrauchernahen Bevölkerung. Das LROP Bayern untersagt sowohl die wesentliche Beeinträchtigung der Zentralen Orte als auch der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich. Ähnliche Regelungen finden sich etwa in der noch geltenden Fassung des LEP Baden-Württemberg, im LEP Berlin-Brandenburg, wobei dort neben der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung in benachbarten Gemeinden nicht die Funktionsfähigkeit der zentralen Orte, sondern die Entwicklung und Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter zentraler Versorgungsbereiche benachbarter zentraler Orte geschützt wird. Der LEP Nordrhein-Westfalen konzentriert sich vollständig auf den Schutz der zentralen Versorgungsbereiche.

---

<sup>18</sup> Vgl. LEP Bayern, LEP Baden-Württemberg, LROP Niedersachsen.

<sup>19</sup> Vgl. LEP Hessen, LROP Niedersachsen.

<sup>20</sup> Vgl. LEP Baden-Württemberg.

<sup>21</sup> Vgl. LROP Niedersachsen.

<sup>22</sup> Vgl. LEP Bayern, LEP Baden-Württemberg, LROP Niedersachsen, LEP Sachsen-Anhalt, LEP Schleswig-Holstein, LEP Thüringen.

<sup>23</sup> Vgl. LEP Berlin-Brandenburg, LEP Mecklenburg-Vorpommern, LEP Nordrhein-Westfalen, LEP Saarland, LEP Schleswig-Holstein.

Auch hinsichtlich des Grades der zu vermeidenden Betroffenheit gibt es keine einheitliche Regelungspraxis. Das Spektrum reicht von einfachen<sup>24</sup> bis zu wesentlichen<sup>25</sup> oder auch substantiellen Beeinträchtigungen<sup>26</sup>; zum Teil fallen auch schlicht schädliche Auswirkungen unter das Beeinträchtigungsverbot.<sup>27</sup>

### 3.3.2.2 Rechtsprechung zur Zielqualität

In der Rechtsprechung finden sich zum Teil kritische Aussagen zur Zielqualität von Beeinträchtigungsverboten.

Das OVG NRW hat in einer Entscheidung vom 30. September 2009 der Festlegung zum Beeinträchtigungsverbot in § 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro NRW 2007 die Zielqualität abgesprochen.<sup>28</sup> Nach dieser Vorschrift durften Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. die in ihnen zulässigen Nutzungen weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden noch die wohnungsnaher Versorgung der Bevölkerung in ihrem Einzugsbereich beeinträchtigen. Das OVG NRW hat zunächst Zweifel an der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes für die Regelung des § 24a LEPro geäußert, da es sich hierbei im Kern um eine bodenrechtliche Regelung handele. § 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro bestimmte, dass Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden dürfen. Die Sätze 2 und 3 des Abs. 1 zu den "in ihnen" zulässigen Nutzungen, die die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden nicht beeinträchtigen dürfen, stünden dazu - so das OVG - in einem unmittelbaren Zusammenhang. Bei diesen Bestimmungen handele es sich um städtebauliche Regelungen. Das Gericht führte weiter aus, § 24a Abs. 1 LEPro enthalte keine Ziele der Raumordnung, weil die Vorschrift keinen eigenständigen räumlichen oder sachlichen Regelungsge-

---

<sup>24</sup> Z 6-4 LEP Hessen und Z 2.5 LEP Saarland.

<sup>25</sup> LEP Bayern; LEP Baden-Württemberg; LEP Berlin-Brandenburg; LEP Mecklenburg-Vorpommern; LROP Niedersachsen; LEP Nordrhein-Westfalen; LEP Rheinland-Pfalz; LEP Schleswig-Holstein; LEP Thüringen.

<sup>26</sup> Z 2.3.2.5 LEP Sachsen.

<sup>27</sup> Z 4 LEP Schleswig-Holstein.

<sup>28</sup> OVG NRW, Urteil vom 30. September 2009 – 10 A 1676/08, juris Rn. 88 ff., nachgehend BVerwG, Beschluss vom 14. April 2010 – 4 B 78/09, juris; im Anschluss auch OVG NRW, Urteil vom 25. Januar 2010 – 7 D 97.09.NE, juris Rn. 46.



halt habe. Es fehle an dem für ein Ziel der Raumordnung charakteristischen Verbindlichkeitsanspruch in räumlicher und /oder sachlicher Hinsicht sowie der erforderlichen abschließenden Abwägung durch den zuständigen Träger der Landesplanung. Nach der Regelung des § 24a Abs. 1 Satz 1 LEPro durften die genannten Kerngebiete sowie Sondergebiete nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden. Die Ausweisung dieser Baugebiete setze im Rahmen der Bauleitplanung zwingend voraus, dass die Gemeinde vorab nach Maßgabe des § 24a Abs. 2 Satz 1 LEPro ein gestuftes System zentraler Versorgungsbereiche festlege. Ohne diese Festlegung könne die Kernaussage, großflächigen Einzelhandel auf zentrale Versorgungsbereiche zu verweisen, ihren Verbindlichkeitsanspruch weder in räumlicher noch in sachlicher Hinsicht entfalten. Hätten die Gemeinden die Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen unterlassen, gehe § 24a Abs. 1 LEPro ins Leere. Zudem genüge § 24 Abs. 1 Satz 3 LEPro nicht den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit eines Ziels der Raumordnung, denn eine Konkretisierung des Begriffs der Beeinträchtigung, etwa eine Einschränkung auf erhebliche oder wesentliche Beeinträchtigungen, lasse sich dem Wortlaut der Vorschrift nicht entnehmen.

Mit ähnlicher Begründung hat das OVG Schleswig-Holstein in seinem Normenkontrollurteil zum FOC Neumünster dem Beeinträchtigungsverbot in der Fassung des Plansatzes 7.5 Abs. 4 LROP-Teilfortschreibung 2004 die Zielqualität abgesprochen.<sup>29</sup> Das Beeinträchtigungsverbot beziehe sich nicht nur auf bestehende, sondern auch auf „geplante“ Versorgungszentren innerhalb der Standortgemeinde bzw. in benachbarten zentralen Orten und damit auf Bezugspunkte, die im Landesraumordnungsprogramm noch gar nicht gegeben gewesen seien und dementsprechend auch noch nicht abschließend hätten abgewogen werden können. Die Vorgabe, eine „wesentliche“ Beeinträchtigung „bestehender oder geplanter“ örtlicher Versorgungszentren „zu vermeiden“, betreffe weder eine raumordnerische Frage der übergeordneten, zusammenfassenden Planung und Ordnung des Raumes noch eine „rahmensetzende“ Leitplanung. Auch die Vorgabe, eine solche Beeinträchtigung für Versorgungszentren in „benachbarten zentralen Orten“ zu „vermeiden“, sei keine „überörtliche“, sondern eine der interkommunalen Abstimmung und Rücksichtnahme. Die Vermeidung „wesentlicher“ Beein-

---

<sup>29</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 22. April 2010 – 1 KN 19/09, juris LS 10 und Rn. 129 ff., nachgehend BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 2011 – 4 BN 43/10, juris.

trächtigungen von Versorgungszentren sei keine raumordnerische, sondern eine städtebauliche Aufgabe, die nach Durchführung der gebotenen kommunalen und interkommunalen Abwägung zu lösen sei.

Im Jahr 2014 hatte das OVG Schleswig-Holstein sodann aber an der Zielqualität einer Festlegung, wonach eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren zu vermeiden ist, ohne dass dies auf „benachbarte Zentrale Orte“ beschränkt worden wäre, nichts zu beanstanden.<sup>30</sup>

In einer Entscheidung vom 1. Dezember 2015 äußerte der 10. Senat des OVG NRW Zweifel an der Zielqualität des Ziels 3 des sachlichen Teilplans „Großflächiger Einzelhandel“ zum LEP Nordrhein-Westfalen (heute LEP 6.5-3) aus dem Jahr 2013.<sup>31</sup> Nach dieser Regelung dürfen durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten zentrale Versorgungsbereiche von benachbarten Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Das OVG NRW bezweifelte, ob sich dieser Regelung eine verbindliche Vorgabe in Form einer räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, abschließend abgewogenen Festlegung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums entnehmen lässt. Obwohl der Plangeber in seiner Erläuterung zu dem genannten Plansatz für den Maßstab der wesentlichen Beeinträchtigung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu schädlichen Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB, namentlich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Oktober 2007<sup>32</sup>, abgestellt hat, meint das OVG NRW, dass sich aus dem Plansatz keine ausreichende Regelungsdichte entnehmen lasse, um von einer Vorwegnahme der planerischen Abwägung sprechen zu können. Das Bundesverwaltungsgericht definiere zwar den Begriff des zentralen Versorgungsbereichs, kläre aber nicht abschließend, wann eine wesentliche Beeinträchtigung anzunehmen sei. Es gehe davon aus, dass Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich nicht erst dann schädlich seien, wenn diese die Schwelle zur Unzumutbarkeit überschreiten, lasse aber offen, wo die Grenze zwischen schädlichen und unschädlichen Auswirkungen zu ziehen sei.

---

<sup>30</sup> OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 18. Juni 2014 – 1 KN 19/13, juris Rn. 14 ff.

<sup>31</sup> OVG NRW, Urteil vom 1. Dezember 2015 – 10 D 92/13. NE, juris Rn. 52.

<sup>32</sup> BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07, juris.



Im Hinblick auf die insoweit nötige Ermittlung ökonomischer Zusammenhänge und die Bewertung ihrer städtebaulichen Relevanz hebe das Bundesverwaltungsgericht zwar die Bedeutung des Umfangs der zu erwartenden sortimentsbezogenen Kaufkraftabflüsse hervor, stelle aber fest, dass im Rahmen eines Verkaufsflächenvergleichs die Schädlichkeit der Auswirkungen nicht an festen Prozentsätzen festzumachen sei und insoweit verschiedene weitere Kriterien in Betracht kämen.

Der 2. Senat und der 7. Senat des OVG NRW haben sich in zwei Entscheidungen vom 20. November 2018<sup>33</sup> bzw. vom 26. Februar 2020<sup>34</sup> zwar nicht ausdrücklich zum Beeinträchtungsverbot in Ziel 6.5-3 geäußert. In den Entscheidungen wurde jedoch angenommen, dass es sich bei Ziel 6.5-2 LEP Nordrhein-Westfalen (Integrationsgebot) um ein echtes Ziel der Raumordnung handele und auch die in der Ausnahmeregelung zum Integrationsgebot verwendete Formulierung, wonach Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten ausnahmsweise auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden dürfen, wenn nachweislich zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden, einen hinreichend bestimmten Rahmen vorgebe. Im Einzelnen führte der 7. bzw. der 2. Senat in den Entscheidungen aus, dass anders als die frühere Vorschrift des § 24a Abs. 1 LEPro, die in ihrem Anwendungsbereich von der Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche abhing, durch Ziel 6.5-2 zunächst die faktischen zentralen Versorgungsbereiche erfasst würden, so dass die Regelung nicht zwingend abhängig vom planerischen Verhalten der Gemeinden sei, sondern im Kern auf tatsächliche Gegebenheiten zurückgreife. Wörtlich heißt es in der Entscheidung des 7. Senats vom 26. Februar 2020 dann weiter (Hervorhebung durch Verfasser):

„Durch die Rechtsprechung zum Begriff des zentralen Versorgungsbereichs i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB wird der Rahmen im obigen Sinne hinreichend dicht vorgegeben. In den Erläuterungen zu Ziel 2 des sachlichen Teilplans Einzelhandel bzw. zu Ziel 6.5-2 LEP NRW wird ausdrücklich zum Begriff des zentralen

---

<sup>33</sup> OVG NRW, Urteil vom 20. November 2018 – 2 A 1676/17, juris Rn. 243 ff.

<sup>34</sup> OVG NRW, Urteil vom 26. Februar 2020 – 7 D 49/16.NE, juris Rn. 27 ff., nachgehend BVerwG, Beschluss vom 24. März 2021 – 4 BN 46/20, juris.

Versorgungsbereichs auf die Rechtsprechung, insbesondere zu § 34 Abs. 3 BauGB, verwiesen. (Vgl. dazu auch Kuschnerus/Bischopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Auflage, Rdn. 452, 453.)

Im Hinblick auf die neu zu planenden zentralen Versorgungsbereiche sind in den Formulierungen der Zielvorgabe selbst sowie in den Erläuterungen hinreichend präzise Vorgaben enthalten, wann eine solche Ausweisung zulässig sein kann, so dass auch insoweit von einer auf Landesplanungsebene abschließend abgewogenen Bestimmung auszugehen ist. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20.11.2018 - 2 A 1676/17 -, BRS 86 Nr. 175 = BauR 2019, 1085, m. w. N.)

Die Ausweisung neuer zentraler Versorgungsbereiche kommt danach nur in städtebaulich integrierten Lagen in Betracht, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen. Dies schließt ebenfalls an die Rechtsprechung zum Begriff des zentralen Versorgungsbereichs i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB an, nach der eine integrierte Lage Tatbestandsvoraussetzung eines zentralen Versorgungsbereichs i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB ist. (Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 - 4 C 2.08 -, BRS 74 Nr. 97 = BauR 2010, 736.)

Entsprechendes gilt für die in der Ausnahmeregelung verwendete Formulierung, dass zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen. Auch damit hat der Plangeber einen hinreichend bestimmten Rahmen vorgegeben. (Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20.11.2018 - 2 A 1676/17 -, BRS 86 Nr. 175 = BauR 2019, 1085, m. w. N.)

Schließlich lässt die Regel-Ausnahme-Struktur als solche die Zielqualität nicht entfallen. (Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.6.2011 - 4 CN 4.10 -, BRS 78 Nr. 1 = BauR 2011, 1771.)

Der vorstehenden Einschätzung steht auch nicht die Rechtsprechung des 10. Senats des erkennenden Gerichts entgegen, der konkrete Bedenken

nur zu den Zielen 6.5-3 und 6.5-7 LEP NRW geäußert hat. (Vgl. OVG NRW, Urteile vom 1.12.2015 - 10 D 91/13.NE -, BRS 83 Nr. 33 = BauR 2016, 964, und vom 8.10.2018 - 10 D 56/18.NE -, BRS 86 Nr. 45 = BauR 2019, 206.)<sup>35</sup>

Der 10. Senat des OVG NRW hat sich in seiner Entscheidung vom 27. Februar 2023 der Annahme des 7. und des 2. Senats angeschlossen, dass es sich bei Plansatz 6.5-2 LEP NRW um ein wirksames Ziel der Raumordnung handelt.<sup>36</sup>

Des Weiteren wurde die Zielqualität raumordnerischer Beeinträchtigungsverbote teilweise bereits vom Bundesverwaltungsgericht und einigen Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen ausdrücklich anerkannt bzw. nicht infrage gestellt:

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. September 2003 die Zielqualität des Beeinträchtigungsverbots gemäß dem Landesentwicklungsprogramm III für Rheinland-Pfalz vom 27. Juni 1995 bejaht.<sup>37</sup> Hierzu hat es im Einzelnen ausgeführt (Hervorhebung durch Verfasser):

„2.2.1 Die kommunalaufsichtliche Anordnung des Beklagten verweist u.a. auf die unter Ziffer 3.4.1.3 (Handel, Dienstleistungen) normierte Zielaussage des Landesentwicklungsprogramms III zum "Konzentrationsgebot", die wie folgt lautet:

"Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind grundsätzlich in zentralen Orten vorzusehen (Konzentrationsgebot). Betriebe mit mehr als 2 000 qm Geschossfläche kommen in der Regel nur für Mittel- und Oberzentren in Betracht. Dies betrifft sowohl Betriebe, die ganz oder teilweise der Deckung des örtlichen Bedarfs dienen, als auch Fachmärkte mit innenstadtrelevanten Sortimenten."...

---

<sup>35</sup> OVG NRW, Urteil vom 26. Februar 2020 – 7 D 49/16.NE, juris Rn. 27 ff., nachgehend BVerwG, Beschluss vom 24. März 2021 – 4 BN 46/20, juris.

<sup>36</sup> OVG NRW, Urteil vom 27. Februar 2023 – 10 D 26.20.NE, juris Rn. 102 ff.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 17. September 2003 - 4 C 14/01, juris Rn. 34 ff. Die Vorschriften des LEP III gehörten nach Aussage des BVerwG zwar dem irreversiblen Recht an, hätten jedoch vom Revisionsgericht selbstständig ausgelegt werden können, da sich das Berufungsgericht mit ihnen nicht befasst habe.

"Durch die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben darf die Funktion benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden."

Diese Aussagen stellen Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG dar. Sie verletzen Bundesrecht nicht. Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt. Sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und - in unterschiedlicher Gestalt - mit der zentralörtlichen Gliederung ("polyzentrale Siedlungsstruktur") verbunden werden. Die Verbindung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit einer bestimmten Zentralitätsstufe soll die Versorgung in allen Teilen des Landes entsprechend dem Bedarf in zumutbarer Entfernung auch für die nicht-mobile Bevölkerung sicherstellen und zugleich einer Unterversorgung zentraler Wohnbereiche entgegenwirken, die eintritt, wenn die Konzentration des großflächigen Einzelhandels an Standorten, die gar nicht zum Netz der zentralen Orte gehören oder innerhalb des hierarchisch gegliederten Systems auf einer niedrigen Zentralitätsstufe liegen, zu einem "flächendeckenden" Kaufkraftabzug aus den Versorgungszentren der höherstufigen zentralen Orte führt. Dieser Zielsetzung entspricht auch das im Landesentwicklungsprogramm III enthaltene Verbot, durch die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten die Funktion benachbarter zentraler Orte und das Bestehen ausgeglichener Versorgungsstrukturen wesentlich zu beeinträchtigen. Ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden liegt darin nicht. (...)

2.2.2 Das "Konzentrationsgebot" und das der Klägerin ebenfalls zur Beachtung aufgegebenes "städtebauliche Integrationsgebot" unter Ziffer 3.4.1.3 im Landesentwicklungsprogramm III weisen eine Regel-Ausnahme-Struktur auf. Derartige landesplanerische Aussagen können die Merkmale eines Ziels der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) erfüllen, wenn der Planungsträger neben den Regeln auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festgelegt hat (BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 20.02 - zur Veröffent-

lichung in BVerwGE bestimmt). Diesen Anforderungen werden die vorgenannten Zielaussagen gerecht.

Das "Konzentrationsgebot" ordnet den großflächigen Einzelhandel auf der Grundlage einer typisierenden Betrachtungsweise "grundsätzlich" bzw. "in der Regel" den zentralen Orten (bzw. Mittel- und Oberzentren) zu. Angestrebt wird eine "bedarfsgerechte und gleichwertige Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen in allen Landesteilen" (so der die Ziffer 3.4.1.3 einleitende Grundsatz). Die regelhafte räumliche Zuordnung des Einzelhandels nach dem zentralörtlichen Gliederungssystem wird mit der weiteren Zielaussage verbunden, durch die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfe die Funktion benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Dieses Gebot der Zentrenverträglichkeit ist hinreichend bestimmt, um den landesplanerischen Vorbehalt atypischer Fallgestaltungen auszufüllen und der planenden Gemeinde die Identifizierung eines raumordnerischen Ausnahmefalles zu ermöglichen."

Das OVG Rheinland-Pfalz hat in einer späteren Entscheidung vom 15. Oktober 2008 entsprechend der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. September 2003 das Beeinträchtigungsverbot nach Ziffer 3.4.1.3 Abs. 8 des LEP III als verbindliches Ziel der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 ROG a.F. ebenfalls anerkannt. Die Regelung, wonach durch die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben die Funktion benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf, stelle ein Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG dar. Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe sei nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt. Sie könne bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und mit der zentralörtlichen Gliederung („polyzentrale Siedlungsstruktur“) verbunden werden.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. Oktober 2008 – 10388/08, juris Rn. 49 f., nachgehend BVerwG, Urteil vom 5. November 2009 – 4 C 2/09, juris.

Auch das OVG Niedersachsen hat in einer Entscheidung vom 15. März 2012 die formelle und materielle Zielqualität des raumordnerischen Beeinträchtigungsverbots des LROP Niedersachsen 2008 ausdrücklich bejaht.<sup>39</sup> Die Zielfestlegung war (entsprechend der heutigen Regelung Z 2.3 08) wie folgt ausgestaltet:

„Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“

Das OVG Niedersachsen hat die Zweifel des OVG Schleswig aus der oben aufgeführten Entscheidung vom 22. April 2010 an der Gesetzgebungskompetenz des Landes für eine raumordnerische Regelung des Beeinträchtigungsverbotes ausdrücklich nicht geteilt. Raumbedeutsam sei eine Materie, wenn sie überörtliche Wirkungen entfalte. Daher müsse jedes Raumordnungsziel überörtliche Belange fördern. Bindende rechtliche Vorgaben, die allein die Ausübung des städtebaulichen Planungsermessens steuerten, ohne gleichzeitig ein überörtliches Interesse zu verfolgen, wären kompetenzwidrig. Dass das Beeinträchtigungsverbot auch städtebauliche Bedeutsamkeit für die jeweilige örtliche kommunale Planung habe, zeigten die Regelungen in § 2 Abs. 2 und § 34 Abs. 3 BauGB. Das schließe allerdings eine Raumbedeutsamkeit für die Fälle interkommunaler Beeinträchtigungen nicht aus. Das Beeinträchtigungsverbot stehe im Zusammenhang mit dem Konzept der Zentralen Orte. Dieses solle eine ausreichende Versorgung auch wenig mobiler Bevölkerungsgruppen sichern. Die „Ausblutung“ von Versorgungszentren hätte möglicherweise eine Schwächung des territorialen Zusammenhangs und langfristig eine Verödung weiterer Landstriche zur Folge. Das Beeinträchtigungsverbot wirke darüber hinaus im Sinne einer Verhinderung der Verletzung von Kongruenzgebot, Konzentrationsgebot und Integrationsgebot. Es solle als „Prüfnorm“ die Beurteilung von Ausnahmen erlauben. Der Begriff der „ausgeglichene Versorgungsstrukturen“ sei hinreichend bestimmt; so könne die Forderung nach „ausgeglichene Versorgungsstrukturen“ z.B. an der Verkaufsfläche pro Einwohner oder ähnli-

---

<sup>39</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 15. März 2012 – 1 KN 152/10, juris; vgl. auch OVG Niedersachsen, Urteile vom 9. Februar 2023 - 1 KN 63/20, juris Rn. 43 sowie vom 2. März 2023 – 1 KN 55/20, juris Rn. 44, wonach der Zielcharakter des raumordnungsrechtlichen Beeinträchtigungsverbots seit langem geklärt sei.

chen Indikatoren festgemacht werden. Der Begriff der „integrierten Versorgungsstandorte“ sei ebenfalls bestimmbar. Die erhobenen Zweifel des OVG Schleswig an der Bestimmbarkeit des Begriffs der „integrierten Versorgungsstandorte“ teilte das OVG Niedersachsen ebenfalls nicht. Integrierte Versorgungsstandorte seien diejenigen Versorgungsbereiche (vgl. § 34 Abs. 3 BauGB) von Gemeinden, die dem Integrationsgebot des LROP genügten. Die Antragsgegnerin greife zu Unrecht die raumordnerische Festlegung an, weil sie die „Verwirklichung“ ausgeglichener Versorgungsstrukturen fordere. Die in den Erläuterungen zum Beeinträchtigungsverbot angeführten Kennziffern zur Zentralitätsentwicklung seien bestimmbar. Es sei üblich, den faktischen Zentralitätsgrad von Gemeinden in verschiedenen Kennziffern auszudrücken. Solche Kennziffern würden etwa über Kaufkraftabflüsse berechnet; das Bundesverwaltungsgericht<sup>40</sup> habe dieser Methode eine ausreichende Bestimmungsleistung attestiert. Zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit eines Zentralen Ortes könne auf die Rechtsprechung zur Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche (§ 34 Abs. 3 BauGB) zurückgegriffen werden. Dass der Begriff der „wesentlichen Beeinträchtigung“ eines Versorgungsbereichs justitiabel sei, habe grundlegend die Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB gezeigt.

Der VGH Hessen hat in einer Entscheidung vom 15. September 2015 entschieden, dass u.a. das im Regionalplan Südhessen 2010 geregelte Beeinträchtigungsverbot nicht gegen höherrangiges Recht verstoße, insbesondere das raumordnerische Abwägungsgebot beachtet sei.<sup>41</sup> Das in Plansatz Z 3.4.3-2 Abs. 5 geregelte Beeinträchtigungsverbot besagt, dass von großflächigen Einzelhandelsvorhaben nach Art, Lage, und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von integrierten Geschäftszentren (zentralen Versorgungsbereichen) in der Gemeinde und in anderen Gemeinden sowie auf die verbrauchernahe Versorgung in der Gemeinde ausgehen dür-

---

<sup>40</sup> BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 4 B 25.09, juris.

<sup>41</sup> VGH Hessen, Urteil vom 15. September 2015 – 4 C 2000/12. N, juris Rn. 47 ff. Der Senat sprach zudem u.a. der Festlegung Z3.4.3-5 die Zielqualität zu. Die Vorschrift lautet wie folgt: „Regional bedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten (siehe Sortimentsliste in der Begründung) sind nach Möglichkeit den zentralen Versorgungsbereichen zuzuordnen. Wenn hier nach Prüfung keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, ist die Ansiedlung und Erweiterung solcher Betriebe in die in Abbildung 5 dargestellten Ergänzungsstandorte zu lenken. Von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an anderer Stelle dürfen nach Art, Lage und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und Versorgungskerne in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Zentrenrelevante Randsortimente sind insgesamt auf maximal 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 qm Verkaufsfläche zu begrenzen.“



fen. Dies gilt insbesondere für solche Orte, in denen Maßnahmen zur Stärkung oder Beibehaltung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen durchgeführt wurden oder vorgesehen sind, zum Beispiel städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen oder Maßnahmen nach dem Gesetz zur Förderung von innerstädtischen Geschäftsquartieren. Der VGH Hessen hatte keine Bedenken gegen die grundsätzliche Zulässigkeit der genannten Zielfestlegung. Dass dem Zentralitätsgebot zugrunde liegende Zentrale-Orte-Konzept als raumordnerisches Grundmodell ergebe sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG. Die raumordnerischen Festlegungen in Z 3.4.3-2 – u.a. das Beeinträchtigungsverbot – seien mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar. Die Standortplanung für raumbedeutsame Einzelhandelsgroßbetriebe stelle ein überörtliches Interesse dar, das eine Beschränkung der Planungshoheit rechtfertigen könne. Dies gelte auch für die streitgegenständlichen Planaussagen des Regionalplan Südhessen 2010. Der Senat hielt sie für geeignet, den Schutz der Funktionsfähigkeit von Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen zu erreichen.

Der VGH Baden-Württemberg hat in einer Entscheidung vom 17. Dezember 2009 zwar ausdrücklich nur die Zielqualität des Kongruenzgebots in Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 1 LEP Baden-Württemberg 2002 bejaht, die Zielqualität des Beeinträchtigungsverbots in Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 2 LEP aber nicht beanstandet. Die Regelung lautet wie folgt:

#### „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.“

Der VGH hat hierzu im Einzelnen ausgeführt, dass

„der Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 1 LEP 2002 nicht isoliert betrachtet werden darf. Vielmehr steht er mit dem Plansatz 3.3.7 und dem Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 2 LEP 2002 [Beeinträchtungsverbot] in einem untrennbar miteinander verzahnten von raumordnerischen Grundsätzen getragenen Regelungszusammenhang, wie dies bereits im formalen Gliederungsaufbau zu Ausdruck kommt. Die als „Soll“-Vorschrift ausgestaltete Festlegung im Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 1 LEP 2002 enthält die Aussage, dass typischerweise der zentralörtliche Verflechtungsbereich nicht überschritten werden darf. Mit diesem Inhalt ist die Planaussage zwingend. Die atypischen Umstände werden vom Plangeber insoweit - negativ - selbst eingegrenzt, als das im Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP 2002 strikt festgelegte Kernziel, dass die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen, jedenfalls nicht angetastet werden darf. Hierin zeigt sich auch der innere Zusammenhang des Plansatzes 3.3.7.1 (Z) Satz 1 und 2 LEP 2002. Denn der Schutzbereich des zentralörtlichen Verflechtungsbereichs wirkt in zwei Richtungen, einmal nach „innen“, als er die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung sichern will, und zum anderen nach „außen“, als er die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte gewährleisten will. Zwar spricht auch der Plansatz 3.3.7.2 Satz 1 LEP 2002 ein Beeinträchtungsverbot aus. Er ist aber, wie sich auch formal aus dem einen eigenen Absatz bildenden Plansatz 3.3.7.2 Satz 1 LEP 2002 ergibt, Teil des dort geregelten Integrationsgebots. Der Plangeber geht im Plansatz 3.3.7.1 (Z) LEP 2002 normtechnisch den umgekehrten Weg, in dem er festlegt, welche Umständen [sic] eine Atypik keinesfalls rechtfertigen. Damit hat die Prüfung, ob atypische Umstände eine Abweichung von dem Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP 2002 normierten Planziel [sic] zulassen können, nach dem dargestellten Regelungszusammenhang zwei Voraussetzungen. Zum einen muss die Verkaufsfläche eines Einzelhandelsgroßprojekts so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich (zwar) wesentlich überschreitet. Zum anderen darf (gleichzeitig) die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte

(aber) nicht wesentlich beeinträchtigt werden, das Vorhaben daher insoweit nicht gegen das „städtebauliche Integrationsgebot“ (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 - 4 C 14.01 -, BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220 <Rn. 38/39>) verstoßen. Erst bei Vorliegen dieser beiden Voraussetzungen können weitere besondere raumordnungsbezogene Umstände überhaupt erst eine Atypik begründen und den nachgeordneten Planungsträger von der Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 ROG entbinden. Damit hat der Plangeber hinreichend bestimmt, unter welchen Voraussetzungen von der Zielaussage, dass die Verkaufsfläche des Einzelhandelsgroßprojekts so zu bemessen ist, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet, eine Abweichung zulassen will.“

[...]

Nach diesen Maßgaben ist mit der räumlichen Zuordnung von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne des Plansatzes 3.3.7 (Z) Satz 1, 1. Halbsatz LEP 2002 in das zentralörtliche Gliederungssystem verbunden mit der weiteren Zielaussage im Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 1 LEP 2002 - insoweit ergänzt durch Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 2 LEP 2002 -, wonach die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein muss, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet, das in diesen Plansätzen zum Ausdruck kommende Gesamtziel der Zentrenverträglichkeit hinreichend bestimmt, um den landesplanerischen Vorbehalt atypischer Fallgestaltungen auszufüllen und der planenden Gemeinde die Identifizierung einer raumordnerischen Atypik zu ermöglichen.<sup>42</sup> [Hervorhebung durch Verfasser]

Auch in weiteren Entscheidungen hat der VGH Baden-Württemberg die Zielqualität des Beeinträchtigungsverbots unbeanstandet gelassen.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 3 S 2110/08, juris Rn. 41, nachgehend BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8.10, juris.

<sup>43</sup> Vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 12. Februar 2014 – 5 S 3254/11, juris Rn. 83 ff. und vom 3. März 2015 – 5 S 1591/13, juris Rn. 66, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 29. September 2015 – 4 BN 25/15, juris.

Nach einer weiteren Entscheidung VGH Baden-Württemberg vom 23. Mai 2019 stelle das Beeinträchtigungsverbot (ebenso wie das Konzentrationsgebot und das Kongruenzgebot) jedenfalls insoweit ein legitimes verbindliches Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG dar, als es Beeinträchtigungen der Versorgungsfunktion der zentralen Orte durch großflächige Einzelhandelsvorhaben untersage.<sup>44</sup>

Der VGH Baden-Württemberg hat sodann in einer weiteren Entscheidung vom 20. Oktober 2020 betreffend den Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar erneut und unter Bezugnahme auf die vorgenannte Entscheidung vom 23. Mai 2019 bestätigt, dass das Beeinträchtigungsverbot des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar,<sup>45</sup> das mit den Plansätzen 3.3.7.1 Satz 2 (Z) und 3.3.7.2 Satz 1 (Z) übereinstimme,<sup>46</sup> jedenfalls insoweit ein verbindliches Ziel der Raumordnung darstelle, als es Beeinträchtigungen der Versorgungsfunktion der zentralen Orte durch großflächige Einzelhandelsvorhaben untersage.<sup>47</sup> Im Hinblick auf das Schutzgut der Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich hat der VGH Baden-Württemberg Folgendes angenommen:

„Darüber hinaus ist das Beeinträchtigungsverbot in kompetenzrechtlicher Hinsicht, also mit Blick auf die Unterscheidung zwischen Raumordnungsrecht und Städtebaurecht, jedenfalls dann als bindende raumplanerische Vorgabe zulässig, wenn es an das System der Zentralen Orte anknüpft und über die Fälle des interkommunalen Abstimmungsgebots gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB hinaus die überörtlichen und raumbedeutsamen Auswirkungen der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben umfasst (...). Das ist zwar nicht bereits dann der Fall, wenn sich das regionalplanerische Beeinträchtigungsverbot ohne Bezug zu dem System der Zentralen Orte auf die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens erstreckt. Indes ist die Einhaltung des Beeinträchtigungsverbots hier im Rahmen der von der Antragsgegnerin beanspruchten Ausnahme vom Konzentrationsgebot von Bedeutung. Angesichts die-

---

<sup>44</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2019 – 3 S 2811/17, juris Rn. 70.

<sup>45</sup> Das in Z 1.2.2.4 ERP geregelte Beeinträchtigungsverbot lautet wie folgt: „Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die städtebauliche Entwicklung, Ordnung und Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde, anderer Zentraler Orte sowie die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich nicht wesentlich beeinträchtigen.“

<sup>46</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2020 – 3 S 559/19, juris Rn. 70.

<sup>47</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2020 – 3 S 559/19, juris Rn. 87.

ser Verknüpfung mit dem Konzentrationsgebot als wesentlichem Grundpfeiler des „Zentrale-Orte-Systems“ geht auch die Bedeutung des Vorhabens über den zwischenörtlichen Bereich der interkommunalen Abstimmung gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB hinaus.“<sup>48</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 20. Oktober 2020 mit Urteil vom 23. Mai 2023 aufgehoben.<sup>49</sup> Das im Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar geregelte Verbot, die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich eines Vorhabens wesentlich zu beeinträchtigen, sei als Ziel der Raumordnung unzulässig. Die Zielformulierung überschreite die durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG eröffnete Kompetenz für das Raumordnungsrecht. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht ist ein solches auf die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich bezogenes Beeinträchtigungsverbot als Ziel der Raumordnung unzulässig, wenn ein Bezug zum System der Zentrale Orte fehlt. Das Bundesverwaltungsgericht begründete seine Auffassung damit, dass für den überörtlichen Zugriff der Raumordnung der Schutz einer – nicht näher spezifizierten – Nahversorgung zu kleinteilig sei: Der Schutz der Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich durch einen Schutz vorhandener Betriebe ungeachtet ihrer Größe und Lage löse weder stets noch zumindest regelmäßig Bedarf nach raumordnerischer Koordinierung aus. Zudem fehle dem Begriff der Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der Raumbezug. Zwar nenne er den Einzugsbereich als räumliche Grenze, lasse aber die Siedlungsstruktur im Übrigen außer Betracht. Er schütze die Nahversorgung auch dort, wo sie in nicht zentralörtlichen Strukturen und außerhalb von integrierten Standorten stattfinde. Er erfasse also Betriebe, deren Standort zu Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung in Widerspruch oder einem Spannungsverhältnis stehe. Schließlich sei bei der Abgrenzung der Raumordnung vom Städtebaurecht zu berücksichtigen, welche Organe oder Stellen über die besten Voraussetzungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügten. Im Gebiet des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar und des Landesentwicklungsplans nehme eine Vielzahl von Betrieben Aufgaben der Nahversorgung wahr. Eine raumordnerische Zielvorgabe, welche vorhandene Betriebe der Nahversorgung vor existenzbedrohenden Beeinträchtigungen durch Einzelhan-

---

<sup>48</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2020 – 3 S 559/19, juris Rn. 87.

<sup>49</sup> BVerwG, Urteil vom 23. Mai 2023 – 4 CN 10/21, juris.

delsgroßprojekte in anderen Gemeinden schütze, müsste für eine kaum überschaubare Vielzahl von Fallgestaltungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen erscheinen. Eine solche Abwägung auf der Planungsebene der Raumordnung (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG) erscheine schwerlich sachgerecht möglich, wenn die planende Stelle nicht auf ein analytisches Modell wie das der zentralen Orte zurückgreifen könne.

Das Bundesverwaltungsgericht hat des Weiteren der Auffassung der Vorinstanz widersprochen, das Verbot einer wesentlichen Beeinträchtigung der Nahversorgung der Bevölkerung sei zu beachten, weil es nicht direkt, sondern als Beschränkung einer Ausnahme vom Zentralitätsgebot Anwendung finden sollte. Das Bundesverwaltungsgericht begründete dies damit, dass auch in diesem Fall das Verbot die gemeindliche Planungshoheit einschränke, ohne sich auf eine auf raumordnerischen Erwägungen beruhende und abschließende Abwägung stützen zu können. Das Verbot sei in diesem Fall auch nicht deswegen raumordnungsrechtlich zulässig, weil es die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in nicht zentral-örtlicher Lage erschwere. Dies möge als Reflex dem Schutz zentraler Orte dienen, lasse das Beeinträchtigungsverbot aber nicht zu einer zulässigen raumordnerischen Regelung werden.

### 3.3.2.3 Bewertung

#### 3.3.2.3.1 Raumbedeutsamkeit

Die Festlegung eines Beeinträchtigungsverbotes dürfte von der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Recht der Raumordnung grundsätzlich getragen sein.<sup>50</sup> Das Beeinträchtigungsverbot wird vom Bundesverwaltungsgericht insoweit in einem Atemzug mit dem Konzentrationsgebot, dem Kongruenzgebot und dem Integrationsgebot als der Sicherstellung einer raumstrukturell und -funktionell verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe dienend und damit grundsätzlich durch ein überörtliches Interesse gerechtfertigt anerkannt.<sup>51</sup> Das OVG Niedersachsen hat die

---

<sup>50</sup> So für das Beeinträchtigungsverbot im LROP Niedersachsen 2008 ausdrücklich OVG Niedersachsen, Urteil vom 15. März 2012 – 1 KN 152/10, juris Rn. 170.

<sup>51</sup> So BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8/10, juris Rn. 18.

raumordnerische Aufgabe des Beeinträchtigungsverbots treffend wie folgt beschrieben:

„Wie das Integrationsgebot hat auch das Beeinträchtigungsverbot die Aufgabe, zur Erreichung der mit dem Zentrale-Orte-Prinzip verfolgten Absichten beizutragen, eine Zersiedlung des Raums, überflüssige Verkehrsbewegungen und damit unnötige Immissionen sowie den Bau neuer Straßen zu verhindern und sicherzustellen, dass der zentrale Versorgungsstandort Innenstadt sowie Nahversorgungsstandorte im Interesse der nichtmotorisierten Bevölkerung erhalten und gestärkt werden. Es ist mithin Teil eines Bestrebens, das auf Schutz der Umwelt, Schonung der Ressourcen, Verkehrsvermeidung, Bewahrung der Stadtzentren und Sicherung der verbrauchernahen Versorgung gerichtet ist.“<sup>52</sup>

Im Vergleich zum Konzentrationsgebot, zum Kongruenzgebot und zum Integrationsgebot, denen eine positive Steuerungswirkung hinsichtlich der Einzelhandelsansiedlung zukommt, bewirkt das Beeinträchtigungsverbot eine ergänzende Absicherung gegen raumordnerisch relevante Beeinträchtigungen, die über die positiven Steuerungsinstrumente nicht abgedeckt werden.<sup>53</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 23. Mai 2023 dem Schutzziel der Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich die Raumbedeutbarkeit abgesprochen (siehe hierzu die nachfolgenden Erläuterungen zum Schutzgegenstand).<sup>54</sup>

#### 3.3.2.3.2 Schutzgegenstand

Die eingangs genannten, in den Raumordnungsplänen der Länder enthaltenen einzelnen Schutzgüter sind nur in Teilen geeignet, diese Voraussetzungen sowie das raum-

---

<sup>52</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 28. September 2015 – 1 MN 144/15, juris Rn. 39 zu Nr. 2.3 Abs. 19 LROP 2012.

<sup>53</sup> Vgl. Schmitz/Federwisch, in: Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 170.

<sup>54</sup> BVerwG, Urteil vom 23. Mai 2023 – 4 CN 10/21, juris.



ordnerische Regelungserfordernis des Schutzes aus überörtlichen Gründen zu erfüllen:

Mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht vom 23. Mai 2023 scheidet zunächst der Schutz der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung (im Einzugsbereich) als Schutzgut für ein Beeinträchtigungsverbot aus, da der erforderliche Raumbezug fehlt. Zwar bezog sich die Entscheidung auf die Formulierung der „Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich“, wie sie im Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar verwendet wurde. Der VGH Baden-Württemberg hatte jedoch angenommen, dass dieses regionalplanerische Beeinträchtigungsverbot mit den landesplanerischen Beeinträchtigungsverboten der Plansätze 3.3.7.1 Satz 2 (Z) und 3.3.7.2 Satz 1 (Z) übereinstimme,<sup>55</sup> die u.a. die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich unter Schutz stellen. Das BVerwG sah sich hieran gebunden.<sup>56</sup> Dem dürfte im Ergebnis zuzustimmen sein, da den beiden Formulierungen die gleiche Bedeutung zukommen dürfte.

Soweit das OVG Niedersachsen dem Beeinträchtigungsverbot die Zielqualität auch insoweit zugesprochen hat, als hierdurch auch die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich geschützt wird,<sup>57</sup> ist diese Entscheidung nunmehr durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Mai 2023 insoweit in Frage gestellt.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts macht noch einmal deutlich, dass Beeinträchtigungsverbote in Raumordnungsplänen nur dann als Ziele der Raumordnung ausgewiesen werden können, wenn sie entweder an das Zentrale-Orte-System anknüpfen oder zumindest bestimmte oder jedenfalls bestimmbare Gebiete, die eine raumordnerisch erwünschte Struktur bilden, schützen.<sup>58</sup>

Sollen bestimmte Nahversorgungsstrukturen Schutzgegenstand eines zielförmigen raumordnerischen Beeinträchtigungsverbotesein, setzt dies zunächst voraus, dass

---

<sup>55</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2020 – 3 S 559/19, juris Rn. 70.

<sup>56</sup> BVerwG, Urteil vom 23. Mai 2023 – 4 CN 10/21, juris Rn. 17.

<sup>57</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 15. März 2012 – 1 KN 152/10, juris Rn. 177.

<sup>58</sup> Vgl. Runkel/Edenharter, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand; Aug. 2023, § 1 Rn. 59.

ein Bezug des schützenswerten Nahversorgungsstandortes zum System der zentralen Orte hergestellt wird. Schutzgegenstand dürfen mithin nicht auch solche Nahversorgungs Nutzungen sein, die nicht in zentralörtlichen Strukturen und außerhalb von integrierten Standorten verortet sind. Soweit es um Nahversorgungs Nutzungen geht, die innerhalb zentraler Versorgungsbereiche liegen, kann der Schutz der Nahversorgung bereits über ein auf den Schutz des zentralen Versorgungsbereichs vor Funktionsverlusten bezogenes Beeinträchtigungsverbot gewährleistet werden (s.u.). Soweit auch Nahversorgungsstrukturen eine raumordnerische und mithin überörtliche Bedeutung zuerkannt werden soll, die nicht innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs liegen, erscheint es nach der Rechtsprechung des BVerwG zunächst erforderlich zu sein, dass der Standort die Nahversorgung in Anknüpfung an einen zentralörtlichen Versorgungsauftrag sicherstellt. Zudem kann nicht jeder beliebigen Nahversorgungs Nutzung eine überörtliche und damit raumplanerisch schützenswerte Bedeutung zuerkannt werden. Erforderlich wäre es also weiter, festzulegen, ab welcher Größenordnung Nahversorgungs Nutzungen auch eine Versorgungsfunktion mit überörtlicher Bedeutung in Anknüpfung an einen zentralörtlichen Versorgungsauftrag erfüllen können. Erwägenswert wäre insoweit eine Anknüpfung an den normativ festgelegten Begriff der Großflächigkeit. Eine Versorgungsfunktion mit überörtlicher Bedeutung ist dabei allerdings nicht zwingend mit einem überwiegend überörtlichen Einzugsgebiet gleichzusetzen. Gemeint ist vielmehr der erforderliche überörtliche Bezug der Raumordnung, der eine übergeordnete raumordnerische Regelung rechtfertigt. Eine Zielbestimmung zum Schutz von Nahversorgungsstrukturen muss daher an die Größe der jeweiligen Nutzung und ihre räumliche Lage anknüpfen und hieraus einen raumordnerischen Koordinierungsbedarf ableiten.

Der Schutz der Funktionsfähigkeit zentraler Orte und integrierter Versorgungsstandorte, die in vielen Raumordnungsplänen mit mehr oder weniger ähnlichen Formulierungen das Schutzgut darstellen, dürfte den erforderlichen Bezug zum Zentralen-Orte-System aufweisen und überörtliche Interessen verfolgen. Die Zielqualität des niedersächsischen Beeinträchtigungsverbots, das ebenfalls (u.a.) die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte schützt, hat das

OVG Niedersachsen entsprechend bereits anerkannt.<sup>59</sup> Der Begriff der „integrierten Versorgungsstandorte“ sei hinreichend bestimmbar. Es handele sich hierbei um diejenigen Versorgungsbereiche (vgl. § 34 Abs. 3 BauGB) von Gemeinden, die dem Integrationsgebot des LROP 2008 genügten. Auch der Begriff der ausgeglichenen Versorgungsstrukturen sei hinreichend bestimmt; die Forderung nach „ausgeglichenen Versorgungsstrukturen“ könne z.B. einer Verkaufsfläche pro Einwohner oder ähnlichen Indikatoren festgemacht werden.

Diesen Ausführungen ist im Grundsatz zuzustimmen. Jedoch dürften die Funktionsfähigkeit Zentraler Orte und hierdurch gewährleistete ausgeglichene Versorgungsstrukturen nur dann als taugliche Anknüpfungspunkte in Betracht kommen, wenn es die konkreten Siedlungsstrukturen im Planungsraum zulassen, aus dem Zentrale-Orte-System für die Einzelhandelssteuerung konkrete Schlussfolgerungen zu ziehen.<sup>60</sup> Dies könnte in Ballungsräumen mit sich stark überschneidenden Einzugsbereichen - möglicherweise sogar gleichstufiger Zentren - zweifelhaft sein. Wo die Raumstruktur hingegen zentralörtlich idealtypischer geprägt ist, kommt die zentralörtliche Funktionszuweisung als Schutzgegenstand eines Beeinträchtigungsverbot eher in Betracht.<sup>61</sup>

Zur Orientierung am Begriff der zentralen Versorgungsbereiche als Schutzgut wie in Nordrhein-Westfalen gilt Folgendes:

---

<sup>59</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 15. März 2012 – 1 KN 152/10, juris.

<sup>60</sup> Kuschnerus/Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 468.

<sup>61</sup> Kuschnerus/Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 468.

Nordrhein-Westfalen orientiert sich am Begriff des § 34 Abs. 3 BauGB.<sup>62</sup> Die Vorschrift lautet wie folgt:

„Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“

Zwar wurde die Zielqualität des Beeinträchtigungsverbots in Ziel 6.5-3 LEP Nordrhein-Westfalen bislang weder ausdrücklich bestätigt noch verneint. Der 10. Senat des OVG NRW hat in der Entscheidung vom 1. Dezember 2015 lediglich Zweifel an der Zielqualität geäußert.<sup>63</sup> Der 2. und der 7. Senat wiederum haben in den Entscheidungen vom 20. November 2018<sup>64</sup> und vom 26. Februar 2020<sup>65</sup> die Zielqualität des Integrationsgebots inklusive der Formulierung zur Ausnahmeregelung, wonach zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen, bejaht, zugleich aber darauf hingewiesen, dass sie sich mit dieser Annahme nicht zur Rechtsprechung des 10. Senats vom 1. Dezember 2015 in Widerspruch setzten. Gleichwohl dürfte die Rechtsprechung der beiden Senate auf eine abweichende Einschätzung hindeuten. Dafür, dass die Zielqualität der beiden Regelungen entsprechend zu beurteilen ist, lässt sich anführen, dass der Plangeber in der Begründung zu Ziel 6.5-2 zu der Bestimmung einer wesentlichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche auf die entsprechenden Erläuterungen zu Ziel 6.5-3 verweist.

Für die Anknüpfung an die Versorgungsfunktion zentraler Versorgungsbereiche wie in Nordrhein-Westfalen lässt sich e.E. anführen, dass sich die raumordnerische Bedeutung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche bereits aus § 2 Abs.

---

<sup>62</sup> Ähnliche Formulierungen finden sich in Mecklenburg-Vorpommern, der in Zielbestimmung 4.3.2 LEP die wesentliche Beeinträchtigung der Funktionen der zentralen Versorgungsbereiche des zentralen Ortes und seines Einzugsbereichs verbietet. Der LEP Berlin-Brandenburg hat sich im Plansatz Z 2.7 für den Schutz der Entwicklung und Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter zentraler Versorgungsbereiche benachbarter zentraler Orte entschieden.

<sup>63</sup> OVG NRW, Urteil vom 1. Dezember 2015 – 10 D 92/13. NE, juris Rn. 52.

<sup>64</sup> OVG NRW, Urteil vom 20. November 2018 – 2 A 1676/17, juris Rn. 243 ff.

<sup>65</sup> OVG NRW, Urteil vom 26. Februar 2020 – 7 D 49/16. NE, juris Rn. 27 ff., nachgehend BVerwG, Beschluss vom 24. März 2021 – 4 BN 46/20, juris.

2 Nr. 3 Satz 3 ROG ergibt.<sup>66</sup> Danach sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen.

Soweit eingewandt wird, dass zentrale Versorgungsbereiche zwar eine raumordnerisch erwünschte Struktur bildeten,<sup>67</sup> sie allerdings in erster Linie städtebaurechtliche Bedeutung hätten (§ 1 Abs. 6 Nr. 4, § 2 Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. d, § 34 Abs. 3 BauGB) und durch die Zielformulierung in Nordrhein-Westfalen gerade auch innergemeindlich vor Beeinträchtigungen geschützt werden,<sup>68</sup> dürfte dies der Rechtfertigung des Schutzes zentraler Versorgungsbereiche aus überörtlichen Gründen nicht entgegenstehen. Dies geht anschaulich aus der Begründung zum LEP Nordrhein-Westfalen hervor, in der es heißt:

„Das Beeinträchtigungsverbot wird durch überörtliche Interessen getragen. Zwar hat das Beeinträchtigungsverbot auch städtebauliche Bedeutung für die jeweilige örtliche kommunale Planung, wie sich aus § 2 Abs. 2 und § 34 Abs. 3 BauGB ergibt. Das schließt allerdings eine Raumbedeutsamkeit nicht aus. Soweit die Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen (in der Regel Mittel- und Oberzentren), ist mit dem Beeinträchtigungsverbot zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweiligen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt. Überörtliche Interessen rechtfertigen die Festlegung aber auch dann, wenn die jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche Versorgungsfunktion haben. Aufgabe der Raumordnung ist es u. a., die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Diese Aufgabe stellt das Gesetz in einen Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept. Dieses soll eine ausreichende Versorgung auch wenig mobiler Bevöl-

---

<sup>66</sup> Vgl. Kuschnerus/Bischopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 468.

<sup>67</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 – 4 CN 10.21, juris.

<sup>68</sup> Vgl. Kümper, NVwZ 2023, 1766, Anm. zu BVerwG Urteil vom 23. Mai 2023 – 4 CN 10.21.

kerungsgruppen sichern. Hierbei handelt es sich um überörtliche Interessen, die das Beeinträchtigungsverbot unterstützen soll. (...)“

Für den Rückgriff auf den Begriff der zentralen Versorgungsbereiche spricht des Weiteren, dass für die Zieladressaten die Anwendbarkeit der Festlegungen wesentlich vereinfacht wird, da auf bekannte und inhaltlich ausgeformte Begrifflichkeiten zurückgegriffen werden kann.<sup>69</sup> Dass der Begriff des zentralen Versorgungsbereichs selbst hinreichend bestimmt ist, folgt aus seiner Verwendung im Städtebaurecht und der hierzu vorliegenden Rechtsprechung.<sup>70</sup>

Mit dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche kann auch der Kritik an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, dass es kleinen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion deutlich erschwert werde,<sup>71</sup> eine auch für die nicht-mobile Bevölkerung erreichbare Nahversorgung zu gewährleisten, jedenfalls in Teilen begegnet werden. Denn der Schutzgegenstand des zentralen Versorgungsbereichs gewährleistet die Nahversorgung bzw. die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich insoweit, als auch Grund- und Nahversorgungszentren zu den zentralen Versorgungsbereichen zählen. Insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass auch eine räumlich konzentrierte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, die darauf angelegt ist, einen fußläufigen Einzugsbereich zu versorgen, einen Versorgungsbereich bilden kann.<sup>72</sup>

Zweifel bestehen hingegen an der Zulässigkeit des Schutzes zentraler Versorgungsbereiche, soweit sich der Schutz nicht nur auf bestehende, sondern auch auf geplante Versorgungsbereiche erstreckt<sup>73</sup>. In der Rechtsprechung wird hiergegen zum Teil eingewandt, das Beeinträchtigungsverbot beziehe sich nicht nur auf bestehende, sondern

---

<sup>69</sup> Vgl. Schmitz, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die raumplanerische Ansiedlungssteuerung des großflächigen Einzelhandels, ZfBR 2015, 124 (130).

<sup>70</sup> Ebenso Kuschnerus/Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 468.

<sup>71</sup> Vgl. Runkel/Edenharter, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand; Aug. 2023, § 1 Rn. 59.

<sup>72</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 2/08, juris Rn. 7, 9.

<sup>73</sup> Vgl. die Zielformulierung in Plansatz Z 2.7 LEP Berlin-Brandenburg, wonach die Entwicklung und Funktionsfähigkeit bestehender und geplanter zentraler Versorgungsbereiche benachbarter Zentraler Orte (neben der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung in benachbarten Gemeinden) nicht beeinträchtigt werden dürfen.

auch auf geplante Versorgungszentren innerhalb der Standortgemeinde bzw. in benachbarten zentralen Orten und damit auf Bezugspunkte, die im Landesraumordnungsplan noch gar nicht gegeben gewesen seien und dementsprechend auch nicht landesplanerisch abschließend hätten abgewogen werden können.<sup>74</sup> Hiergegen lässt sich anführen, dass die Anforderungen des landesplanerischen Abwägungsgebots (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG) überspannt würden, wollte man verlangen, dass über die allgemeine Anerkennung einer raumordnerischen Bedeutung der Versorgungsfunktion der Innenstädte und Ortskerne jeder einzelne zentrale Versorgungsbereich im Planungsraum im Rahmen der Abwägungsentscheidung in den Blick genommen wird.<sup>75</sup>

Gleichwohl ist eine Regelung, die auf die Beeinträchtigung nicht nur bestehender, sondern auch „geplanter“ Versorgungszentren innerhalb der Standortgemeinde bzw. in benachbarten zentralen Orten abstellt, mit Rechtsunsicherheit verbunden, da offen bleibt, nach welchem Maßstab die Beeinträchtigung geplanter Versorgungsbereiche geprüft werden soll bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Beeinträchtigung angenommen werden kann. Insofern dürfte eine derartige Regelung der Kritik der fehlenden Bestimmbarkeit ausgesetzt sein.

### 3.3.2.3.3 Beeinträchtigungsmaßstab

Die Beeinträchtigungsintensität sollte sich auf *wesentliche* Beeinträchtigungen bzw. schädliche Auswirkungen beschränken. Eine Ausgestaltung ohne Wesentlichkeitskriterium kann den Bestimmtheitsanforderungen nicht Rechnung tragen, da der Begriff der Beeinträchtigung für sich genommen nicht die erforderliche Konkretisierung aufweist.<sup>76</sup>

Soweit das OVG NRW in der oben genannten Entscheidung vom 1. Dezember 2015 auch die Bestimmbarkeit eines Verbots *wesentlicher* Beeinträchtigungen und dessen Zielqualität in Zweifel gezogen hat, obwohl die betreffende Planbegründung auf die zu

---

<sup>74</sup> Vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22. April 2010 – 1 KN 19/09, juris Rn. 132, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 2011 – 4 BN 43/10, juris.

<sup>75</sup> Kuschnerus/Bishopink/Wirth, Der standortgerechte Einzelhandel, 2. Aufl. 2018, Rn. 468.

<sup>76</sup> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 30. Dezember 2009 – 10 A 1676/08, juris, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 14. April 2010 – 4 B 78/09, juris; ebenso Schmitz/Federwisch, in: Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 175.



§ 34 Abs. 3 BauGB ergangene Rechtsprechung verwies, kann dem aus unserer Sicht nicht gefolgt werden. Das OVG NRW hatte darin in einem obiter dictum festgestellt, dass ein durch die betreffende Planbegründung in Bezug genommenes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts<sup>77</sup> offengelassen habe, „wo die Grenze zwischen schädlichen und unschädlichen Auswirkungen zu ziehen ist“, zumal das Bundesverwaltungsgericht die fehlende allein gültige Aussagekraft von Daten zu Kaufkraftabflüssen für die Schädlichkeit betont habe.

Demgegenüber ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung bereits mehrfach bestätigt worden, dass hinsichtlich des Beeinträchtigungsmaßstabs die Rechtsprechung zu den von § 34 Abs. 3 BauGB erfassten schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereich Orientierung bieten kann. So hat bereits das OVG Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 15. November 2010 entschieden, dass eine Orientierung an dem Begriff der schädlichen Auswirkungen des § 34 Abs. 3 BauGB sachgerecht ist.<sup>78</sup> Das OVG Schleswig-Holstein hat in seiner Entscheidung vom 22. April 2010 angenommen, dass eine „wesentliche Verschlechterung“ des zentralen Versorgungsbereichs nicht schon bei einzelnen – prognostisch als Folgewirkung des Einzelhandelsgroßprojekts einzuordnenden - Geschäftsaufgaben angenommen werden könne, sondern erst dann, wenn das Einzelhandelsgroßprojekt die Funktionsfähigkeit des betroffenen Zentrums künftig so gravierend und nachhaltig beeinträchtigt, dass dieses seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen könne. Hierzu hat es ebenfalls auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 3 BauGB vom 11. Oktober 2007 Bezug genommen.<sup>79</sup> Auch das OVG Niedersachsen nimmt an, dass die Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB gezeigt habe, dass der Begriff der wesentlichen Beeinträchtigung eines Versorgungsbereichs justitiabel ist, sodass auf diese Rechtsprechung zurückgegriffen werden könne.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07, juris.

<sup>78</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. November 2010 – 1 C 10403/09.OVG, juris Rn. 62; ebenso OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. November 2010 – 1 C 10320/09.OVG, juris Rn. 74, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 3. August 2011 – 4 BN 15/11, juris.

<sup>79</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 22. April 2010 – 1 KN 19/09, juris Rn. 152, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 2011 – 4 BN 43/10, juris.

<sup>80</sup> Vgl. etwa OVG Niedersachsen, Urteile vom 15. März 2012 – 1 KN 152/10, juris Rn. 179, vom 28. September 2015 – 1 MN 144/15, juris Rn. 40, vom 24. April 2021 – 1 MN 154/20, juris Rn. 40, vom 09. Februar 2023 – 1 KN 63/20, juris Rn. 45 und vom 02. März 2023 – 1 KN 55/20, juris Rn. 46; ebenso die Begründung zu Ziel 6.5.3. L EP NRW.

Ein Einzelhandelsgroßprojekt dürfte daher in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 3 BauGB zu einer wesentlichen Beeinträchtigung führen, wenn die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs bzw. eines Zentralen Ortes in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird. Eine solche Funktionsstörung liegt vor, wenn der Versorgungsbereich bzw. der Zentrale Ort seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann. Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche bzw. Zentrale Orte sind nicht erst dann schädlich, wenn sie die Schwelle zur Unzumutbarkeit überschreiten.<sup>81</sup>

### 3.3.2.4 Kriterien zur Feststellung einer (wesentlichen) Beeinträchtigung/Anforderungen an Sachverständigengutachten

#### 3.3.2.4.1 Bedeutung des Kaufkraftabflusses und Anforderungen an Sachverständigengutachten zur Verträglichkeit von Einzelhandelsnutzungen

Die städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts können insbesondere mit den Parametern des Kaufkraftabflusses bzw. der Umsatzverteilung abgebildet werden.<sup>82</sup> Anhand des prognostizierten Kaufkraftabzugs wird abgeleitet, ob und wie sich das geplante Einzelhandelsvorhaben auf den Einzelhandel der Nachbarkommune unmittelbar und gewichtig auswirkt.<sup>83</sup> In der Rechtsprechung sind Kaufkraftabflüsse als ein grundsätzlich mögliches Kriterium anerkannt, um die städtebaulich relevanten schädlichen Auswirkungen eines Vorhabens zu konkretisieren.<sup>84</sup>

Die durch ein Vorhaben zu befürchtenden Kaufkraftabflüsse und Umsatzverteilungen werden regelmäßig auf der Grundlage von Marktgutachten ermittelt. Der Zweck von solchen Marktgutachten besteht darin, „eine bestimmte Marktsituation für einen be-

---

<sup>81</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 2/08, juris Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2007 – 4 C 7/07, juris.

<sup>82</sup> Vgl. Schmitz/Federwisch, in: Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 178; zu § 2 Abs. 2 BauGB OVG NRW, Urteil vom 2. Oktober 2013 - 7 D 18/13.NE, juris; OVG NRW, Urteil vom 28. September 2016 - 7 D 89.14.NE, Rn. 60 (juris).

<sup>83</sup> Vgl. Schmitz/Federwisch, in: Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 176; OVG NRW, Urteil vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris Rn. 73.

<sup>84</sup> Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 3. August 2011 – 4 BN 15/11, juris Rn. 7, vom 22. Dezember 2009 – 4 B 25/09, juris (zu § 2 Abs. 2 BauGB) und vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07, juris (zu § 34 Abs. 3 BauGB).

stimmten Zeitpunkt einigermaßen realistisch vorherzusagen“.<sup>85</sup> In der Rechtsprechung ist geklärt, dass Marktgutachten eine taugliche Methode darstellen, um den durch ein Vorhaben bedingten voraussichtlichen Kaufkraftabfluss anhand von branchenspezifischen Erfahrungswerten zu üblichen Flächenproduktivitäten zu prognostizieren.<sup>86</sup>

Naturgemäß lassen sich im Rahmen solcher Untersuchungen die Auswirkungen allerdings nicht exakt vorherbestimmen und qualifizieren. Derartige Gutachten stellen lediglich eine Prognose dar, die rechtlich nur darauf zu überprüfen ist, ob sie mit den im maßgebenden Zeitpunkt verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der für sie wesentlichen Umstände sachgerecht erarbeitet worden ist. Zu überprüfen ist insoweit die Wahl einer geeigneten fachspezifischen Methode, die zutreffende Ermittlung des der Prognose zugrunde liegenden Sachverhalts und ob das Ergebnis einleuchtend begründet worden ist. Ferner ist zu fragen, ob die mit jeder Prognose verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Eingriffen steht, die mit ihr gerechtfertigt werden sollen. Es ist hingegen nicht Aufgabe des Gerichts, das Ergebnis einer auf diese Weise sachgerecht erarbeiteten Prognose als solches darauf zu überprüfen, ob die prognostische Entwicklung mit Sicherheit bzw. größerer oder geringerer Wahrscheinlichkeit eintreten wird oder kann.<sup>87</sup>

Maßgeblich für die Beurteilung der infolge eines Vorhabens zu erwartenden Kaufkraftverluste ist eine – realitätsnahe – Betrachtung des worst-case, also des aus Sicht der Nachbargemeinden unter realistischen Annahmen ungünstigsten Falls.<sup>88</sup> Grundlage der Ermittlung ist der konkret zu beurteilende Sachverhalt, was die Ermittlung der spezifischen Flächenproduktivität des vorgesehenen Betriebes erfordert.<sup>89</sup> Nach der Rechtsprechung darf sich eine realitätsnahe Prognose dabei nicht nur auf den status

---

<sup>85</sup> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. Dezember 2015 – 10 D 91/13, juris Rn. 132.

<sup>86</sup> Vgl. zu § 2 Abs. 2 BauGB BVerwG, Beschlüsse vom 3. August 2011 – 4 BN 15/11, juris Rn. 7, vom 22. Dezember 2009 – 4 B 25/09, juris und vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07, juris (zu § 34 Abs. 3 BauGB).

<sup>87</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 1998 - 11 A 53.97, juris; OVG NRW, Urteile vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris, und vom 6. Juni 2005 - 10 D 145/04.NE, juris, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 28. Dezember 2005, 4 BN 40/05, juris.

<sup>88</sup> Vgl. zum interkommunalen Abstimmungsgebot OVG NRW, Urteile vom 28. September 2016 – 7 D 89.14.NE, juris Rn. 74 und vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris Rn. 85.

<sup>89</sup> Vgl. zum interkommunalen Abstimmungsgebot OVG NRW, Urteil vom 28. September 2016 – 7 D 89.14.NE, juris Rn. 71; OVG NRW, Urteil vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris Rn. 82.

quo beschränken, sondern muss gegebenenfalls auch (städtebaulich relevante) Veränderungen der Wettbewerbssituation im Zuge der geplanten Ansiedlung eines Vorhabens einkalkulieren, selbst wenn sich diese zunächst als (lediglich) potentielle Entwicklungsmöglichkeiten darstellen.<sup>90</sup>

Soll ein bestehender Einzelhandelsbetrieb erweitert werden, ist die Zulässigkeit des Gesamtvorhabens zu prüfen; bei der Prognose über schädliche Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB ist der Umstand zu berücksichtigen, dass der zu erweiternde Betrieb mit seiner bisherigen (genehmigten) Größe am Erweiterungsstandort bereits vorhanden ist.<sup>91</sup> Das OVG NRW hat hierzu in seiner Entscheidung vom 6. November 2008 folgendes ausgeführt:

„Entgegen der Auffassung des Beklagten und des Verwaltungsgerichts ist im Rahmen der Prognoseentscheidung über schädlichen Auswirkungen im konkreten Einzelfall jedoch zu berücksichtigen, dass die Klägerin bereits am Erweiterungsstandort ein genehmigtes Lebensmitteldiscountgeschäft mit einer Verkaufsfläche von 727,97 qm seit 1995 betreibt und sich der Markt hierauf eingestellt hat. In die Prognose ist somit nicht die Neuansiedlung eines Discounters mit einer Verkaufsfläche von 899,40 qm einzustellen, sondern die Erweiterung eines Geschäftes mit 727,97 qm um 171,43 qm, das dadurch großflächig wird. Eine andere Betrachtungsweise würde den Bestands- und Erweiterungsinteressen der Klägerin und der vorhandenen Marktsituation nicht gerecht. Bei der Prognoseentscheidung ist nämlich von der gegebenen städtebaulichen Situation auszugehen, die nicht nur von den anderen vorhandenen Einzelhandelsbetrieben, sondern auch durch den Betrieb, dessen Erweiterung geplant ist, in seinem bisherigen Bestand geprägt wird. Dieser Betrieb hat sich bereits am Markt etabliert und ist Bestandteil des Einzelhandelsangebotes. Bei der Beurteilung ist daher der gegenwärtige Betrieb in der vorhandenen Größe mit seinen möglicherweise bereits bestehenden Aus-

---

<sup>90</sup> Vgl. zum interkommunalen Abstimmungsgebot OVG NRW, Urteil vom 28. September 2016 – 7 D 89.14.NE, juris Rn. 77 ff.; OVG NRW, Urteil vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris Rn. 89 f.

<sup>91</sup> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. November 2008 – 10 A 1417/07, juris Rn. 62 ff., bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 4 B 4.09, juris; OVG NRW, Urteil vom 17. März 2021 – 7 A 4950/18, juris Rn. 86.

wirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich mit dem Zustand zu vergleichen, der (prognostiziert) nach Umsetzung der geplanten Erweiterung bestehen wird. Die Prüfung kann allerdings nicht auf einen reinen Vergleich der vorher und nachher vorhandenen Verkaufsflächen reduziert werden. Zwar kann sich die Erweiterung auf eine rein quantitative Flächenvergrößerung beschränken. Sie kann aber darüber hinausgehende qualitativen [sic] Veränderungen beinhalten, wenn etwa das Sortiment deutlich erweitert oder wesentlich anders präsentiert werden soll oder zusätzliche kleinere Verkaufsstellen für Neben- und Ergänzungsangebote (z. B. Backshop, Shops für Blumen, Zeitschriften und Tabakwaren usw.) geplant sind. Während sich eine geringfügige Verkaufsflächenerweiterung eines im Übrigen unveränderten Betriebes regelmäßig nicht auf das bestehende Gleichgewicht auswirken wird, können qualitative Änderungen die Attraktivität eines nicht integrierten Standortes deutlich steigern und durch eine Umorientierung der Kunden einen zentralen Versorgungsbereich schwächen.“<sup>92</sup>

#### 3.3.2.4.2 Relevanzschwelle

Zu beachten ist, dass es sich bei dem Kriterium „Kaufkraftabfluss“ zunächst um eine wirtschaftliche Bezugsgröße handelt, deren städtebauliche Bedeutung sich erst bei Überschreiten der städtebaulichen Relevanzschwelle ergibt.<sup>93</sup> Nichts anderes gilt für den Umstand, dass sich das wirtschaftliche Umfeld des Einzelhandels in der Nachbargemeinde verändert und sich dessen Konkurrenzsituation verschlechtert. Überschritten ist die städtebauliche Relevanzschwelle erst dann, wenn ein Umschlag von rein wirtschaftlichen zu städtebaulichen Auswirkungen stattzufinden droht.<sup>94</sup>

Die Schwelle zu einer möglichen wesentlichen Beeinträchtigung wird von der Rechtsprechung regelmäßig als überschritten angesehen, wenn zentrale Versorgungsberei-

---

<sup>92</sup> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. November 2008 – 10 A 1417/07, juris Rn. 84 ff., bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 17. Februar 2009 – 4 B 4.09, juris.

<sup>93</sup> Vgl. zum interkommunalen Abstimmungsgebot OVG NRW, Urteil vom 28. September 2016 – 7 D 89.14.NE, juris Rn. 60.

<sup>94</sup> Vgl. zum interkommunalen Abstimmungsgebot OVG NRW, Urteil vom 28. September 2016 – 7 D 89.14.NE, juris Rn. 60; OVG NRW, Urteil vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris Rn. 73.

che Kaufkraftabflüsse von 10 % oder mehr zu verzeichnen haben.<sup>95</sup> Dabei handelt es sich jedoch keinesfalls um eine starre Grenze, sondern sie stellt lediglich einen sachlichen Anhaltspunkt – aber nicht mehr – für die Beurteilung von schädlichen bzw. erheblichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche dar<sup>96</sup> bzw. kann bestenfalls als „Faustformel“ gelten und muss im Zusammenhang mit den sonstigen Einzelfallumständen gewertet werden.<sup>97</sup> Dementsprechend kann eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit zentraler Orte im Einzelfall dann ausgeschlossen sein, wenn der Kaufkraftabfluss die Grenze von 10 % überschreitet.<sup>98</sup> Ein Kaufkraftabfluss auch von weniger als 10 % kann andererseits städtebaulich nicht hinzunehmende Auswirkungen haben, etwa dann, wenn die Zentralitätskennziffer der betroffenen Kommune unterdurchschnittlich ist und der drohende Kaufkraftabzug die für die Zentralitätskraft des innerstädtischen Einzelhandels besonders bedeutenden Sortimente betrifft.<sup>99</sup>

#### 3.3.2.4.3 Weitere Kriterien

In der Rechtsprechung werden neben Marktgutachten, mit denen der durch das Vorhaben bedingte voraussichtliche Kaufkraftabfluss anhand von branchenspezifischen Erfahrungswerten zur üblichen Flächenproduktivität prognostiziert werden kann, auch andere Methoden anerkannt, die sich im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten als geeignet erweisen können, um zu beurteilen, ob die ökonomischen Fernwirkungen eines Vorhabens die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs bzw. eines Zentralen Ortes beeinträchtigen können.<sup>100</sup> So kann auch auf die Vorschädigung des zentralen Versorgungsbereichs bzw. des Zentralen Ortes insgesamt oder die Gefährdung eines im zentralen Versorgungsbereich

---

<sup>95</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 2009 - 4 B 25/09, juris (zu § 2 Abs. 2 BauGB); OVG Niedersachsen, Urteil vom 25. April 2012 - 1 KN 215/10, juris Rn. 211; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. November 2010 - 1 C 10403/09, juris, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 3. August 2011 – 4 BN 15/11, juris.

<sup>96</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 29. April 2021 - 1 MN 154/20, juris Rn. 42; Urteil vom 09. Februar 2023 – 1 KN 63/20, juris. Einen Sonderfall bildet Plansatz 5.3.3 LEP Bayern, in dem bereits verschiedene Relevanzschwellen der sortimentspezifischen Kaufkraft angelegt sind.

<sup>97</sup> Vgl. zum interkommunalen Abstimmungsgebot OVG NRW, Urteil vom 28. September 2016 – 7 D 89.14.NE, juris Rn. 71; OVG NRW, Urteil vom 2. Oktober 2013 – 7 D 18/13.NE, juris Rn. 82.

<sup>98</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 25. April 2012 - 1 KN 215/10.

<sup>99</sup> Vgl. Schmitz/Federwisch, in: Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 178.

<sup>100</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. August 2011 – 4 BN 15/11, juris Rn. 7 und Urteil vom 17. Dezember 2009 - 4 C 2.08, juris Rn. 14, jeweils zu § 2 Abs. 2 BauGB; OVG Niedersachsen, Urteil vom 9. Februar 2023 – 1 KN 63/20, juris Rn. 45.



vorhandenen Magnetbetriebs, der maßgebliche Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs hat, abgestellt werden.<sup>101</sup> Auch mit der Hilfe von Zentralitätskennziffern oder einem sortimentsbezogenen Vergleich von Verkaufsflächen kann das (Nicht-)Vorliegen wesentlicher Beeinträchtigungen auf ausgeglichene Versorgungsstrukturen belegt werden.<sup>102</sup> Auch die Kundenattraktivität durch standortbedingte Synergieeffekte kann Berücksichtigung finden.<sup>103</sup> Ein Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot kann sich schließlich auch aus der Gesamtheit städtebaulicher Wirkungsfaktoren ergeben.<sup>104</sup>

Zudem hat sich das OVG Niedersachsen in einer Entscheidung vom 3. April 2019 dazu geäußert, inwieweit Kommunen gehalten sind, gerade vorgeschädigte zentrale Versorgungsbereiche durch eigene planerische Bemühungen im Rahmen des Möglichen aufzuwerten und „resistent“ zu machen, bevor sie sich auf das Beeinträchtigungsverbot stützen können.<sup>105</sup> In der Entscheidung heißt es:

„Bei der Beurteilung, ob das raumordnungsrechtliche Beeinträchtigungsverbot verletzt ist, kann – ebenso wie im Übrigen bei § 2 Abs. 2 BauGB – nicht unberücksichtigt bleiben, wie die betreffende Gemeinde im Rahmen ihrer eigenen Planung die Innenstadt als zentralen Versorgungsbereich behandelt hat (Senatsurt. v. 15.3.2012 - 1 KN 152/10 -, juris Rn. 215) bzw. inwieweit sie die Möglichkeit besitzt, durch eigene Anpassungsmaßnahmen den negativen Auswirkungen der Planung zu begegnen (Uechtritz, Großflächiger Einzelhandel und interkommunales Abstimmungsgebot, in: Jarass (Hg.), Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung, 2003, S. 59 [79]).

---

<sup>101</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7.07, juris Rn. 24 (zu § 34 Abs. 3 BauGB); zur Vorschädigung im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB BVerwG, Beschluss vom 12. Januar 2017 – 4 B 43/16, juris; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 29. April 2021 – 1 MN 154/20, juris Rn. 42 zur Vorschädigung; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 3. April 2019 - 1 MN 129/18, juris Rn. 19; OVG Niedersachsen, Urteil vom 9. Februar 2023 – 1 KN 63/20, juris Rn. 45.

<sup>102</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Urteile vom 9. Februar 2023 – 1 KN 63/20, juris Rn. 45 und vom 15. März 2012 – 1 KN 152/10, juris Rn. 169.

<sup>103</sup> Vgl. etwa OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Dezember 2023 – 8 A 10011/23.OVG, juris Rn. 98 (zu § 34 Abs. 3 BauGB); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2020 – 3 S 559/19, juris, nachgehend BVerwG, Urteil vom 23. Mai 2023 – 4 CN 10/21, juris; OVG Sachsen, Urteil vom 20.10.2016 – 1 A 857/10, juris Rn. 51 (zu § 34 Abs. 3 BauGB).

<sup>104</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 9. Februar 2023 – 1 KN 63/20, juris Rn. 45.

<sup>105</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 03. April 2019 – 1 MN 129/18, juris, m. Anm. Zeissler, jurisPR-ÖffBauR 10/2019, Anm. 5.



Grundsätzlich sind auch – und gerade – „vorgeschädigte“ zentrale Versorgungsbereiche schutzwürdig im Rahmen des Beeinträchtigungsverbotes. Allerdings gibt dies betroffenen Gemeinden keinen „Freifahrtschein“, eigene Schritte zur Attraktivitätssteigerung und Ertüchtigung ihres Zentrums zu unterlassen und dann unter Berufung auf dessen Verletzlichkeit von Nachbargemeinden ein Maß an Rücksichtnahme einzufordern, das diese nicht nehmen müssten, wenn die betroffenen Gemeinden ihre ihnen im Landesraumordnungsprogramm zugewiesenen Planungsaufgaben erfüllt hätten. Das liefe darauf hinaus, die Nachbargemeinden gleichsam in „Geiselhafte“ für eigene planerische Versäumnisse zu nehmen und diese im ungünstigsten Fall zu hindern, selbst Schritte zur Aufrechterhaltung der ihnen raumordnungsrechtlich zugewiesenen Funktionen zu unternehmen. Ein solcher Domino-Effekt der Untätigkeit kann vom Ordnungsgeber des Landesraumordnungsprogramms nicht beabsichtigt gewesen sein. Beruht die Überlebensfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs ganz auf dem Fortbestand eines nach Lage, Größe und/oder Sortiment unterdurchschnittlich wettbewerbsfähigen Ankerbetriebs, so kann mithin eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit dieses zentralen Versorgungsbereichs nur dann angenommen werden, wenn die betroffene Gemeinde darlegen kann, dass es ihr mit zumutbarem Aufwand nicht möglich war und ist, ihre Versorgungsstrukturen wettbewerbsfähig zu machen.“<sup>106</sup>

### 3.3.2.5 Zusammenfassung

Die Festlegung eines Beeinträchtigungsverbotes dürfte von der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Recht der Raumordnung grundsätzlich getragen sein. Um dabei dem Erfordernis des Schutzes aus überörtlichen Gründen konkret Rechnung zu tragen, erscheint es aus unserer Sicht empfehlenswert, sich hinsichtlich des Schutzgegenstands wie in Niedersachsen an dem Schutz der Funktionsfähigkeit Zentraler Orte und integrierter Versorgungsstandorte zu orientieren. Dies gilt jedenfalls, soweit es die konkreten Siedlungsstrukturen im Planungsraum zulassen, aus dem Zentrale-Orte-System für die Einzelhandelssteuerung konkrete Schlussfolgerungen zu ziehen, also dann,

---

<sup>106</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 03. April 2019 – 1 MN 129/18, juris Rn. 35.

wenn die Raumstruktur zentralörtlich geprägt ist. Alternativ kommt in Betracht, an die Versorgungsfunktion zentraler Versorgungsbereiche anzuknüpfen, wie es etwa in NRW der Fall ist. Diesbezüglich dürfte es zutreffend sein, den Schutz auf bestehende Versorgungsbereiche zu beschränken und geplante Versorgungsbereiche wegen der bestehenden Schwierigkeit, deren Beeinträchtigung festzustellen, aus dem Schutzbereich auszuklammern. Wegen des fehlenden Bezugs zum Zentrale-Orte-System scheidet der Schutz der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich im Sinne der Nahversorgungsstrukturen als Anknüpfungspunkt für das Beeinträchtigungsverbot aus.

Hinsichtlich des Beeinträchtigungsmaßstabs sollte mit Blick auf die Bestimmtheit eine wesentliche Beeinträchtigung gefordert werden. Für den Beeinträchtigungsmaßstab kann auf die Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB zurückgegriffen werden.

Die städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts können insbesondere mit den Parametern des Kaufkraftabflusses bzw. der Umsatzverteilung abgebildet werden, die anhand von Marktgutachten ermittelt werden können. Bei dem Kriterium des „Kaufkraftabflusses“ handelt es sich zunächst um eine wirtschaftliche Bezugsgröße, deren städtebauliche Bedeutung sich erst bei Überschreiten der städtebaulichen Relevanzschwelle ergibt. Die Schwelle zu einer möglichen wesentlichen Beeinträchtigung wird von der Rechtsprechung regelmäßig als überschritten angesehen, wenn zentrale Versorgungsbereiche Kaufkraftabflüsse von 10 % oder mehr zu verzeichnen haben. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine starre Grenze, sondern sie stellt lediglich einen sachlichen Anhaltspunkt – aber nicht mehr – für die Beurteilung von schädlichen bzw. erheblichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche dar bzw. kann bestenfalls als „Faustformel“ gelten und muss im Zusammenhang mit den sonstigen Einzelfallumständen gewertet werden.

### 3.4 AGGLOMERATIONSREGELUNG

#### 3.4.1 Definition von Einzelhandelsagglomerationen anhand von Praxisbeispielen

Unzweifelhaft gehören Einzelhandelsagglomerationen außerhalb von Zentren/zentralen Versorgungsbereichen, neben den für die Nahversorgung relevanten und auch nach wie vor häufig singulär auftretenden Lebensmittelmärkten, zu den kontrovers diskutierten Standorten. Dabei ist mittlerweile anerkannt, dass auch mehrere selbständige, ggf. auch nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration zu Auswirkungen wie bei Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO führen können und ihnen somit eine raumbedeutsame Wirkung zukommt, die schlussendlich eine entsprechende landes- und regionalplanerische Regelung erfordert. Da der bisherige LEP keine entsprechende Begriffsdefinition bzw. Regelung zu Agglomerationen kennt, sich aber in einzelnen Regionalplänen Agglomerationsregelungen mit jeweiligen Definitionsansätzen finden, soll im Rahmen dieser gutachterlichen Analyse zur landesweiten Harmonisierung ein landesweit gültiger Definitionsansatz hergeleitet und begründet werden.

Für die Herleitung und Begründung eines „landesweit typischen“ Definitionsansatzes wurden in einem ersten Schritt 10 Fallbeispiele bestehender Agglomerationen basierend auf den umfassenden und jahrzehntelangen Ortskenntnissen und Erfahrungen der beiden Büros innerhalb des Landes Baden-Württemberg ausgewählt. Die ausgewählten Fallbeispiele bilden verschiedene Raumkategorien innerhalb des Landes Baden-Württemberg ab:

- Ammerbuch - In der Au (Pfäffingen)
- Balingen - Gehrn
- Ditzingen - Hirschlanden
- Neuenstein - Salzweg /Kirchensaller Straße
- Ravensburg - Friedrichshafen Straße
- Ravensburg - Weststadt
- Reutlingen - Föhrstraße
- Sinzheim - Einzelhandelsagglomeration im nördlichen Gewerbegebiet
- Tauberbischofsheim - Einzelhandelsagglomeration Nord
- Tübingen - Ergänzungsstandort Hagellocher Weg

Für die ausgewählten Fallbeispiele werden in den Steckbriefen (siehe vertiefende Detailangaben auch im Anhang) folgende Fakten/Merkmale zusammengetragen werden:

- Differenzierte Darstellung der Angebotsstruktur (Gesamtverkaufsfläche, Einzelverkaufsflächen, Sortimentsstruktur)
- Darstellung des „räumlichen Umgriffs“ der Agglomeration (Die blaue Abgrenzung auf den Karten (siehe Anhang 5.5) der Steckbriefe stellen keine Abgrenzungen der Einzelhandelsagglomerationen im rechtlichen Sinne. Vielmehr bilden sie die im Zusammenhang stehenden Einzelhandelsbetriebe an dem untersuchten Standort ab, ohne die Qualität des räumlichen Zusammenhanges zu bewerten.)
- Konkrete räumliche Zuordnung der Agglomerationen innerhalb des jeweiligen Gemeindegebiets
- Entstehungszeitpunkt und eingetretene Veränderungen bis zur aktuellen Angebotsituation
- Aktuelle planungsrechtliche Situation (ggf. auch Darstellung der Veränderungen im Zeitverlauf)
- Regionalplanerische Regelung zum Zeitpunkt der Entstehung bzw. zum Zeitpunkt möglicher Veränderungen/Erweiterungen

Die Zusammenstellung und Auswertung der erforderlichen Fakten und Daten erfolgt dabei wie folgt:

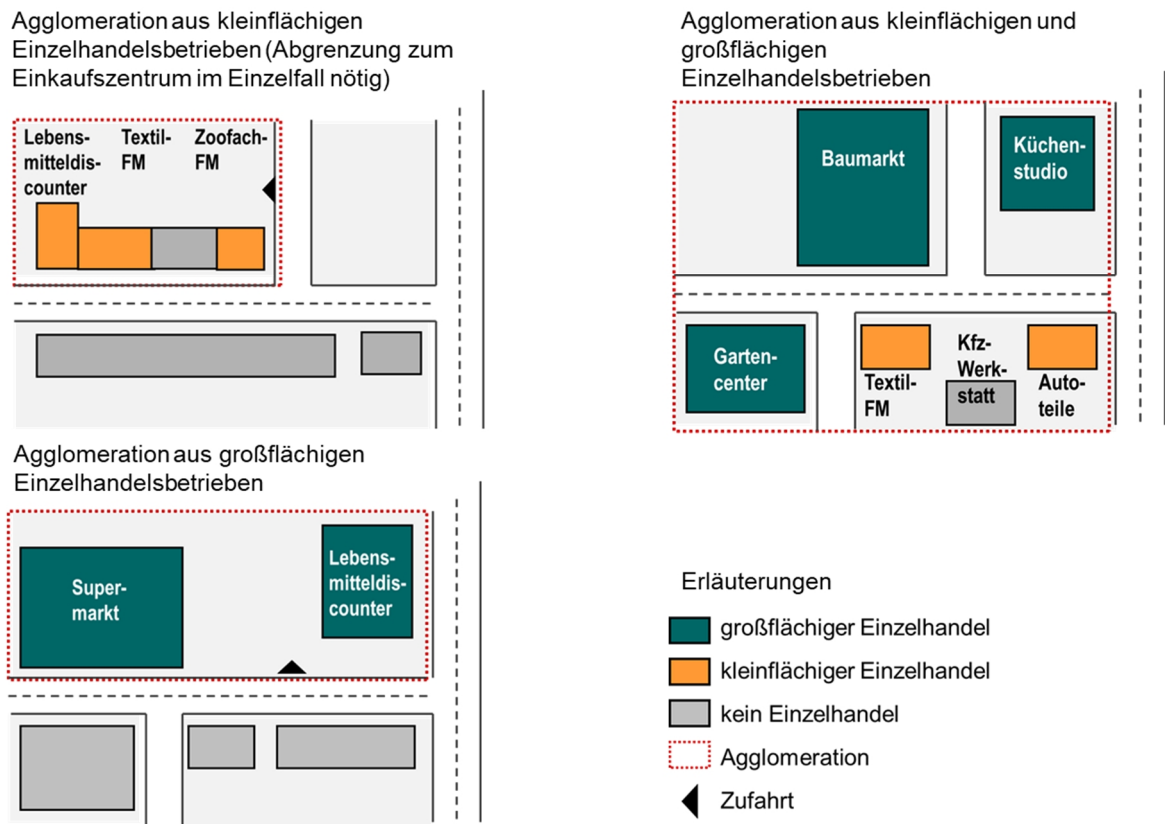
- Kontaktierung der jeweiligen Standortgemeinde und der jeweils zuständigen Träger öffentlicher Belange (u.a. Abfrage Bestandsdaten, planungsrechtliche Situation)
- Ggf. aktuelle Nacherhebungen bei erkennbaren Abweichungen zwischen der Datengrundlage und der aktuellen Angebotssituation

Für jede Agglomeration wurde ein umfangreicher Steckbrief (s. Anhang) mit den o.a. Kriterien, Daten und Fakten (inkl. kartographischer Darstellung) erstellt.

Um zu klären ab welcher Anzahl von Betrieben eine Agglomeration im Sinne einer möglichen Rechtsvorschrift vorliegt (z.B. hat das Land NRW im Rahmen ihres neuen Einzelhandelserlasses in Auslegung der neuen Agglomerationsregel des LEP NRW konkret ausgeführt, dass bereits ab zwei Betrieben von einer Agglomeration auszugehen ist), sind auch solche „kleineren“ Fallbeispiele mit in die Analyse einbezogen.

Die (sukzessive) Konzentration mehrerer kleinteiliger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten an städtebaulich nicht wünschenswerten Standorten (bspw. an Ausfallstraßen oder in Gewerbegebieten) kann städtebaulich negative Auswirkungen zur Folge haben, die dazu führen, dass insbesondere die zentralen Versorgungsbereiche einer Kommune mittel- bis langfristig die ihnen zukommende Versorgungsfunktion nicht mehr erfüllen können. Konzentrationen von Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht integrierten Lagen kommen in Baden-Württemberg in verschiedenster Form vor. Die räumliche Ausprägung hängt von verschiedenen Faktoren wie der Anzahl der kleinflächigen und der großflächigen Betriebe, den umliegenden Flächennutzungen (Gewerbe, Wohnen, Freiraum), möglicher Trennwirkungen beispielsweise durch Straßen sowie die Gestaltung/Nutzung von Parkplätzen ab. Abb. 20 veranschaulicht schematisch die Bandbreite der räumlichen Ausprägungen von Einzelhandelsagglomerationen. Diese können aus lediglich zwei Betrieben bestehen, sowohl mehrere kleinflächige und großflächige Einzelhandelsbetriebe umfassen oder nur aus mehreren kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben bestehen (siehe unten unter Z. 3.4.2.3.3.2).

Abb. 20: Räumlich Ausprägungen von Einzelhandelsagglomerationen



Quelle: Darstellung Junker + Kruse

Anhand der 10 Fallbeispiele werden einige Gemeinsamkeiten/Muster bei der zeitlichen Entwicklung von Einzelhandelsagglomeration deutlich.

- Alle untersuchten Einzelhandelsagglomeration (bis auf den Standort Ravensburg – Weststadt) sind sukzessive gewachsen und haben sich somit im Verlaufe der Zeit verfestigt.
- Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Grundlagen. So gibt es Agglomerationen, die ohne Bauleitplanung im unbeplanten Innenbereich (gemäß § 34 BauGB) entstanden sind, die meisten davon schon in den 1960er bis 80er Jahren. Einige dieser entstandenen Einzelhandelsagglomerationen wurden in der Folge bauplanungsrechtlich überplant, andere hingegen verblieben im unbeplanten Bereich (§ 34 BauGB).
- Einzelhandelsagglomerationen, die im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes entstanden sind, wurden entweder weiterentwickelt oder durch Änderungen von Bebauungsplänen wieder eingeschränkt.

Einen besonderen Fall stellen die Doppelstandorte dar, die aus zwei Einzelhandelsbetrieben bestehen. Eine typische Kombination besteht aus einem Lebensmittelmarkt und einem Drogeriemarkt. Oft ist mindestens einer der beiden Betriebe kleinflächig, in der Summe der Verkaufsflächen überschreiten sie aber in jedem Fall die Schwelle der Großflächigkeit.

Grundsätzlich wird deutlich, dass die weitaus überwiegende Mehrheit der Standortkommunen eine Regionalbedeutsamkeit der Agglomerationen erkannt hat und ein Interesse (vgl. Kapitel 3.2) daran hat (hatte), bauleitplanerische Sicherheit für diese Standorte zu schaffen, jedoch die Steuerungsintensität mit Blick auf den Erhalt kommunal-eigener Entwicklungsmöglichkeiten eine große Streubreite aufweist. Zu häufig geht es in Richtung Beibehaltung des Bestandes unter Einräumung moderater Weiterentwicklungsmöglichkeiten und weniger um konsequente Überplanung vorhandener (und aus heutiger Sicht festzustellender) Fehlplanungen durch das Aufsetzen neuer Bebauungspläne. Die Überplanungen (Erstellung bzw. Änderung eines jeweiligen Bebauungsplanes) hatten in der Regel (nur) das Ziel, ein weiteres ungeplantes Wachstum der Einzelhandelsagglomeration zu verhindern und der Kommune entsprechende Steuerungsmöglichkeiten für den Bestand zu geben.

In diesem Sinne und mit Blick auf die verschiedenen Definitionen sowohl aus Baden-Württemberg selbst, aber auch aus anderen Bundesländern oder auch gerichtlichen Zusammenhängen könnte eine Definition einer Einzelhandelsagglomeration wie in Kap. 3.4.2.3 dargestellt lauten.

Auf die bisher im Regionalplan Heilbronn-Franken formulierte Regelung, dass deren Eingänge einen Abstand von bis zu 150 qm Luftlinie aufweisen müssen, sollte verzichtet werden, da, je nach zur Verfügung stehendem Raum, diese Regelung baulich zu einfach umgangen werden kann – und sie in der Vergangenheit auch umgangen wurde.

### 3.4.2 Rechtliche Einordnung des Begriffs Einzelhandelsagglomeration

Zum Schutz des zentralörtlichen Gliederungsprinzips findet in allen Raumordnungsplänen der Länder eine Steuerung raumbedeutsamen Einzelhandels statt. Die jeweiligen Regelungen dazu beziehen sich in erster Linie auf Betriebe im Sinne von § 11



Abs. 3 BauNVO. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, die auch schon im städtebaulichen Regime des § 11 Abs. 3 BauNVO angelegt ist, dass diese Betriebe typischerweise raumordnungsrechtlich relevante Auswirkungen haben. Eine Anhäufung von Betrieben, die jeweils für sich nicht in den Anwendungsbereich von § 11 Abs. 3 BauNVO fallen, kann unter Umständen dieselben raumbedeutsamen Auswirkungen hervorrufen wie ein Betrieb im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO. Es besteht daher ein raumordnungsrechtliches Bedürfnis, derartige Einzelhandelsagglomerationen ebenfalls der raumordnungsrechtlichen Einzelhandelssteuerung zu unterwerfen.

Die Möglichkeiten zur raumordnungsrechtlichen Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen sind Gegenstand der folgenden Untersuchung. Anhand der vorhandenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe der Länder soll der Versuch unternommen werden, ein allgemeines Begriffsverständnis von Einzelhandelsagglomerationen zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage kann eine Regelung zur raumordnungsrechtlichen Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen entworfen werden, die ausgehend von der bisherigen Rechtsprechung einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

#### 3.4.2.1 Vergleich der bestehenden Agglomerationsregelungen der Bundesländer

In allen Bundesländern existieren raumplanerische Vorgaben zur Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen. Größtenteils handelt es sich um Regelungen auf Ebene der Landesplanung. Nur in Baden-Württemberg erfolgt die Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen bislang auf der Ebene der Regionalplanung.

Die vorhandenen landesplanerischen Regelungen haben wir einander in der unter Z. 4.1.4 als Anlage beigefügten Übersicht tabellarisch gegenübergestellt.

Der Vergleich der jeweiligen landesplanerischen Regelungen zeigt insgesamt ein hohes Maß an Ähnlichkeiten. Sachliche Unterschiede ergeben sich allenfalls in Detailfragen. Im Übrigen sind Unterschiede nur im Hinblick auf Regelungstiefe und -technik zu erkennen. Unterschieden werden können im Wesentlichen zwei Regelungsansätze:

Zum Teil haben Plangeber Agglomerationen den Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO gleichgestellt und die für diese geltenden Zielfestlegungen für entsprechend anwendbar erklärt (z.B. Z. 2.4 – 6-6 LEP Hessen, Z. 2.3 02 LROP Niedersachsen, Z. 2.3.2.7 LEP Sachsen, im Ergebnis auch Z. 2.5.2 (43) LEP Saarland, wonach die Geschoss- und Verkaufsflächen mehrerer Einzelhandelseinheiten, die im räumlich-funktionalen Verbund zueinanderstehen (Einzelhandelsagglomerationen) zusammenzuzählen sind). Für die Erstreckung der Zielbestimmungen für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO auf Einzelhandelsagglomerationen kann auch ein entsprechender Verweis in den Erläuterungen genügen, wenn der Wortlaut der Bestimmung ein solches erweitertes Verständnis zulässt.<sup>107</sup>

Andere Plangeber haben dagegen eigenständige Zielfestlegungen nur für Einzelhandelsagglomerationen geschaffen (z.B. 2.14 LEP Berlin-Brandenburg, Z. 6.5-8 LEP NRW, Z. 3.10.7 LEP SH, Z. 61 LEP RP).<sup>108</sup> Diese eigenständigen Festlegungen zu Einzelhandelsagglomerationen sind regelmäßig nicht als strikte Verbote formuliert. Stattdessen wird Städten und Gemeinden eine planerische Handlungspflicht auferlegt, der Entstehung und teilweise auch der Verfestigung von Einzelhandelsagglomerationen entgegenzuwirken. Auf diese Weise soll dem Umstand besser Rechnung getragen werden, dass Agglomerationen in der Regel nicht durch Planung, sondern unbeabsichtigt entstehen.<sup>109</sup>

Die danach unterscheidbaren Regelungsansätze – planerische Handlungsgebote durch eigenständige Agglomerationsregelungen oder Agglomerationsverbote durch Verweis auf die übrigen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung – führen allenfalls auf den ersten Blick zu sachlich verschiedenen Regelungen. Tatsächlich entfalten beide Regelungsansätze dieselben inhaltlichen Bindungswirkungen für planende Gemeinden und Städte nach § 1 Abs. 4 BauGB.

---

<sup>107</sup> Vgl. *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, Rn. 54; OVG Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 2014 – 1 KN 121/11 -, juris Rn. 37 zur Auslegung des Begriffs „Einzelhandelsgroßprojekt“.

<sup>108</sup> Vgl. auch *Köpfler*, in: BeckOK, BauNVO, § 11 Rn. 47.1, der bei solchen eigenständigen Zielfestlegungen zu Agglomerationen von Vollregelungen spricht.

<sup>109</sup> Vgl. *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, Rn. 53.

Danach haben die Gemeinden ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Daraus folgt für die planende Gemeinde unabhängig davon, ob die jeweilige Agglomerationsregelung als Ge- oder Verbot formuliert ist, nicht nur ein Verbot, Agglomerationen gezielt zu planen, sondern stets auch eine Pflicht zu planerischem Tätigwerden, soweit dies erforderlich ist, um der raumplanungsrechtlichen Agglomerationsregelung zur Durchsetzung zu verhelfen. Auf die konkrete Bedeutung des Anpassungsgebotes im Hinblick auf Agglomerationsregelungen wird unten noch im Einzelnen eingegangen werden.

#### 3.4.2.2 Aufgaben und Befugnisse der Raumordnung

Die Auslegung der jeweiligen raumordnungsrechtlichen Regelungen nimmt die Rechtsprechung im Lichte der Aufgaben und Befugnisse der Raumordnungsplanung vor. Die Raumbedeutsamkeit von Einzelhandelsagglomerationen und damit auch die Befugnis der Länder, raumordnungsrechtliche Regelungen zu treffen, ist in der Rechtsprechung allgemein anerkannt. Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu Folgendes aus:

„Das Recht der Raumordnung dient der übergeordneten, überörtlichen, überfachlichen und zusammenfassenden Planung und Ordnung des Raumes. Die Raumordnung hat im Interesse der räumlichen Gesamtentwicklung alle auftretenden Nutzungsansprüche an den Raum und alle raumbedeutsamen Belange zu koordinieren und in diesem Zusammenhang u. a. verbindliche Vorgaben für nachgeordnete Planungsstufen zu schaffen [...]. Raumplanerische Vorgaben sind zulässig, wenn die Regelung [...] der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen von Planungen oder Maßnahmen dient. Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit öffnet und begrenzt zugleich die raumplanerische Regelungsbefugnis. In diesem Rahmen ist der Raumordnung auch eine betriebsübergreifende funktionale Betrachtungsweise erlaubt. Dass der für das Bodenrecht zuständige Gesetzgeber in § 11 Abs. 3 BauNVO eine städtebauliche Regelung getroffen hat, die auf großflächige Einzelhandelsbetriebe beschränkt ist, steht einer Regelung von Einzelhandelsagglomerationen im Wege der Landesplanung nicht entgegen. Städtebauliche Vorgaben liegen auf einer anderen Ebene; sie betreffen Grund und Boden. Die Raumordnung in Gestalt der Landes- und Regionalplanung ist dieser Ebene vorgelagert. Die Standort-

planung für Einzelhandelsbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt. Sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen [...].“<sup>110</sup>

Und weiter:

„Nicht nur Einzelhandelsgroßprojekte in Form des großflächigen Einzelhandelsbetriebs oder Einkaufszentrums, sondern auch Agglomerationen von mehreren nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben können besondere raumstrukturelle, die zentralörtliche Gliederung gefährdende Auswirkungen haben und damit ein Beeinträchtigungspotenzial aufweisen, das es rechtfertigt, sie einem raumordnungsrechtlichen Sonderregime zu unterwerfen. Die regelhafte räumliche Zuordnung nicht nur des großflächigen Einzelhandels, sondern auch von raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomerationen nach dem zentralörtlichen Gliederungssystem soll eine raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt gewährleisten. Das ist ein raumordnungsrechtlich legitimer Zweck.“<sup>111</sup>

#### 3.4.2.3 Definition

Vor dem Hintergrund dieser Annahme hat die Rechtsprechung nahezu einheitliche Kriterien für das Vorliegen von Einzelhandelsagglomerationen mit den Auswirkungen eines Betriebes nach § 11 Abs. 3 BauNVO entwickelt. Die Anwendbarkeit dieser Kriterien hängt im Einzelfall stets davon ab, dass der jeweilige Plangeber keine abweichenden Regelungen getroffen hat. Im Einzelnen stellen sie sich wie folgt dar:

---

<sup>110</sup> BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 -, juris Rn. 10 m. w. N.; ebenso VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16 -, juris Rn. 15; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 -, juris Rn. 34; BayVGh, Urteil vom 14. Dezember 2016 -, juris Rn. 68.

<sup>111</sup> BVerwG, a.a.O. Rn. 13.

#### 3.4.2.3.1 Anzahl der Betriebe

Um eine Einzelhandelsagglomeration zu bilden, sind mindestens zwei Betriebe erforderlich.<sup>112</sup>

Der Plangeber kann Regelungen treffen, mit denen er bestimmt, dass für die Einstufung als Agglomeration mehr als zwei Betriebe erforderlich sind. Eine entsprechende Regelung findet sich beispielsweise im Landesentwicklungsprogramm Bayern. Dort heißt es in den Erläuterungen zu Ziffer 5.3.1, eine Einzelhandelsagglomeration müsse aus mindestens drei Betrieben bestehen.

Bei einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise ist eine solche beschränkende Bestimmung aber keineswegs geboten. Auch von einer Ansammlung von nicht mehr als zwei Betrieben können raumbedeutsame Auswirkungen ausgehen, die ein raumordnungsrechtliches Steuerungsbedürfnis nach sich ziehen.<sup>113</sup>

#### 3.4.2.3.2 Verkaufsflächengröße der einzelnen Betriebe

An die jeweilige Verkaufsflächengröße der an der Agglomeration teilnehmenden Einzelbetriebe sind keine besonderen Anforderungen zu stellen. Sie müssen jeweils für sich die Schwelle zur Großflächigkeit nicht überschreiten.<sup>114</sup>

Erst recht können großflächige und nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe eine Agglomeration bilden.<sup>115</sup>

Die Ansiedlung eines Einzelhandelsbetrieb unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit kann überörtlichen Steuerungsbedarf auslösen, wenn sie in räumlicher Nähe zu

---

<sup>112</sup> Vgl. BayVGh, Urteil vom 28. Februar 2017 – 15 N 15.2042 -, juris Rn. 55; VGh Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16 -, juris Rn. 24; noch offenlassend BayVGh, Urteil vom 14. Dezember 2016 – 15 N 15.1201 -, juris Rn. 71.

<sup>113</sup> Vgl. BayVGh, Urteil vom 28. Februar 2017 – 15 N 15.2042 -, juris Rn. 55.

<sup>114</sup> Vgl. VGh Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16 -, juris Rn. 16, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09 -, juris Rn. 51, Urteil vom 21. September 2012 – 3 S 324/08 -, juris Rn. 35; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 -, juris Rn. 32; OVG Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 2014 -, juris Rn. 37.

<sup>115</sup> Vgl. BayVGh, Urteil vom 14. Dezember 2016 – 15 N 15.1201 -, juris Rn. 70.

einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb erfolgt und die beiden Betriebe funktional zusammenwirken.

Auch eine Ansammlung von Betrieben, von denen jeder für sich die Schwelle zur Großflächigkeit überschreitet, kann eine raumbedeutsame Einzelhandelsagglomeration bilden. Allerdings besteht in diesen Fällen grundsätzlich kein raumordnungsrechtliches Bedürfnis, die Agglomeration in ihrer Gesamtheit zu betrachten, weil schon jeder einzelne Betrieb in der Regel an den für großflächige Einzelhandelsbetriebe geltenden Zielfestlegungen zu messen ist.

#### 3.4.2.3.3 Verhältnis der Betriebe untereinander

Von besonderer Bedeutung für die raumordnungsrechtliche Bewertung einer Ansammlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe ist die Frage, in welchem Verhältnis die einzelnen Betriebe für das Vorliegen einer Agglomeration zueinander stehen müssen. Dieser Fragestellung hat sich die Rechtsprechung mit folgenden Überlegungen angenähert:

Nicht maßgeblich für das Vorliegen einer Einzelhandelsagglomeration können die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Kriterien zur Definition großflächiger Einzelhandelsbetriebe i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO sein. Die daran anzulegenden Maßstäbe hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 8/05 - grundlegend dargestellt. Es kommt danach auf bauliche und betrieblich-funktionelle Gesichtspunkte an. Wenn innerhalb eines Gebäudes mehrere baulich abgetrennte und selbstständig nutzbare betriebliche Einheiten existieren, können diese Einheiten nur dann einen einheitlichen Einzelhandelsbetrieb nach § 11 Abs. 3 BauNVO bilden, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als Hauptbetrieb geprägt wird und das Warenangebot auf den übrigen betrieblichen Einheiten als Nebenleistung hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der Hauptleistung steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Vgl. dazu im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 8/05 -, juris Rn. 10.

Dieses Verständnis beruht auf der städtebaulichen Zielsetzung von § 11 Abs. 3 BauNVO. Es kann auf Einzelhandelsagglomerationen nicht übertragen werden.<sup>117</sup>

Für die Bewertung raumbedeutsamer Agglomerationen ist ein wirkungsbezogenes Begriffsverständnis angezeigt. Es kommt darauf an, ob bei einer Ansammlung von Betrieben ein Zusammenwirken der einzelnen Betriebe stattfindet, das dazu führt, dass die Ansammlung aus selbstständigen Betrieben dieselben überörtlichen Auswirkungen haben kann wie ein Einzelhandelsvorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO. Das ist dann der Fall, wenn die Betriebe eine funktionelle Gesamtheit, also eine Funktionseinheit bilden.

#### 3.4.2.3.3.1 Kriterien für das Vorliegen einer Funktionseinheit

Wann eine solche Funktionseinheit im konkreten Einzelfall vorliegt, lässt sich abstrakt nicht abschließend bestimmen.

Erforderlich ist jedenfalls, dass die Betriebe in räumlicher Nähe zueinander liegen. Hinsichtlich der weiteren Anforderungen hat die Rechtsprechung einen Katalog von Kriterien entwickelt, die für das Vorliegen einer Funktionseinheit sprechen. Danach kann eine Funktionseinheit gegeben sein bei einem gemeinsamen Nutzungskonzept, sich ergänzenden Sortimenten oder auch der Addition gleichartiger Sortimente und der Nutzung von Synergieeffekten, die beispielsweise in einem gemeinsamen Parkplatz oder einer gemeinsamen Zufahrt, bestehen können.<sup>118</sup>

Diese Kriterien tragen dazu bei, dass eine besondere Attraktivität und Bequemlichkeit für die Kunden entstehen. Sie schaffen Anreize, die einzelnen Betrieben bei derselben Gelegenheit aufzusuchen.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27. September 2007 – 3 S 2875 -, juris Rn. 33, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16 -, juris Rn. 16; BayVGH, Urteile vom 14. Dezember – 15 N 15.1201 -, juris R. 68, und vom 28. Februar 2017 – 15 N 15.2042 -, juris Rn. 47.

<sup>118</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 27. September 2007 – 3 S 2875/06 –, juris Rn. 33, und vom 21. September 2010-3 S 324/08 –, juris Rn. 36, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 793/16 -, juris Rn. 24.

<sup>119</sup> Vgl. BayVGH, Urteil vom 28. Februar 2017 – 15 N 15.2042 -, juris Rn. 55.



Nach diesen Maßstäben hat die Rechtsprechung in der Vergangenheit das Vorliegen einer Funktionseinheit und damit einer Einzelhandelsagglomeration im raumordnungsrechtlichen Sinne z. B. angenommen bei einem Lebensmittelvollsortimentmarkt und einem Bio-Fachmarkt<sup>120</sup> und bei einem Lebensmittelvollsortimentmarkt und einem Getränkemarkt<sup>121</sup> .

Freilich handelt es sich bei den genannten Kriterien nur um Anhaltspunkte für das Vorliegen einer funktionellen Gesamtheit. Der Begriff der Funktionseinheit ist mithin ein unbestimmter Rechtsbegriff. Dadurch sind gewisse Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung nicht von der Hand zu weisen. Das Erkennen einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration mag der planenden Gemeinde im Einzelfall schwerfallen.

Aus diesem Grund ist in einigen Raumordnungsplänen (z. B. in den Landesentwicklungsplänen von Berlin-Brandenburg und Rheinland-Pfalz) der Versuch unternommen worden, zumindest für den räumlichen Zusammenhang zwischen den einzelnen Betrieben Voraussetzungen zu entwickeln, die vermeintlich leichter zu subsumieren sind. In den Erläuterungen zu den jeweiligen Zielbestimmungen zur Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen heißt es deshalb, von einer Agglomeration könne ausgegangen werden, wenn die Luftlinie zwischen den Eingängen einzelner Einzelhandelsgebäude unter 150 m liegt. Eine solche Regelung ist in der Rechtsprechung als zulässig erachtet worden.<sup>122</sup>

Sie mag vordergründig die Rechtsanwendung erleichtern. Gleichwohl ist eine entsprechende Regelung aus unserer Sicht im Ergebnis nicht ratsam, weil sie letztlich zur effektiven Umsetzung der mit der Agglomerationssteuerung verfolgten Ziele wenig beiträgt. Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Sie kann dazu führen, dass Agglomerationen, die tatsächlich raumbedeutsam sind, vom Anwendungsbereich der Agglomerationsregel nicht erfasst werden. Es ist ohne weiteres denkbar, dass eine Ansammlung von Einzelhandelsbetrieben, deren Eingänge

---

<sup>120</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16.

<sup>121</sup> BayVGH, Urteil vom 14. Dezember 2016 – 15 N 15.1201.

<sup>122</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09 –, juris Rn. 52.

einen Abstand von mehr als 150 m Luftlinie aufweisen, trotzdem in einer Weise zusammenwirken, dass sie dieselben raumbedeutsamen Auswirkungen wie ein Betrieb nach § 11 Abs. 3 BauNVO entfalten. In einem solchen Fall würde der mit der Agglomerationsregelung gewollte Steuerungszweck daher verfehlt.

Die 150 m-Regelung ist durch die oben genannte Entscheidung des VGH Mannheim nicht als verfassungswidrig beanstandet worden. Dennoch sind zumindest gewisse Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit hervorgerufen, weil sie aus den oben dargestellten Gründen nicht in jedem Einzelfall zu sachgerechten Ergebnissen führt. Diese betreffen insbesondere ihre Geeignetheit und ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 GG.

Auch wenn es im Ergebnis zutreffen dürfte, dass die Verfassungsmäßigkeit einer Agglomerationsregelung mit 150 m-Beschränkung unter keinem der beiden Gesichtspunkte zu beanstanden ist, besteht wenig Anlass, sich diesen Bedenken überhaupt auszusetzen. Denn die Umsetzung der mit der Agglomerationsregelung verfolgten Ziele wird durch die 150 m-Regelung kaum effektiver.

Sie entlastet den Rechtsanwender nur in sehr begrenztem Umfang von schwierigen Wertungsfragen. Allein die Entfernung zwischen den Eingängen zu den jeweiligen Einzelhandelsbetrieben erlaubt noch keine zuverlässige Aussage dazu, ob die Betriebe funktionell zusammenwirken und auf diese Weise raumbedeutsame Wirkung entfalten. Auch bei der Ansiedlung mehrerer Betriebe mit einem geringeren Abstand zwischen den Eingängen als 150 m kann es sein, dass eine Funktionseinheit nicht vorliegt, weil mehr als eine räumliche Beziehung zwischen den Einzelhandelsbetrieben nicht besteht. Die planende Gemeinde muss sich somit auch beim Vorliegen einer Ansammlung von Betrieben mit einem Abstand von weniger als 150 m trotzdem mit unbestimmten Rechtsbegriffen auseinandersetzen und ist dadurch mit schwierigen Abgrenzungsfragen nach einem inneren Zusammenwirken zwischen den einzelnen Betrieben konfrontiert. In diesem Fall verschafft die 150 m-Regelung der planenden Gemeinde also kaum Erleichterung in der Rechtsanwendung.

Es besteht außerdem eine gewisse Umgehungsgefahr, wenn allein durch die Schaffung eines Abstandes von mehr als 150 m Luftlinie zwischen den Gebäudeeingängen ver-

hindert werden kann, dass eine Ansammlung von Betrieben dem raumordnungsrechtlichen Steuerungsregime für Einzelhandelsagglomerationen unterworfen werden muss.

Nach alledem sollte nach unserer Einschätzung auf eine Quantifizierung des räumlichen Verhältnisses zwischen den einzelnen Betrieben verzichtet werden.

Der Umgang mit dem Kriterium der Funktionseinheit als unbestimmter Rechtsbegriff dürfte in der Praxis auch nicht mehr Schwierigkeiten bereiten als der Umgang mit jedem anderen unbestimmten Rechtsbegriff. Einen griffigen Definitionsansatz für das Vorliegen einer Funktionseinheit, der das erforderliche Verhältnis zwischen den einzelnen Betrieben veranschaulichen kann, hat im Übrigen das OVG Niedersachsen in seinem Urteil vom 10. Juli 2014 – 1 KN 121/11 - formuliert:

„Von einer Agglomeration in diesem Sinne kann man ausgehen, wenn die Einzelhandelsbetriebe von potenziellen Kunden als ‚eine‘ Einkaufsgelegenheit wahrgenommen werden.“

#### 3.4.2.3.3.2 Abgrenzung zum (gewachsenen) Einkaufszentrum

Ausgehend von den dargestellten Anforderungen an das Vorliegen einer Funktionseinheit ist die Frage aufgeworfen, inwieweit Einzelhandelsagglomerationen von (gewachsenen) Einkaufszentren i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO zu unterscheiden sind.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bislang offengelassen, ob überhaupt eine abstrakte Begriffsbestimmung für das Einkaufszentrum i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO gefunden werden kann, die auf alle denkbaren Fälle zutrifft.<sup>123</sup>

Verallgemeinernd führt es nur Folgendes aus:

„In Übereinstimmung auch mit dem allgemeinen Sprachgebrauch ist ein Einkaufszentrum im Rechtssinne nur dann anzunehmen, wenn eine räumliche Kon-

---

<sup>123</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 – 4 C 16/87 -, juris Rn.19.

zentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe – zu-  
meist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben –  
vorliegt, die entweder einheitlich geplant ist oder sich doch in anderer  
Weise als „gewachsen“ darstellt. Im Regelfall wird es sich um einen einheit-  
lich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex han-  
deln. Aus der für die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO maßgeblichen raum-  
ordnerischen und städtebaulichen Sicht – insbesondere im Hinblick auf die  
Auswirkungen auf die Versorgungsstruktur einer Gemeinde – kann aber auch  
eine nicht von vornherein als solche geplante und organisierte Zusammenfas-  
sung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ein Einkaufszentrum  
i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO darstellen.“<sup>124</sup>

Für gewachsene Einkaufszentren hat das Bundesverwaltungsgericht darüber hinaus  
konkretisiert, dass außer der erforderlichen räumlichen Konzentration der Betriebe  
weitere Anforderungen erfüllt sein müssen. Die einzelnen Betriebe müssen aus Sicht  
der Kunden als aufeinander bezogen, als durch ein gemeinsames Konzept und durch  
Kooperation miteinander verbundenen in Erscheinung treten. Diese Zusammenfassung  
kann sich in organisatorischen oder betrieblichen Gemeinsamkeiten, wie etwa in ge-  
meinsamer Werbung oder einer verbindenden Sammelbezeichnung, dokumentieren.  
Nur durch solche äußerlich erkennbaren Merkmale ergebe sich für die Anwendung des  
§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO die notwendige planvolle Zusammenfassung mehrerer  
Betriebe zu einem „Zentrum“ und zugleich die erforderliche Abgrenzung zu einer  
beliebigen Häufung von jeweils für sich planungsrechtlich zulässigen Läden auf mehr  
oder weniger engem Raum.<sup>125</sup>

Zwischen den vom Bundesverwaltungsgericht formulierten Anhaltspunkten für das  
Vorliegen eines gewachsenen Einkaufszentrums und denen, die die Rechtsprechung  
für das Vorliegen der für raumbedeutsame Agglomerationen erforderlichen Funkti-  
onseinheit entwickelt hat, bestehen starke Ähnlichkeiten. Die jeweils entwickelten  
Kriterienkataloge erlauben kaum eine abstrakte Unterscheidung zwischen Einzelhan-  
delsagglomerationen und gewachsenen Einkaufszentren.

---

<sup>124</sup> BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 – 4 C 16/87 -, juris Rn. 21.

<sup>125</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 2012 – 4 B 3/12 -, juris Rn.3.

An ein gewachsenes Einkaufszentrum dürften im Allgemeinen aber strengere Anforderungen zu stellen sein als an eine Einzelhandelsagglomeration.

Eine Abstufung zwischen diesen beiden Erscheinungsformen raumbedeutsamen Einzelhandels wird schon durch das im allgemeinen Sprachgebrauch jeweils vorhandene Begriffsverständnis nahegelegt. Während unter einer Agglomeration im Allgemeinen nur eine (mehr oder weniger unstrukturierte) Ansammlung zu verstehen ist, setzt ein Zentrum ein Mindestmaß an organisierter Konzentration voraus.

Eine zurückhaltendere Auslegung des Begriffs des Einkaufszentrums ist im Übrigen auch deshalb geboten, weil § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO Einkaufszentren immer einem städtebaulichen Sonderregime unterwirft. Anders als bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben findet auch in atypischen Fallgestaltungen keine Betrachtung der tatsächlich im Einzelfall zu erwartenden Auswirkungen statt. Nimmt man daher an, dass eine räumliche Ansammlung von mehreren Einzelhandelsbetrieben durch das Hinzutreten eines weiteren, zur Genehmigung gestellten Einzelhandelsbetriebes zum gewachsenen Einkaufszentrum wird, kann dieser weitere Einzelhandelsbetrieb nur noch unter besonderen Voraussetzungen genehmigt werden. Die damit einhergehenden unmittelbaren Beeinträchtigungen der grundgesetzlich geschützten Baufreiheit des Bauwilligen geben Anlass dazu, das Vorliegen eines (gewachsenen) Einkaufszentrums nicht allzu leichtfertig anzunehmen.<sup>126</sup>

Wann im konkreten Einzelfall die Grenze überschritten ist und nicht mehr nur eine Einzelhandelsagglomeration, sondern schon ein gewachsenes Einkaufszentrum vorliegt, kann nicht verallgemeinernd gesagt werden. Die Abgrenzung kann nur anhand des konkreten Sachverhalts unter Betrachtung aller Umstände des Einzelfalls vorgenommen werden.

Die sich ergebenden Abgrenzungsfragen sind auf Ebene der Vorhabenzulassung sicher von entscheidendem Interesse. Auf Ebene der Raumordnung, der eine wirkungsbezogene Betrachtungsweise zu eigen ist, sind sie dagegen nur von untergeordneter Be-

---

<sup>126</sup> Vgl. in diesem Sinne auch OVG Niedersachsen, Urteil vom 9. Juli 2020 – 1 LB 79/18 –, juris Rn. 33.

deutung. Jedenfalls dann, wenn in Raumordnungsplänen - was bislang wenigstens der Sache nach in allen Raumordnungsplänen der Fall war - eine Gleichstellung von Einzelhandelsagglomerationen mit Betrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO stattfindet, kann im Einzelfall offenbleiben, ob eine Agglomeration oder ein Einkaufszentrum vorliegt. Wenn einer Gemeinde bekannt wird, dass die Absicht zur Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebs in räumlicher Nähe zu bestehenden Einzelhandelsbetrieben besteht, ist sie ggf. zur Anpassung ihrer Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 BauGB gleichermaßen gehalten, wenn dadurch eine raumbedeutsame Einzelhandelsagglomeration oder ein Einkaufszentrum entsteht.

#### 3.4.2.3.4 Gesamtverkaufsflächengröße

Weniger Schwierigkeiten als die Frage, in welchem Verhältnis die an der Agglomeration teilnehmenden Einzelhandelsbetriebe zueinander stehen müssen, bereitet die Frage nach der erforderlichen Gesamtverkaufsfläche aller Einzelhandelsbetriebe gemeinsam.

Die Summe der Verkaufsflächengrößen aller an der Agglomeration teilnehmenden Einzelhandelsbetriebe bildet die Gesamtverkaufsflächengröße. Die Festlegung einer Gesamtverkaufsfläche von mindestens 800 m<sup>2</sup> als Voraussetzung für das Vorliegen einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration hat das Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandet.<sup>127</sup>

Auch dann wenn der Plangeber dazu keine Regelung getroffen hat, geht die überwiegende Rechtsprechung davon aus, dass eine raumbedeutsame Agglomeration ab einer Gesamtverkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> vorliegen kann. Dem liegt die Rechtsprechung zur Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO zugrunde. Einzelhandelsbetriebe überschreiten danach die Schwelle zu Großflächigkeit ab einer Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup>.<sup>128</sup> Die raumplanerischen Regelungen zur Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen fußen auf der Erkenntnis, dass sie dieselben raumordnungsrechtlichen Auswirkungen haben können wie Einzelhandelsbetriebe

---

<sup>127</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. November 2012 – 4 B 21/12 –, juris Rn. 7.

<sup>128</sup> Vgl. dazu im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 10/04 –, juris Rn. 15 ff.

i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO. Es liegt daher nahe, für die erforderliche Gesamtverkaufsfläche aller an der Agglomeration teilnehmenden Einzelhandelsbetriebe zusammen auf denselben Schwellenwert abzustellen wie für großflächige Einzelhandelsbetriebe i. S. v. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.<sup>129</sup>

Gewisse Zweifel an diesem Ergebnis hat das OVG Niedersachsen geäußert. Es hat in Erwägung gezogen, ob ein gewisser Aufschlag auf die Schwelle von 800 m<sup>2</sup> i. S. v. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO geboten sei. Dafür lasse sich anführen, dass ein einzelner großflächiger Einzelhandelsbetrieb bessere Möglichkeiten haben dürfte in Bezug auf Marketing und Flächenausnutzung. Im Ergebnis hat das OVG Niedersachsen die Frage offengelassen.<sup>130</sup>

Vor dem Hintergrund einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise auf Ebene der Raumordnung erscheint ein solcher Aufschlag nicht zwingend geboten. Es ist zwar richtig, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe und auch Einkaufszentren wegen ihrer Organisation aus einer Hand die besseren Möglichkeiten zur optimalen Ausnutzung ihrer individuellen Potenziale haben. Bei Einzelhandelsagglomerationen ist jeder Einzelhandelsbetrieb selbstständig verwaltet; eine einheitliche Organisation und Verwaltung existieren nicht. An die Stelle einer einheitlichen Verwaltung tritt bei Einzelhandelsagglomerationen aber das oben im Einzelnen dargestellte Kriterium der Funktionseinheit. Das so beschaffene Verhältnis der Betriebe untereinander ist entscheidend dafür, dass die Anziehungskraft von Einzelhandelsagglomerationen über die der einzelnen an ihr teilnehmenden Betriebe hinausgeht und dadurch vergleichbare raumbedeutsame Auswirkungen verursacht wie ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb i. S. v. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

---

<sup>129</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 -, juris Rn. 33; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2016 -, juris Rn. 11; zur Schwelle von 800 m<sup>2</sup> für großflächige Einzelhandelsbetriebe BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 – 4 C 10/04 -, juris.

<sup>130</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 2014 – 1 KN 121/11 -, juris Rn. 37.



#### 3.4.2.4 Zwischenergebnis

Nach alledem lassen sich die in der Rechtsprechung bislang entwickelten Kriterien für das Vorliegen von Einzelhandelsagglomerationen mit raumbedeutsamen Auswirkungen folgendermaßen zusammenfassen:

Einzelhandelsagglomerationen mit denselben raumbedeutsamen Auswirkungen wie ein Betrieb nach § 11 Abs. 3 BauNVO bestehen aus mindestens zwei Einzelhandelsbetrieben, die zusammen eine Funktionseinheit bilden und deren Gesamtverkaufsfläche mindestens 800 m<sup>2</sup> beträgt.

#### 3.4.2.5 Verfassungsmäßigkeit von Agglomerationsregelungen

Ausgehend von diesem Begriffsverständnis hat die Rechtsprechung raumordnungsrechtliche Regelungen, mit denen Einzelhandelsagglomerationen demselben Sonderregime unterworfen werden wie Betriebe nach § 11 Abs. 3 BauNVO, als verfassungsgemäß bewertet. Sie hat entsprechende Regelungen bislang insbesondere im Hinblick auf ihre Bestimmtheit und ihre Verhältnismäßigkeit untersucht.

##### 3.4.2.5.1 Bestimmtheit

Eine Regelung zur Steuerung von Einzelhandelsagglomeration ist auch dann hinreichend bestimmt, wenn sie selbst und auch die zu ihr formulierten Erläuterungen keine tiefergehende Begriffsdefinition enthalten. Es genügt, wenn sich das Agglomerationsverbot im unmittelbaren Regelungszusammenhang mit den übrigen Regelungen zur Einzelhandelssteuerung findet. Aus der systematischen Stellung wird der Regelungsinhalt dann hinreichend bestimmbar. Im Streitfall dürfte die Rechtsprechung den Begriff der Einzelhandelsagglomeration dann wie oben dargestellt auslegen.<sup>131</sup>

##### 3.4.2.5.2 Verhältnismäßigkeit

Raumordnungsrechtliche Regelungen zur Steuerung von Einzelhandelsagglomeration sind auch verhältnismäßig. Mit ihnen wird ein legitimer Zweck verfolgt; sie sind auch geeignet, erforderlich und angemessen.

---

<sup>131</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 –, juris Rn. 32 f. zur Bestimmtheit von Z. 61 LEP IV RP.

#### 3.4.2.5.2.1 Legitimer Zweck

Mit der raumplanungsrechtlichen Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen werden überörtliche Interessen gewahrt. Ihnen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Einzelhandelsagglomerationen raumbedeutsame Auswirkungen haben können. Sie können die im Raumordnungsgesetz angelegte zentralörtliche Gliederung gefährden. Indem sie demselben raumplanungsrechtlichen Sonderregime wie sonstiger großflächiger Einzelhandel i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO unterworfen werden, soll eine raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt gewährleistet werden. Darin liegt ein legitimer Regelungszweck.<sup>132</sup>

#### 3.4.2.5.2.2 Geeignetheit

Die Rechtsprechung hat sich intensiv mit der Geeignetheit von Agglomerationsregelungen auseinandergesetzt. Dabei ist insbesondere diskutiert worden, ob Agglomerationsverbote mit den Mitteln der Bauleitplanung überhaupt umsetzbar sind.

Dies ist im Ergebnis zu bejahen. Die den Gemeinden zur Verfügung stehenden städtebaulichen Planungsinstrumente reichen aus, um Agglomerationsverbote umzusetzen. Selbst wenn im Einzelfall damit raumbedeutsame Agglomerationen nicht ganz verhindert werden können, so kann die Gefahr ihrer Entstehung doch in einem Maß minimiert werden, dass das Planungsergebnis im Einklang mit den Zielen der Raumordnung steht.<sup>133</sup>

Denkbar ist zur Verhinderung von Agglomerationen insbesondere Folgendes:

- Wenn die planende Gemeinde Baugebiete festsetzt, in denen nach dem jeweiligen Nutzungskatalog der BauNVO Einzelhandel zulässig ist, stehen ihr verschiedene Festsetzungsmöglichkeiten zur feinsteuernden Regelung der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung.

---

<sup>132</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, juris Rn. 13; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09 –, juris Rn. 51; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 –, juris Rn. 36.

<sup>133</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, juris Rn. 15.

- Am einfachsten und effektivsten ist sicherlich, sämtlichen Einzelhandel nach § 1 Abs. 5 BauNVO auszuschließen.
- Wenn ein vollständiger Einzelhandelsausschluss städtebaulich nicht gewollt ist, kann die Gemeinde mit Festsetzungen nach § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO weiter differenzieren, indem sie bestimmte Typen von Einzelhandelsbetrieben für allgemein zulässig, ausnahmsweise zulässig oder nicht zulässig erklärt. Sie muss zu diesem Zweck die von der jeweiligen Festsetzung erfassten Einzelhandelstypen hinreichend bestimmt festsetzen. Dabei darf sie selbstverständlich die nach der Ermächtigungsgrundlage gemäß § 1 Abs. 5, Abs. 9 BauNVO gesetzten Grenzen nicht überschreiten. Insbesondere darf sie nur nach Betriebstypen differenzieren, die in der sozialen und ökonomischen Realität existieren. Anerkannt ist insoweit insbesondere eine Differenzierung nach bestimmten Hauptsortimenten. Es kann auch nach der Zentrenrelevanz von Sortimenten differenziert werden. Dabei ist aber erforderlich, dass sich die Gemeinde abwägungsfehlerfrei mit den auf ihrem jeweiligen Gemeindegebiet anzutreffenden Versorgungsstrukturen auseinandersetzt und auf dieser Grundlage sachgerecht und hinreichend bestimmt das zentrenrelevante Sortiment definiert.
- Der planenden Gemeinde stehen im Übrigen eine Vielzahl von Möglichkeiten zur horizontalen und vertikalen Gliederung des Baugebiets oder von Teilen des Baugebiets zur Verfügung nach § 1 Abs. 4, 8, 9 BauNVO. Durch eine Kombination dieser vielfältigen Möglichkeiten zur Feinsteuerung kann die Gemeinde die Gefahr der Entstehung einer Einzelhandelsagglomeration mit raumbedeutsamen Auswirkungen verhindern oder zumindest minimieren.<sup>134</sup>
- Grundsätzlich nicht zulässig ist es dagegen, eine anlagenbezogene numerische Kontingentierung vorzunehmen, also die Zahl der im Baugebiet zulässigen Einzelhandelsbetriebe in den Festsetzungen zu begrenzen. Dasselbe gilt für baugebietsbezogene Verkaufsflächenobergrenzen, wenn innerhalb des Baugebiets mehr als ein Buchgrundstück vorhanden ist. Für beides fehlt es an einer Ermächtigungsgrundlage.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Vgl. zu den Festsetzungsmöglichkeiten insgesamt BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, juris Rn. 15 ff.; OVG Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 2014 – 1 KN 121/11 –, juris Rn. 41 f.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 –, juris Rn. 37 ff.

<sup>135</sup> Vgl. dazu grundlegend BVerwG, Urteil vom 3. April 2008 – 4 CN 3/07 –, juris und BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2019 – 4 CN 8/18 –, juris.

- Im unbeplanten Innenbereich ist ein Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB häufig ein geeignetes Mittel, um der Entstehung oder der weiteren Verfestigung von Einzelhandelsagglomerationen zu begegnen.

Nach alledem stehen den Gemeinden ausreichend Planungsinstrumente zur Verfügung, die zur Umsetzung von raumordnungsrechtlichen Agglomerationsregelungen geeignet sind.

#### 3.4.2.5.2.3 Erforderlichkeit

Die Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen auf Ebene der Raumordnung ist auch erforderlich.

Den raumbedeutsamen Auswirkungen von Agglomerationen kann nicht auf Ebene der Vorhabenzulassung begegnet werden. Anders als bei der Entstehung eines (gewachsenen) Einkaufszentrums kann die Entstehung einer Einzelhandelsagglomeration mit raumbedeutsamen Auswirkungen die Genehmigungsfähigkeit eines weiteren Einzelhandelsbetriebs nicht unmittelbar in Frage stellen. Der Entstehung von Agglomeration kann daher nur auf Ebene der Bauleitplanung entgegengewirkt werden.

Der Erforderlichkeit von raumordnungsrechtlichen Regelungen zur Einzelhandelssteuerung kann auch nicht entgegengehalten werden, wenn die jeweilige Agglomerationsregelung keine Ausnahmen für atypische Agglomerationen vorsieht, die im Einzelfall keine raumbedeutsamen Auswirkungen haben. Der Plangeber ist nicht gehalten Ausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG vorzusehen. Es genügt die Möglichkeit der Zielabweichung im Einzelfall nach § 6 Abs. 2 ROG.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. November 2012 – 4 B 21/12 –, juris Rn. 7.

#### 3.4.2.5.2.4 Angemessenheit

Agglomerationsverbote sind auch verhältnismäßig i. e. S.<sup>137</sup>

Der mit ihnen einhergehende Eingriff in die grundgesetzlich geschützte gemeindliche Planungshoheit der einzelnen Gemeinden ist zur Wahrung überörtlicher Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt. Mit Agglomerationsregelungen wird eine raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels sichergestellt. Sie dienen u. a. einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung. Zugleich tragen sie zu einer verträglichen Entwicklung der Gemeinden untereinander bei. Keine Gemeinde soll eine andere in ihren Versorgungsfunktionen unangemessen beeinträchtigen durch eine unverträgliche Ansiedlung von Einzelhandel.<sup>138</sup>

Es darf aber nicht aus dem Blick geraten, dass auch die diesen Interessen gegenübergestellte gemeindliche Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG besonderen Schutz verdient. Allzu tiefgreifende Beeinträchtigungen sind nicht verhältnismäßig. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die Frage aufgeworfen, wann Agglomerationsverbote eine Pflicht der Gemeinde zum planerischen Handeln nach sich ziehen.

Dass eine Gemeinde bewusst Bauleitplanung betreibt, mit der es ihr darauf ankommt, Einzelhandelsagglomeration aus Betrieben unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit den Weg zu bereiten, wird eher der Ausnahmefall sein. Typischerweise entstehen Einzelhandelsagglomerationen unbeabsichtigt im Geltungsbereich von Baugebieten, die Einzelhandel, der nicht unter § 11 Abs. 3 BauNVO fällt, zulassen, oder im unbeplanten Innenbereich nach Maßgabe von § 34 BauGB. Diese Erkenntnis sollte aber nicht zum Anlass genommen werden, die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Planungspflicht der Gemeinden zu gering anzusetzen.

Die maßgeblichen Anforderungen an das Vorliegen einer Planungspflicht der Gemeinde ergeben sich weniger aus der konkreten Formulierung der jeweiligen Agglomerationsregelung. Es macht insoweit insbesondere keinen sachlichen Unterschied,

---

<sup>137</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, juris Rn. 11.

<sup>138</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 –, juris Rn. 36; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09 –, juris Rn. 51.

ob die Agglomerationsregelung als Verbot formuliert ist oder als planerisches Handlungsgebot. Den Ausgangspunkt für die an eine Planungspflicht der Gemeinden anzulegenden Maßstäbe bilden vielmehr zunächst die allgemeinen sich aus § 1 Abs. 4 BauGB ergebenden Anforderungen an die Bauleitplanung.

Es besteht insoweit Einigkeit darüber, dass Gemeinden nicht nur dann an die Ziele der Raumordnung gebunden sind, wenn sie aus eigenem städtebaulichen Antrieb Bauleitplanung betreiben. Sie haben vielmehr die dauerhafte planerische Umsetzung und Konkretisierung der Ziele der Raumordnung auf der Ebene der Bauleitplanung („umfassende materielle Konkordanz“) zu gewährleisten. Daraus kann eine Pflicht zur Anpassung bestehender Bebauungspläne und im Einzelfall sogar eine Pflicht zur Erstplanung hervorgehen. Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu Folgendes aus:

„Es ist [...] unstreitig und zutreffend, dass die Gemeinde (unter dem Vorbehalt der materiell-rechtlichen und städtebaulichen Erforderlichkeit im Einzelfall) nicht nur zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung verpflichtet ist, wenn sie Bauleitpläne aus eigenem Entschluss und allein aus städtebaulichen Gründen aufstellt oder ändert, sondern dass sie auch dann planerisch aktiv werden muss, wenn allein geänderte oder neue Ziele der Raumordnung eine Anpassung der Bauleitpläne erfordern. Ist in § 1 Abs. 4 BauGB aber auch die Pflicht zum Tätigwerden aus raumordnerischen (landesplanerischen) Gründen angelegt, so ist es nicht gerechtfertigt, den Anwendungsbereich der Vorschrift auf die aktive Anpassung vorhandener Bauleitpläne zu beschränken und eine Pflicht zur erstmaligen Aufstellung eines Plans auszuschließen. Aus der Perspektive des Raumordnungsrechts stellt sich die Entscheidung der Gemeinde zur Nichtplanung als negative Planungsentscheidung dar, die ebenso wie die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde, die in ihrer Bauleitplanung eine positiv-rechtliche Form gefunden haben, zu korrigieren ist, sobald und soweit dies aus raumordnerischen Gründen erforderlich ist.“<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> BVerwG, Urteil vom 17. September 2003 – 4 C 14.01 –, juris Rn. 33.

Die Anforderungen an die Annahme einer Erstplanungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB sind hoch. Nur wenn die Verwirklichung der Raumordnungspläne bei Fortschreiten der planlosen städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare (tatsächliche oder rechtliche) Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde, kann eine Pflicht zur Erstplanung ausgelöst werden.<sup>140</sup>

Dies vorausgesetzt kann eine Planungspflicht einer Gemeinde nicht schon dann angenommen werden, wenn nur die theoretische Gefahr besteht, dass eine raumbedeutsame Agglomeration entstehen könnte. Erforderlich ist vielmehr, dass konkrete Anhaltspunkte bestehen, die erwarten lassen, dass die Entstehung einer Agglomeration mit raumbedeutsamen Auswirkungen zu erwarten ist, die mit den Zielen der Raumordnung nicht vereinbar ist. Diese Maßstäbe für die Planungspflicht einer Gemeinde gelten unabhängig davon, ob es um eine Erstplanung im unbeplanten Innenbereich geht oder um die Anpassung bestehender oder in Aufstellung befindlicher Bebauungspläne.

Nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 BauGB und in Anbetracht der gemeindlichen Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG kann von einer Gemeinde nicht gefordert werden, dass sie stets vorbeugend, ohne dass dafür ein städtebaulicher Anlass besteht, Festsetzungen trifft, um die Entstehung von Einzelhandelsagglomerationen von vornherein zu verhindern. Zugleich darf die planende Gemeinde ein planerisches Tätigwerden aber auch nicht hinauszögern, bis schon eine handgreifliche Konflikt- bzw. Bedrohungslage vorliegt.<sup>141</sup>

Wann nach dieser Formel konkret die Grenze für eine Verpflichtung zum planerischen Tätigwerden überschritten ist, lässt sich verallgemeinernd nicht sagen. Soweit sich die Rechtsprechung bislang damit zu befassen hatte, ob Bauleitpläne nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 BauGB mit Agglomerationsregelungen im Einklang stehen, lagen Fallgestaltungen zugrunde, in denen die (bevorstehende) Entstehung einer Agglomeration mehr oder weniger auf der Hand lag.

---

<sup>140</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. August 2019 – 4 BN 1/19 –, juris Rn. 6 f.

<sup>141</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 2014 – 1 KN 121/11 –, juris Rn. 38 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9.10 –, juris Rn. 20.



Eine Pflicht zur Anpassung einer Planung an eine raumordnungsrechtliche Agglomerationsregelung dürfte jedenfalls dann bestehen, wenn der Gemeinde konkrete Ansiedlungsabsichten, ggf. sogar schon durch Bauanträge oder Bauvoranfragen, bekannt sind.<sup>142</sup>

Eine Pflicht, Festsetzungen zu treffen zur Verhinderung von Einzelhandelsagglomerationen, kann im Einzelfall auch dann bestehen, wenn der Planstandort wegen seiner besonderen Attraktivität, z. B. aufgrund einer verkehrsgünstigen Lage, bestehender Freizeitangebote oder in unmittelbarer Nähe schon vorhandenen (großflächigen) Einzelhandels, zur Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in räumlicher Konzentration und damit zur Bildung einer raumbedeutsamen Einzelhandelsagglomeration einlädt.<sup>143</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht führt zu der aus einer Agglomerationsregelung erwachsenden Anpassungspflicht einer Gemeinde aus, sie könne in der Regel auch ohne großen Aufwand erkennen, ob ein geplantes bauleitplanerisches „Angebot“ zur Ansiedlung von Einzelhandel aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu Konflikten führen könne, die der Überprüfung im Wege einer gutachterlichen Verträglichkeitsanalyse bedürften. Gemeinden seien bereits auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 BauGB gehalten, die Auswirkungen ihrer Planung mit Blick auf die Bandbreite der zulässigen Einzelhandelsnutzung und daraufhin zu untersuchen, ob sich mehr als geringfügige nachteilige Auswirkungen (insbesondere) auf die raumordnungsrechtliche Zentrenfunktion der Nachbargemeinde ergeben könnten. Durch die Agglomerationsregelung sei den Gemeinden daher nicht wesentlich mehr abverlangt, als ohnehin durch ihre bauleitplanerischen Ermittlungspflichten vorgegeben.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Vgl. zu derartigen Fällen z.B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16 –, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. März 2012 – 2 A 11176/11 –, juris.

<sup>143</sup> Vgl. zu einer solchen Fallgestaltung z. B. OVG Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 2014 – 1 KN 121/11 –, juris, wobei in diesem Fall für das Plangebiet in der Vergangenheit auch schon Absichten zur Ansiedlung eines Factory Outlet Centers bekannt waren; im Ergebnis offenlassend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27. September 2007 – 3 S 2875/06 –, juris.

<sup>144</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, juris Rn. 20.

### 3.4.3 Regelungsvorschlag

Nach alledem kann zusammenfassend festgehalten werden, dass in Raumordnungsplänen Regelungen zur Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen getroffen werden können, die einer rechtlichen Prüfung standhalten, wenn sie sich an dem in der Rechtsprechung ausgearbeiteten Begriffsverständnis für Agglomeration orientieren.

Eine solche Regelung könnte folgendermaßen lauten:

Die Ziffern \_\_\_\_ [Bestimmungen für Einzelhandelsbetriebe nach § 11 Abs. 3 BauNVO] gelten für Einzelhandelsagglomerationen entsprechend.

Ebenso gut könnte auf einen Normerweis verzichtet werden. Stattdessen könnten die Festlegungen für Betriebe nach § 11 Abs. 3 BauNVO auch für Einzelhandelsagglomerationen eigenständig ausformuliert werden, wie es z.B. in Nordrhein-Westfalen geschehen ist.

Außerdem denkbar wäre auch folgende Formulierung:

Die Ziffern \_\_\_\_ [Bestimmungen für Einzelhandelsbetriebe nach § 11 Abs. 3 BauNVO] gelten für Einzelhandelsagglomerationen entsprechend. Die Gemeinden haben der Entstehung neuer und der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen, die mit den Ziffern \_\_\_\_ unvereinbar sind, entgegenzuwirken.

Keine dieser Varianten ist eindeutig vorzugswürdig gegenüber den anderen. Wie oben ausgeführt führen sämtliche Formulierungsansätze in der Sache zu identischen Ergebnissen. Für die Formulierung eines planerischen Handlungsgebots spricht, dass die Pflicht zum planerischen Tätigwerden der planenden Gemeinde als Rechtsanwenderin schon auf den ersten Blick verdeutlicht wird. Aber auch ohne eine derartige Formulierung ist die planende Gemeinde nach § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, der Agglomerationsregelung durch Planung zur Durchsetzung zu verhelfen.

In den Erläuterungen zur Agglomerationsregelung sollten die notwendigen abstrakten Ausführungen dazu getroffen werden, wann eine Gemeinde zu, planerischem Handeln verpflichtet ist (s. dazu Z. 3.4.2.5.2.4).

Eine Begriffsdefinition mit den grundlegenden Kriterien für das Vorliegen einer Einzelhandelsagglomeration kann in den Wortlaut der Festlegung aufgenommen werden. Zwingend ist dies aber nicht. Jedenfalls sollten die für die Auslegung des Begriffs „Einzelhandelsagglomeration“ maßgeblichen Erwägungen Gegenstand der Erläuterungen sein. Insbesondere sollte dabei der Hintergrund der Agglomerationsregelung dargestellt werden, nämlich dass Einzelhandelsagglomerationen dieselben raumbedeutsamen Auswirkungen haben können wie Betriebe nach § 11 Abs. 3 BauNVO. Wir raten davon ab, das Merkmal der Funktionseinheit allzu stark zu vereinfachen etwa in der Absicht, die Anwendung der Agglomerationsregelung für die planende Gemeinde zu erleichtern. Stattdessen sollte es insoweit bei einem unbestimmten Rechtsbegriff verbleiben, für den die maßgeblichen Bewertungskriterien in den Erläuterungen dargestellt werden.

## 4. ANHANG A – VERZEICHNISSE

### 4.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	Nahversorgungsausstattung durch Betriebe mit Kernsortiment Lebensmittel nach Einwohnerklassen der Kommunen .....	5
Abb. 2:	Lebensmittelbetriebe nach Betriebsformen und Einwohnerklassen der Kommunen.....	6
Abb. 3:	Anteile der Lebensmittelbetriebe nach Betriebsformen und Standorttypen.....	7
Abb. 4:	Verkaufsflächenanteile der Lebensmittelbetriebe nach Raumkategorien und Standorttypen .....	8
Abb. 5:	Räumliche Nahversorgungsanteile nach Einwohnerklassen der Kommunen.....	9
Abb. 6:	Räumliche Nahversorgungsanteile nach Raumkategorien .....	10
Abb. 7:	Nahversorgungsausstattung durch Drogeriemärkte nach Einwohnerklassen der Kommunen.....	11
Abb. 8:	Verkaufsflächenanteile der Drogeriemärkte nach Raumkategorien und Standorttypen .....	12
Abb. 9:	Anzahl sonstiger großflächiger Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und zentralörtlicher Funktion.....	13
Abb. 10:	Verkaufsflächenanteile sonstiger großflächiger Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und Standorttypen .....	14
Abb. 11:	Entwicklung der Umsätze im Onlinehandel und im Einzelhandel insgesamt.....	19
Abb. 12:	Bundesweite Kaufkraftanteile des stationären und des Onlinehandels nach Sortimentsgruppen 2023.....	20
Abb. 13:	Entwicklung der Betriebszahl im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland.	21
Abb. 14:	Entwicklung der Verkaufsfläche im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland .....	22
Abb. 15:	Entwicklung der Anzahl der Lebensmittelgeschäfte in Deutschland nach Betriebsformen .....	24
Abb. 16:	Anzahl der steuerpflichtigen Unternehmen im Einzelhandel mit Schuhen und Lederwaren in der Schweiz .....	25
Abb. 17:	Anzahl der Geschäfte im Textileinzelhandel in Österreich.....	25
Abb. 18:	Evolution im stationären Einzelhandel .....	27
Abb. 20:	Fallkonstellationen städtebauliche integrierter und nicht integrierter Lagen....	48
Abb. 21:	Räumlich Ausprägungen von Einzelhandelsagglomerationen .....	108
Abb. 22:	Gesamtzahlen der Betriebe mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel nach Betriebsformen .....	139
Abb. 23:	Ausstattung mit Betrieben mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel (ohne Lebensmittelbetriebe) nach Einwohnerklassen der Kommunen.....	140
Abb. 24:	Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben nach Raumkategorien und Einwohnerklassen der Kommunen .....	141
Abb. 25:	Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben nach Einwohnerklassen der Kommunen und Raumkategorien .....	142
Abb. 26:	Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben (gewichtet nach Verkaufsflächen) nach Lagen .....	143
Abb. 27:	Verkaufsflächen im Sortiment Lebensmittel nach Raumkategorien.....	146
Abb. 28:	Ausstattung mit Drogeriemärkten nach zentralörtlicher Funktion der Kommunen .....	152

Abb. 29:	Verkaufsflächenanteile und Verkaufsfläche im Sortiment Drogeriewaren nach Einwohnerklassen der Kommunen und Lagen (Betriebe mit Hauptsortiment Drogeriewaren oder Lebensmittel) .....	155
Abb. 30:	Verkaufsflächenanteile und Verkaufsfläche im Sortiment Drogeriewaren nach Raumkategorien und Lagen (Betriebe mit Hauptsortiment Drogeriewaren oder Lebensmittel) .....	156
Abb. 31:	Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und Lagen .....	159
Abb. 32:	Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und Lagen (gewichtet nach Verkaufsfläche).....	160
Abb. 33:	Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe nach Zentrenrelevanz, Raumkategorien und Lagen (gewichtet nach Verkaufsfläche) .....	161
Abb. 34:	Beispiel Moderationsverfahren.....	162

## 4.2 KARTENVERZEICHNIS

Karte 1:	Cap-Markt Abstatt.....	16
Karte 2:	Tante M-Markt Untergruppenbach/Unterheinriet .....	17
Karte 3:	Kongruenzgebot Fallbeispiel: Lauffen am Neckar (Lebensmitteldiscounter).....	39
Karte 4:	Kongruenzgebot Fallbeispiel: Untergruppenbach (Lebensmitteldiscounter) .....	43
Karte 5:	Beeinträchtigung - Ansiedlung Edeka Untergruppenbach.....	69
Karte 6:	Region Heilbronn-Franken - Zentrale-Orte-System und Raumkategorien .....	137
Karte 7:	Region Neckar-Alb - Zentrale-Orte-System und Raumkategorien .....	138
Karte 8:	Region Heilbronn-Franken - Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben .....	144
Karte 9:	Region Neckar-Alb - Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben .....	145
Karte 10:	Region Heilbronn-Franken - Verkaufsfläche im Sortiment Lebensmittel je Einwohner .....	147
Karte 11:	Region Neckar-Alb - Verkaufsfläche im Sortiment Lebensmittel je Einwohner ...	148
Karte 12:	Region Heilbronn-Franken - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe) .....	149
Karte 13:	Region Heilbronn-Franken - fußläufige Nahversorgungsanteile (Lebensmittelbetriebe mit mehr als 400 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche).....	150
Karte 14:	Region Neckar-Alb - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe) .....	151
Karte 15:	Region Neckar-Alb - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe) .....	152
Karte 16:	Region Heilbronn-Franken - Ausstattung mit Drogeriemärkten nach zentralörtlicher Funktion der Kommunen .....	153
Karte 17:	Region Neckar-Alb - Ausstattung mit Drogeriemärkten nach zentralörtlicher Funktion der Kommunen .....	154
Karte 18:	Region Heilbronn-Franken - Verkaufsfläche im Sortiment Drogeriewaren je Einwohner .....	157
Karte 19:	Region Heilbronn-Franken - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe).....	158

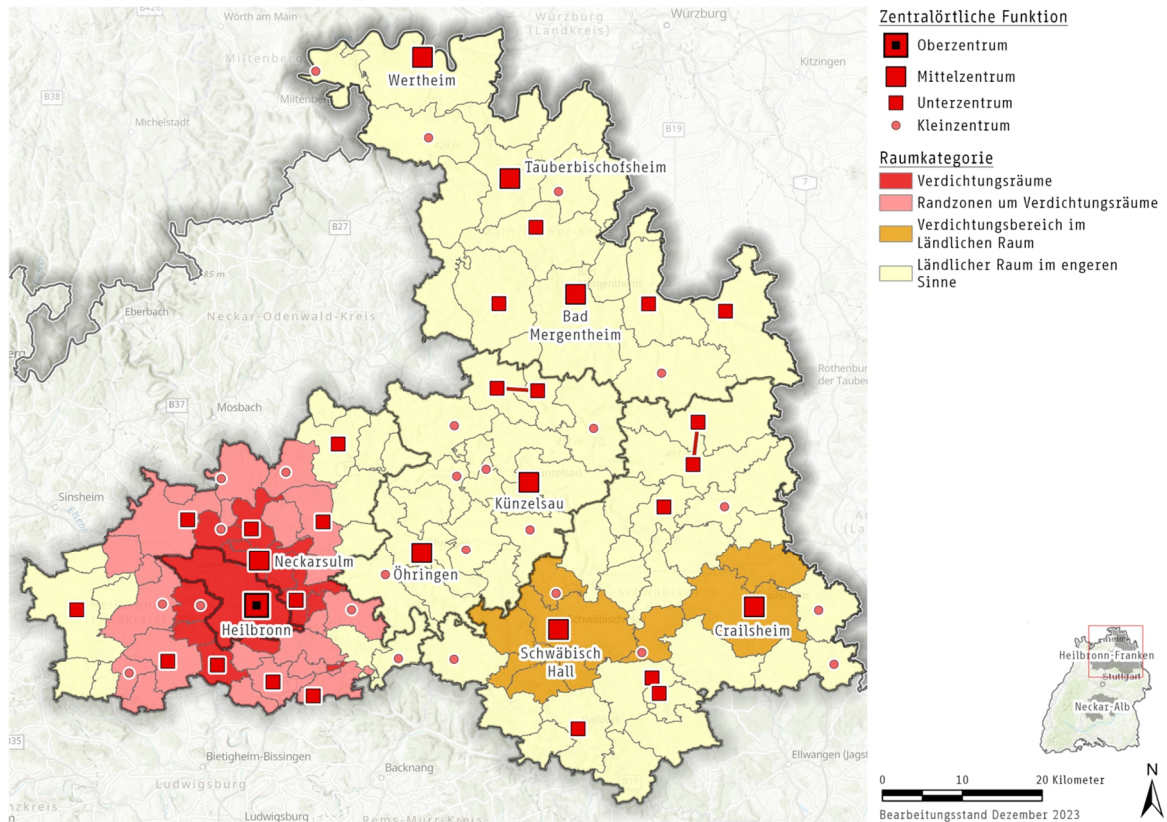
### 4.3 TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1:	Übersicht der ausgewählten regionalen Einzelhandelskonzepte .....	31
Tab. 2:	Fallbeispiele Kongruenzgebot .....	40
Tab. 3:	Auswahl Literaturrecherche zu den Begriffen integrierte Lage/städtebaulich integrierte Lage .....	46
Tab. 4:	Ausstattungskatalog .....	64
Tab. 5:	Fallbeispiele Beeinträchtungsverbot .....	67

## 5. ANHANG B – ERGÄNZENDE DARSTELLUNGEN

### 5.1 VERSORGUNGSSITUATION IN DEN REGIONEN HEILBRONN-FRANKEN UND NECKAR-ALB

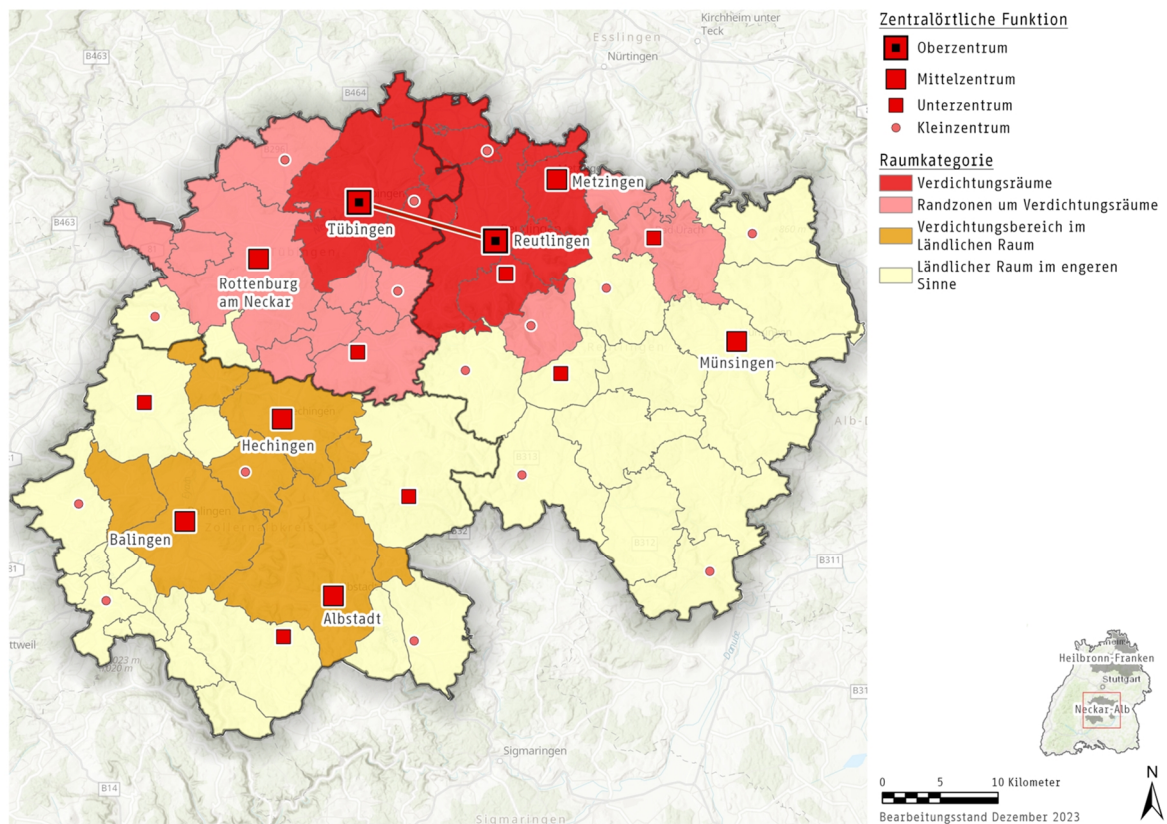
Karte 6: Region Heilbronn-Franken - Zentrale-Orte-System und Raumkategorien



Quelle: Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)



### Karte 7: Region Neckar-Alb - Zentrale-Orte-System und Raumkategorien

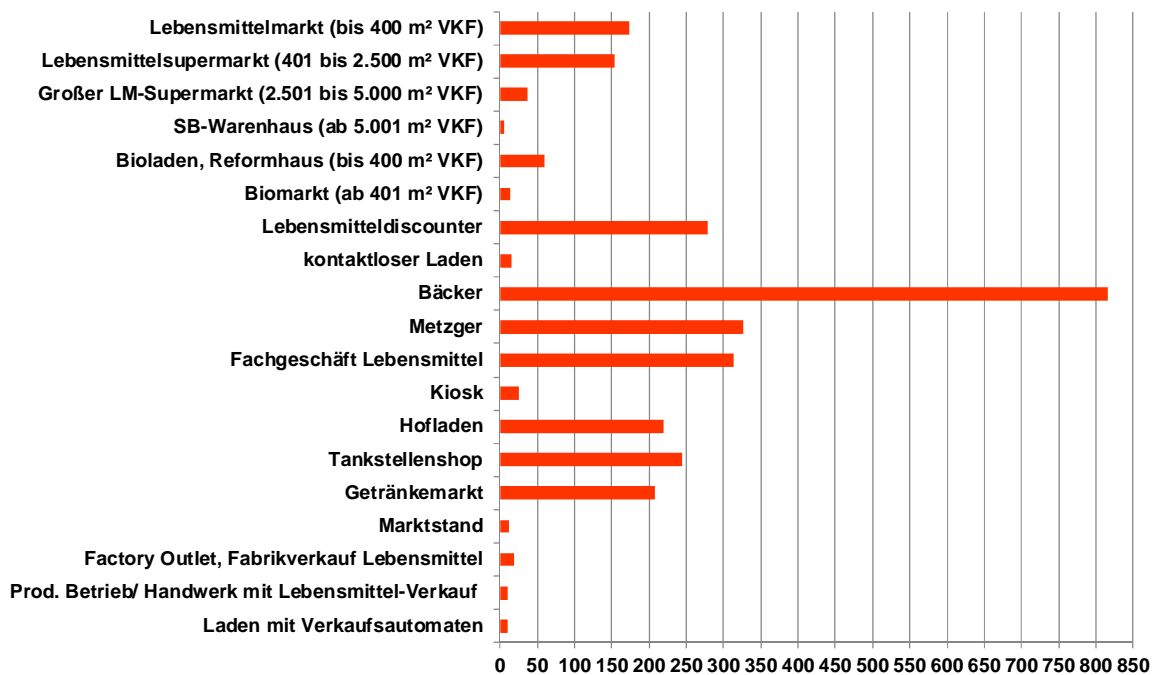


Quelle: Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

### 5.1.1 Nahversorgungssituation

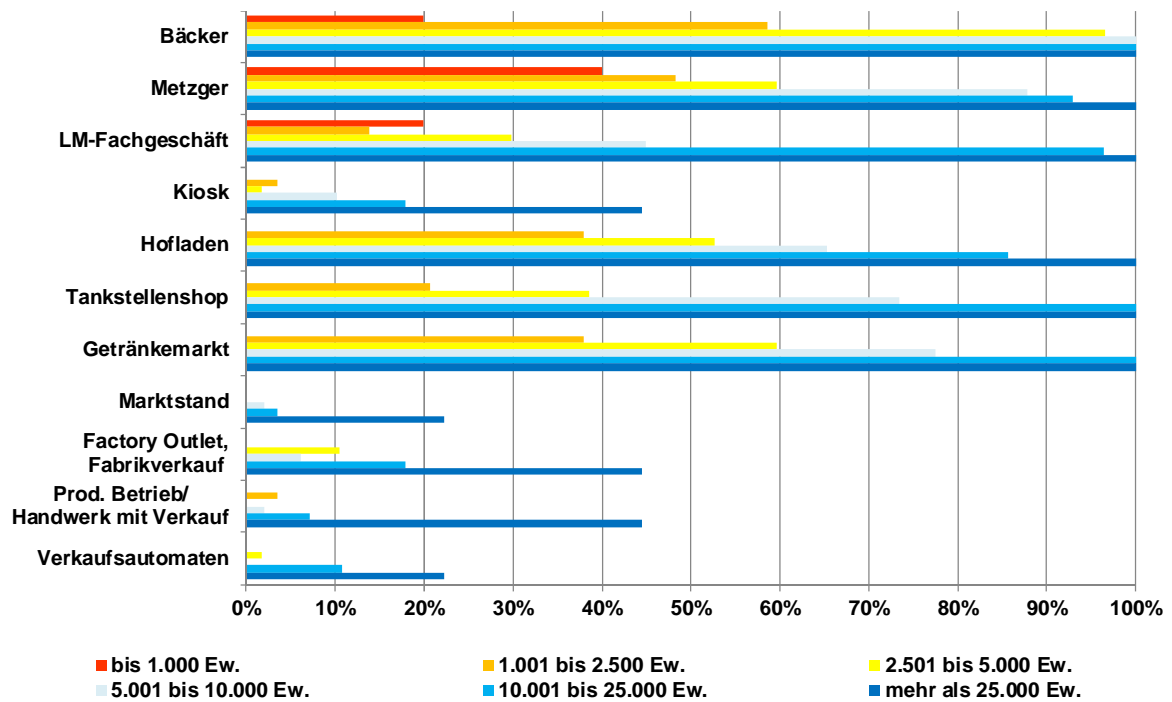
Anmerkung: Die folgenden Abbildungen umfassen – mit Ausnahme der Kartendarstellungen – immer sowohl die Daten der Region Heilbronn-Franken als auch der Region Neckar-Alb.

Abb. 21: Gesamtzahlen der Betriebe mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel nach Betriebsformen



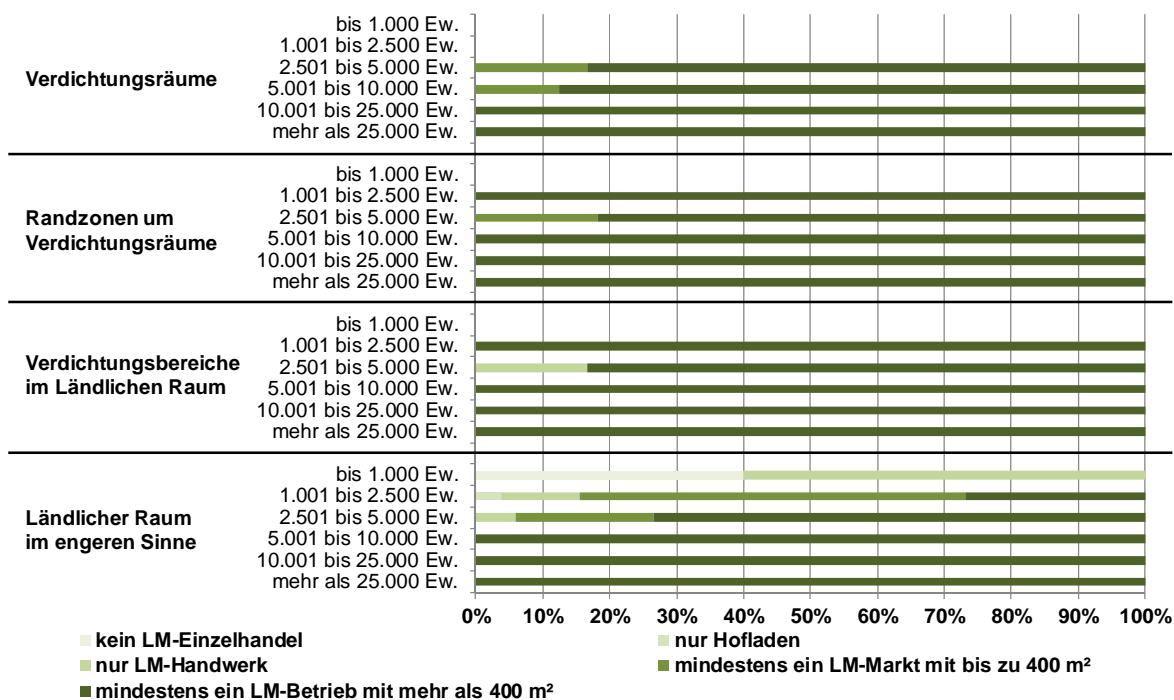
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Abb. 22: Ausstattung mit Betrieben mit Sortimentsschwerpunkt Lebensmittel (ohne Lebensmittelbetriebe) nach Einwohnerklassen der Kommunen



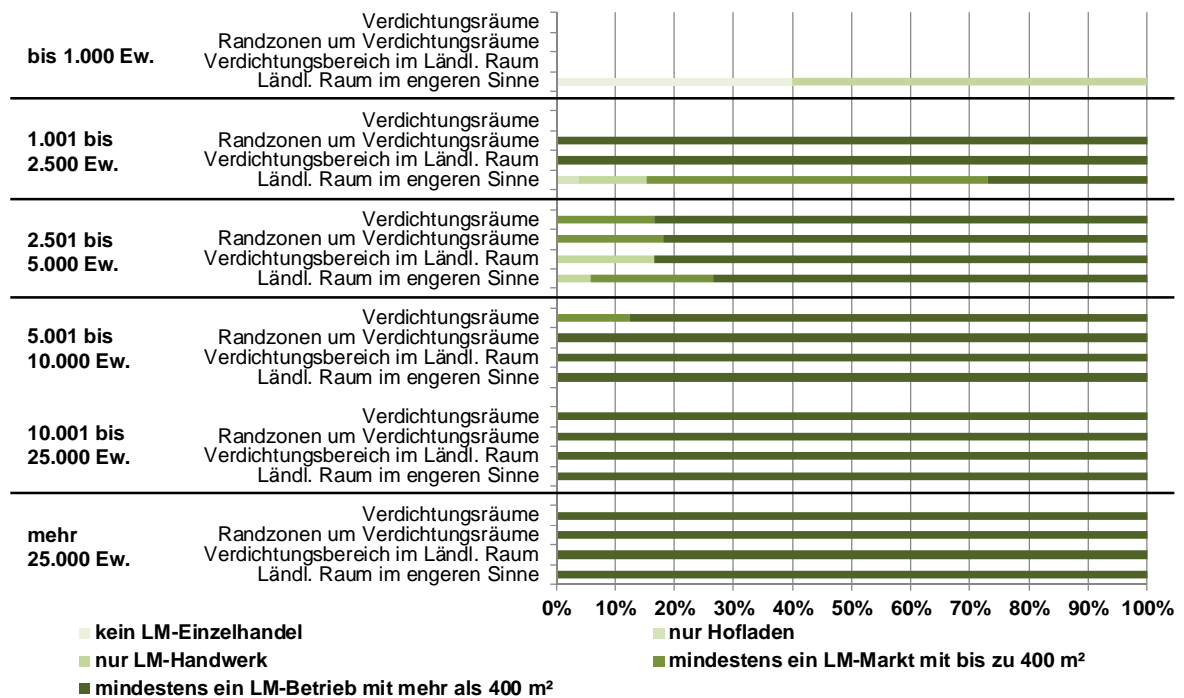
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Abb. 23: Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben nach Raumkategorien und Einwohnerklassen der Kommunen



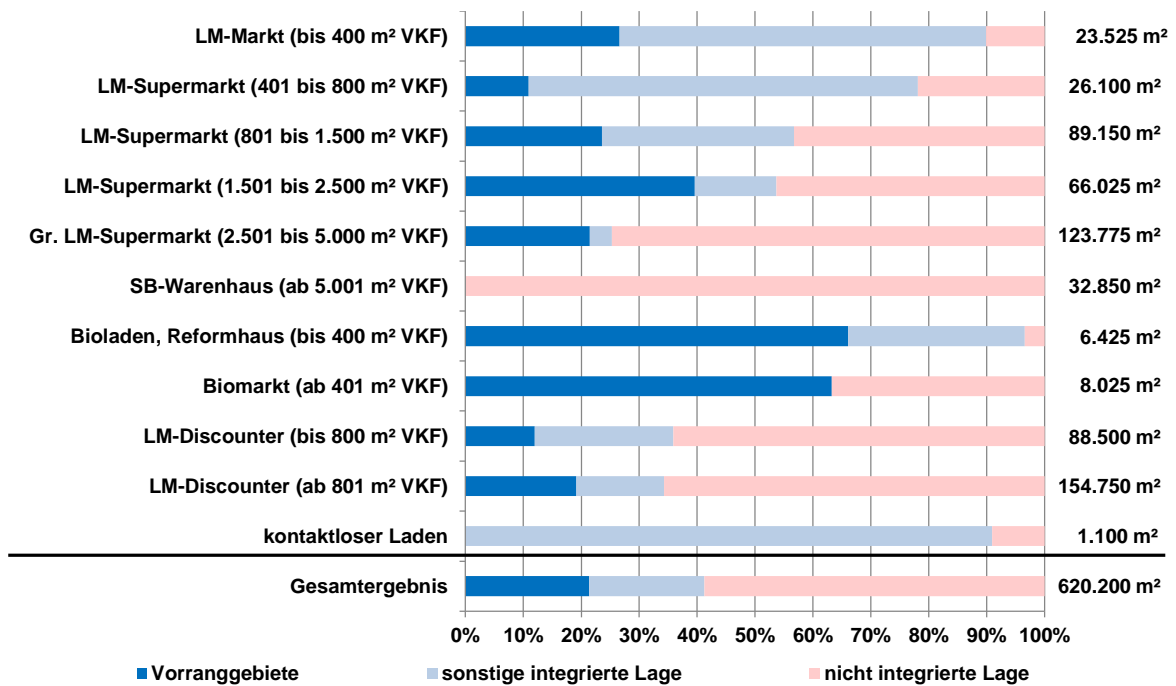
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Abb. 24: Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben nach Einwohnerklassen der Kommunen und Raumkategorien



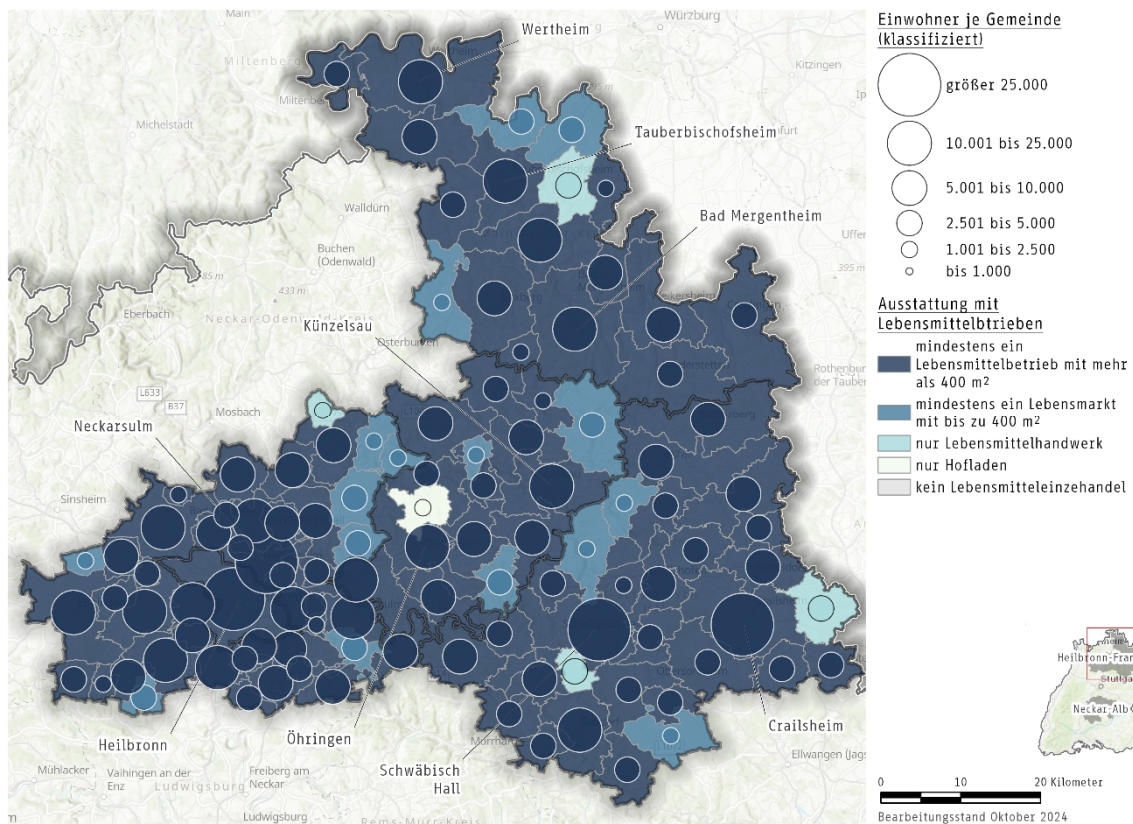
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Abb. 25: Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben (gewichtet nach Verkaufsflächen) nach Lagen



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruise Juli bis November 2023; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

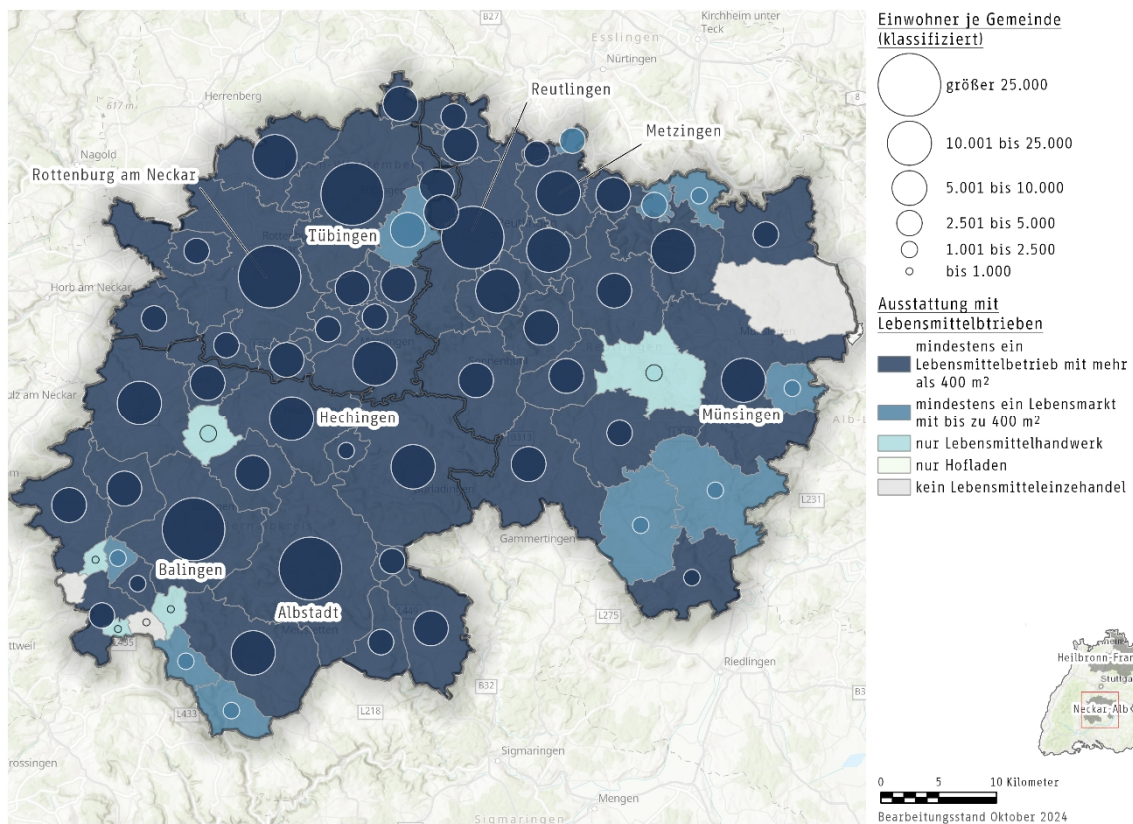
### Karte 8: Region Heilbronn-Franken - Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Krusse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)



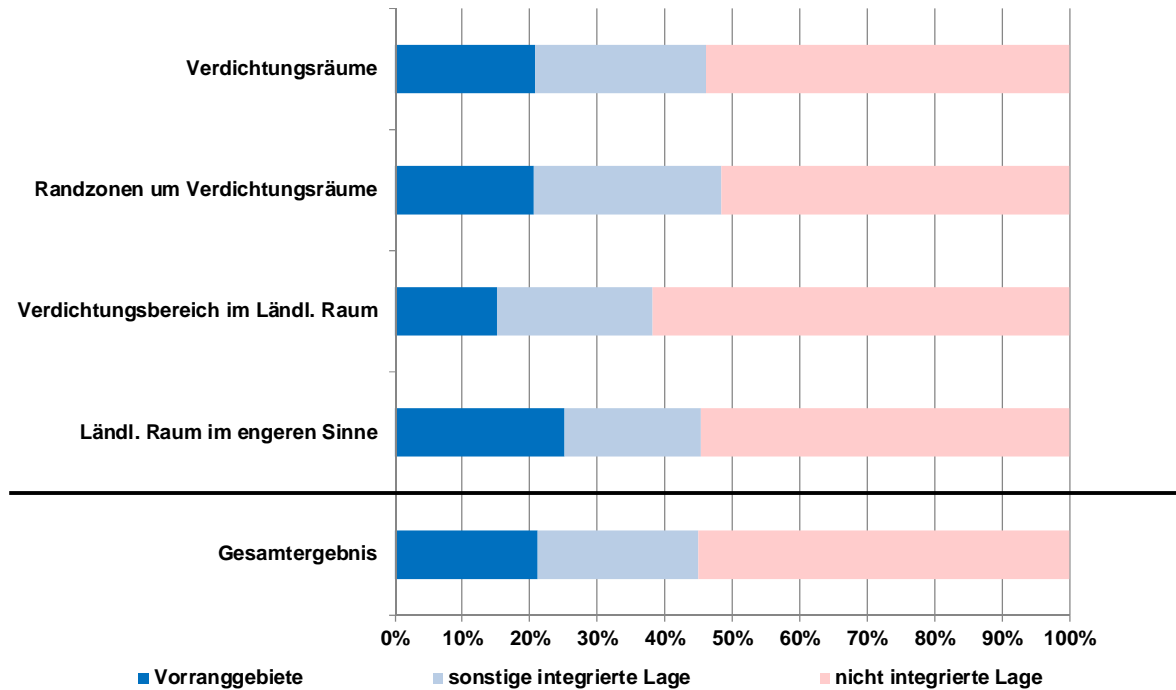
## Karte 9: Region Neckar-Alb - Ausstattung mit Lebensmittelbetrieben



Anmerkung: Bei der größeren roten Fläche im Osten der Region handelt es sich um den Gutsbezirk Münsingen.

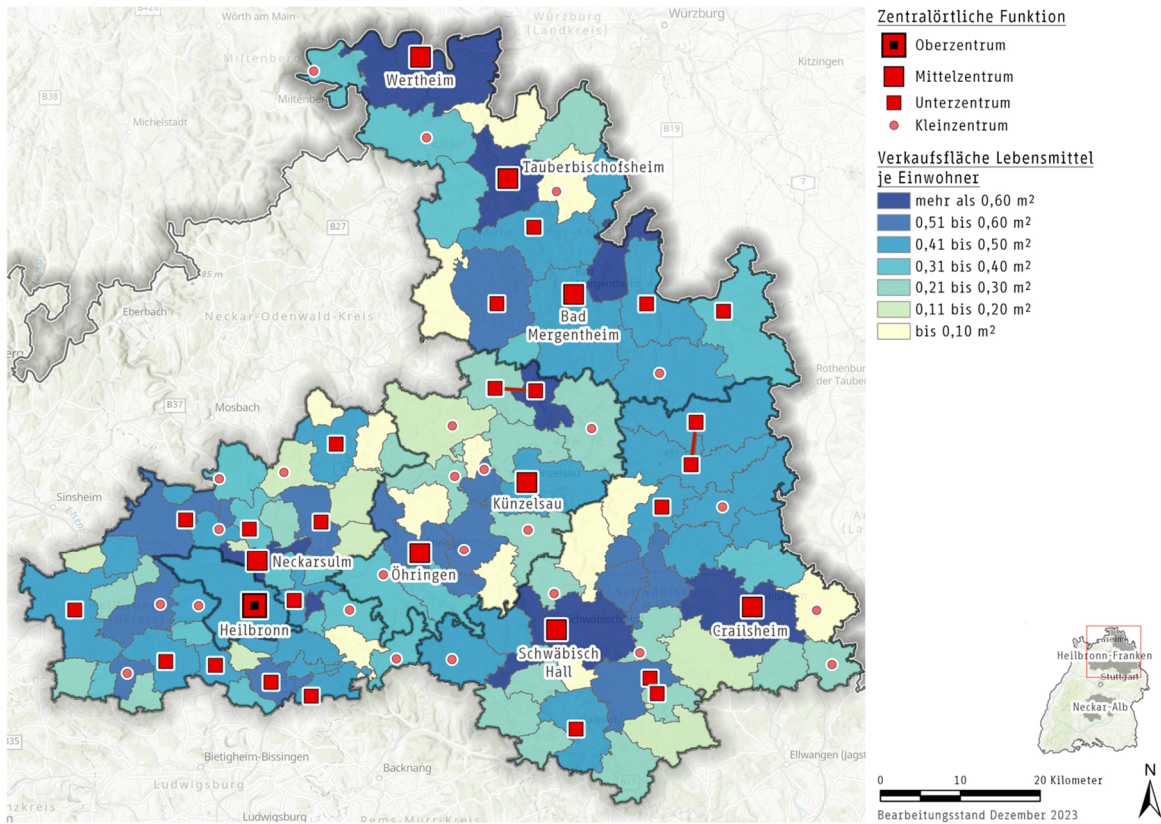
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

Abb. 26: Verkaufsflächen im Sortiment Lebensmittel nach Raumkategorien



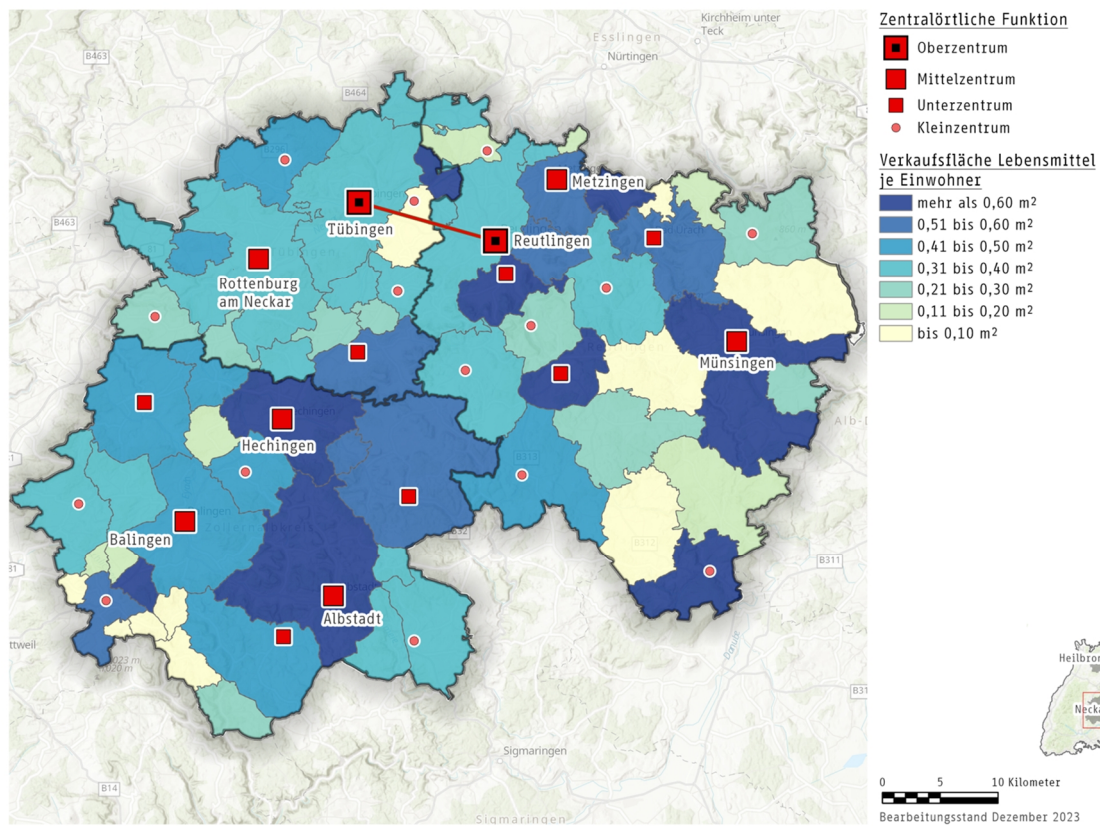
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Karte 10: Region Heilbronn-Franken - Verkaufsfläche im Sortiment Lebensmittel je Einwohner



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

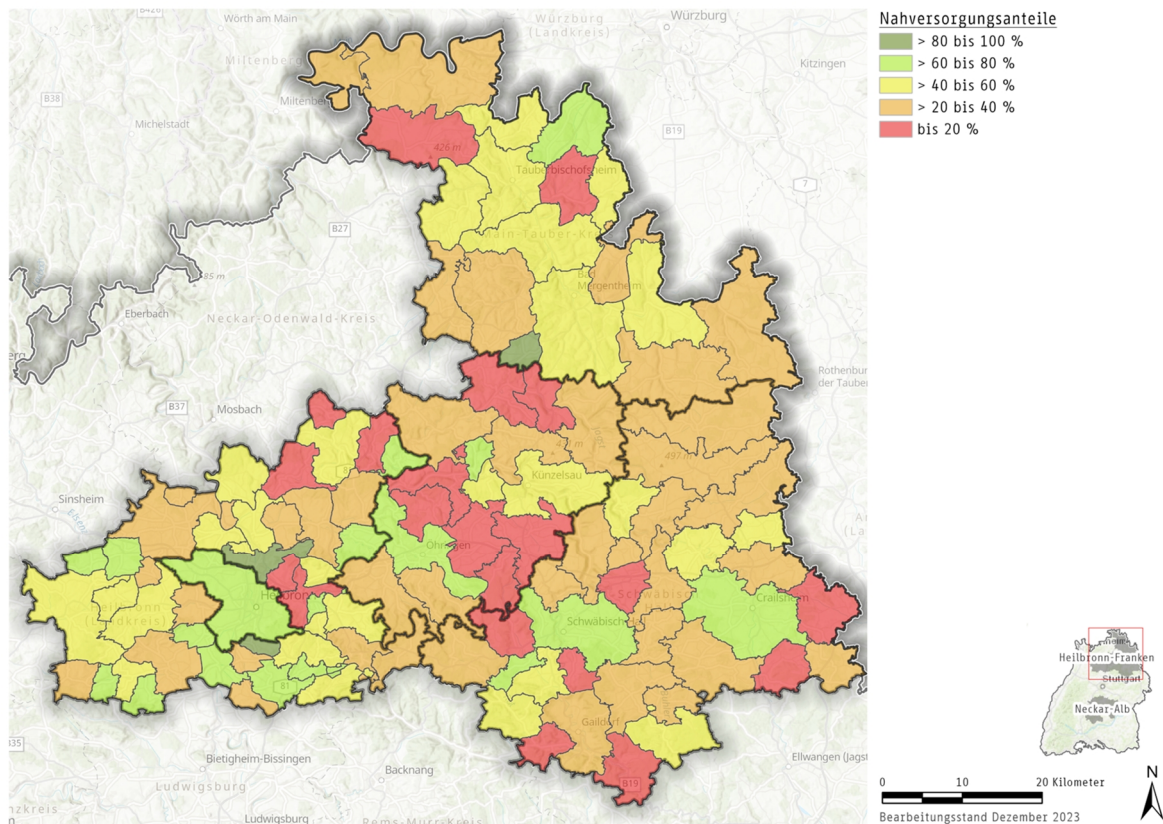
Karte 11: Region Neckar-Alb - Verkaufsfläche im Sortiment Lebensmittel je Einwohner



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Krusse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)



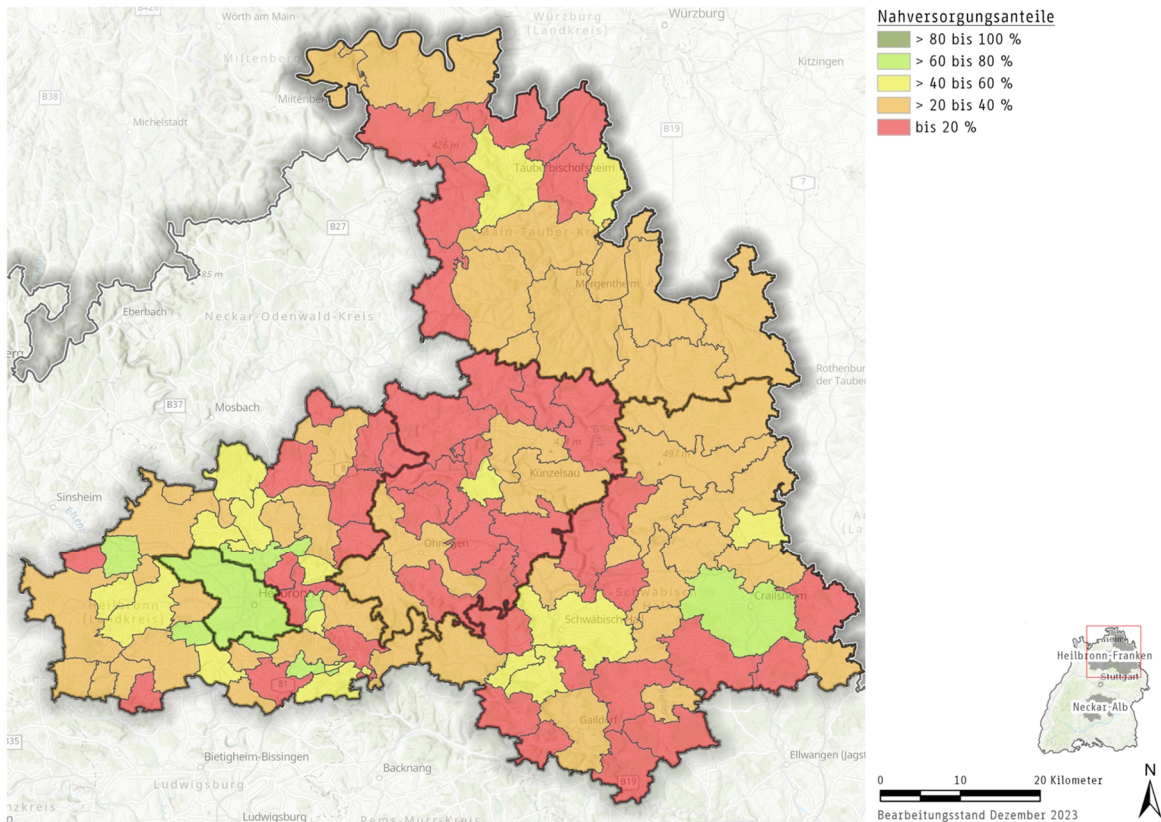
## Karte 12: Region Heilbronn-Franken - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe)



**Anmerkung:** Die Nahversorgungsanteile wurden mittels 700 Meter-Isodistanzen (reale Fußwegdistanz) für jeden Lebensmittelbetrieb mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche auf Basis des OpenStreetMaps-Wegenetzes errechnet; topographische Besonderheiten konnten dabei nicht berücksichtigt werden.

**Quelle:** Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

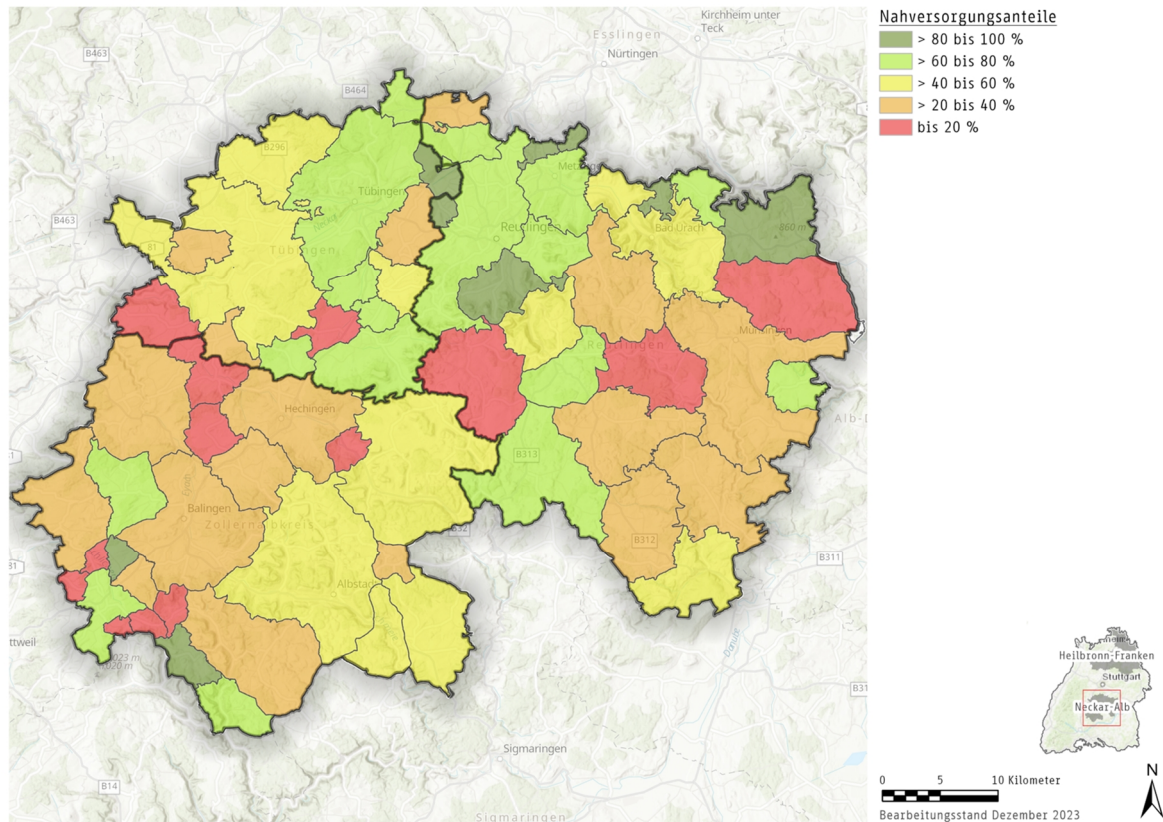
**Karte 13: Region Heilbronn-Franken - fußläufige Nahversorgungsanteile (Lebensmittelbetriebe mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche)**



**Anmerkung:** Die Nahversorgungsanteile wurden mittels 700 Meter-Isodistanzen (reale Fußwegdistanz) für jeden Lebensmittelbetrieb mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche auf Basis des OpenStreetMaps-Wegenetzes errechnet; topographische Besonderheiten konnten dabei nicht berücksichtigt werden.

**Quelle:** Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

**Karte 14: Region Neckar-Alb - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe)**

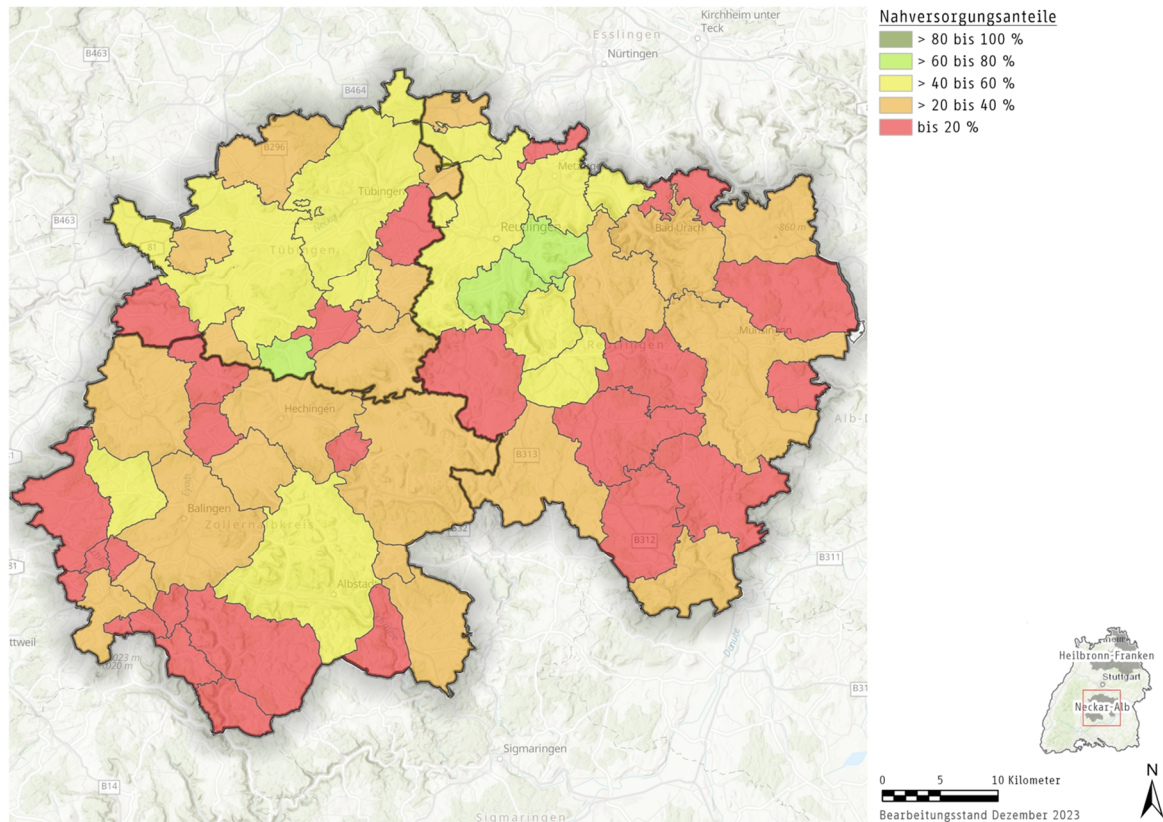


**Anmerkung:** Die Nahversorgungsanteile wurden mittels 700 Meter-Isodistanzen (reale Fußwegdistanz) für jeden Lebensmittelbetrieb auf Basis des OpenStreetMaps-Wegenetzes errechnet; topographische Besonderheiten konnten dabei nicht berücksichtigt werden.

**Quelle:** Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruise Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)



**Karte 15: Region Neckar-Alb - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe)**



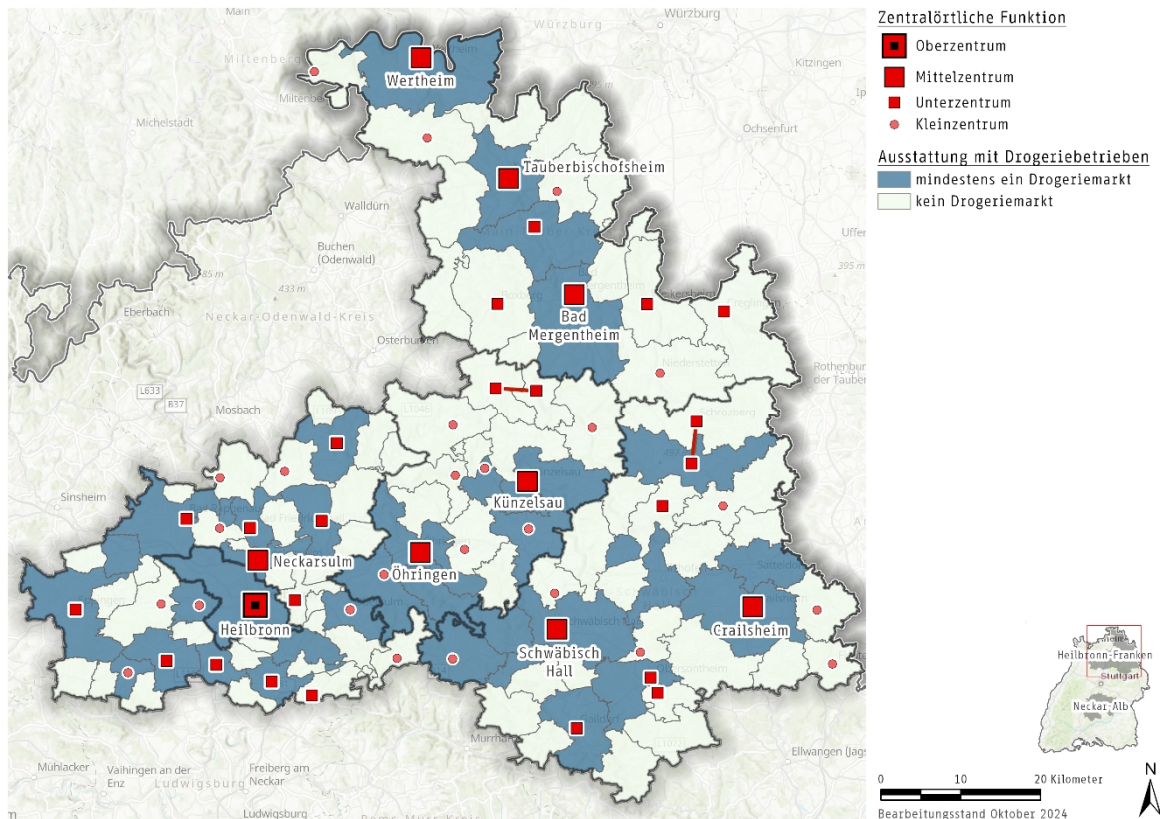
**Anmerkung:** Die Nahversorgungsanteile wurden mittels 700 Meter-Isodistanzen (reale Fußwegdistanz) für jeden Lebensmittelbetrieb auf Basis des OpenStreetMaps-Wegenetzes errechnet; topographische Besonderheiten konnten dabei nicht berücksichtigt werden.

**Quelle:** Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Krusse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

**Abb. 27: Ausstattung mit Drogeriemärkten nach zentralörtlicher Funktion der Kommunen**

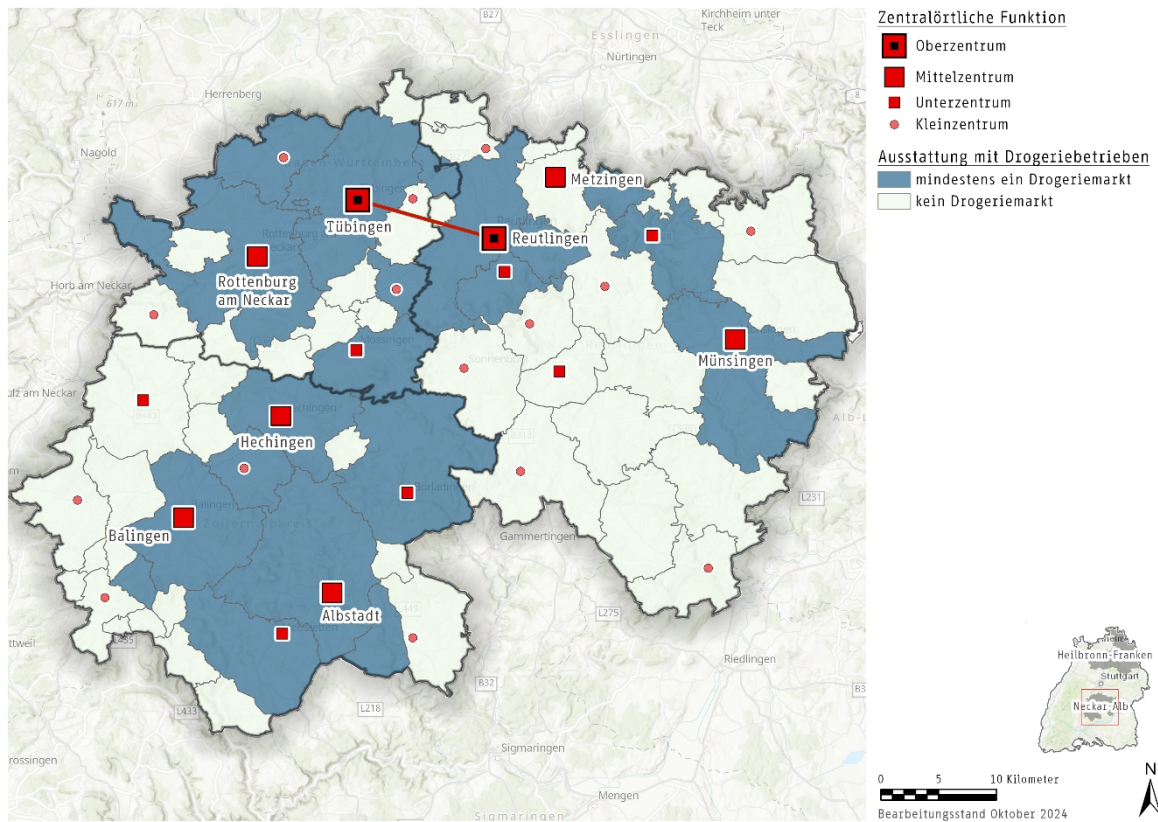
**Quelle:** Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Krusse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

**Karte 16: Region Heilbronn-Franken - Ausstattung mit Drogeriemärkten nach zentralörtlicher Funktion der Kommunen**



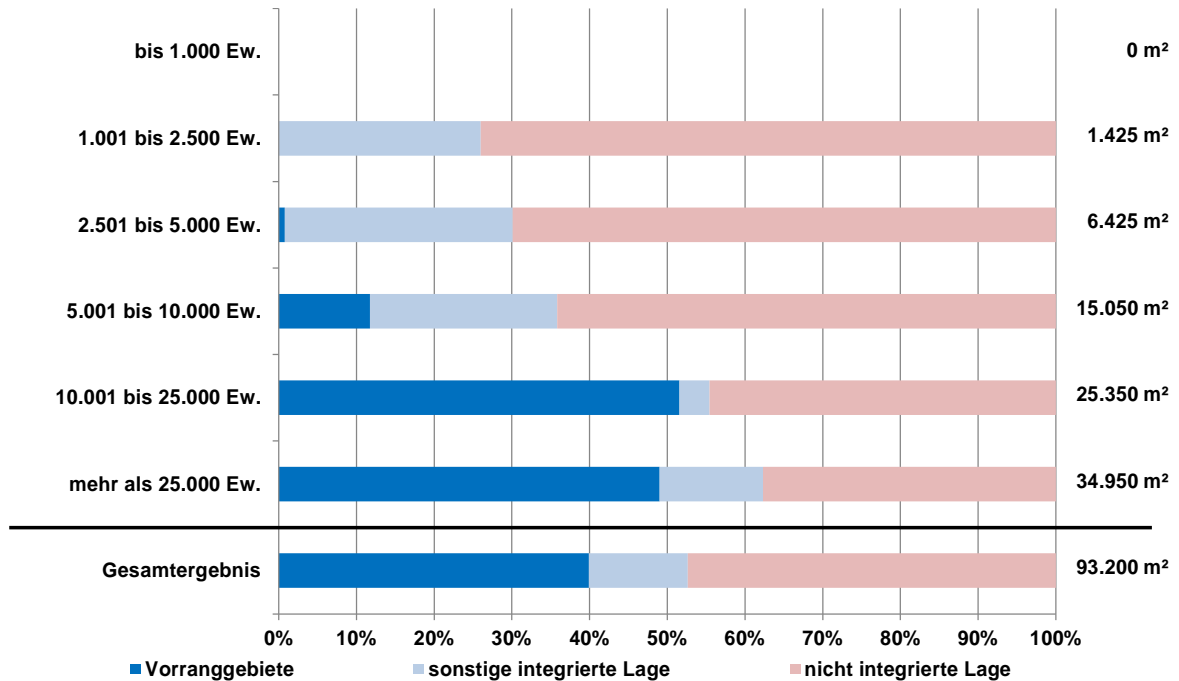
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

### Karte 17: Region Neckar-Alb - Ausstattung mit Drogeriemärkten nach zentralörtlicher Funktion der Kommunen



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Krise Juli bis November 2023; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

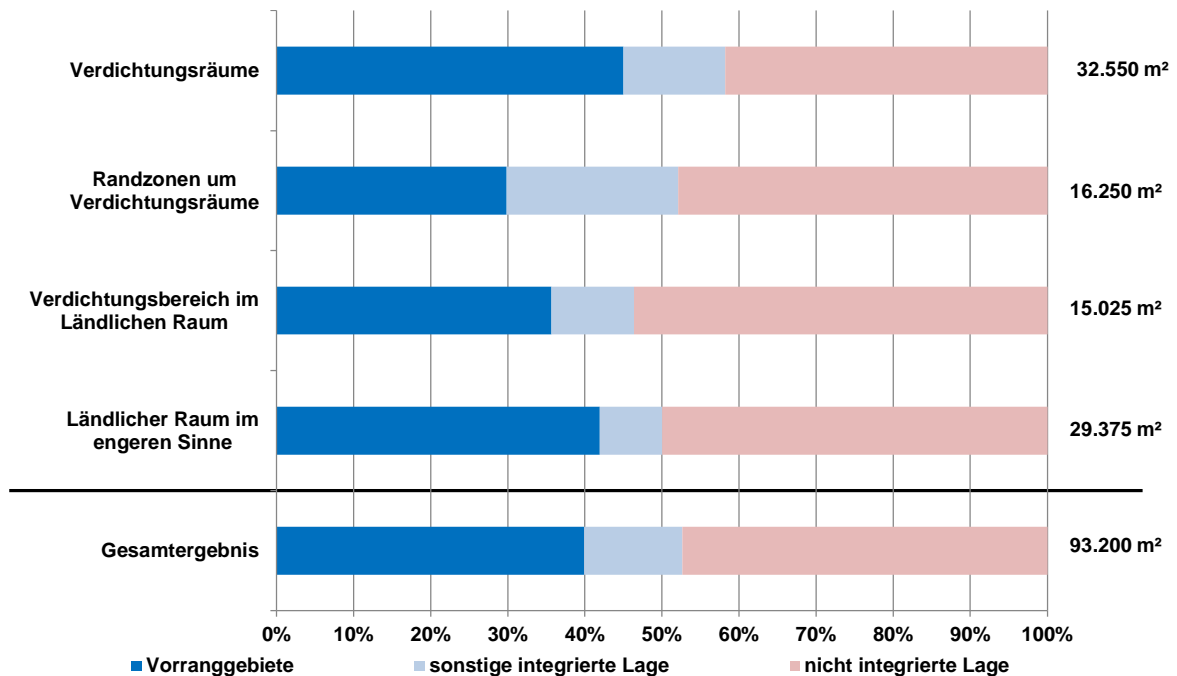
Abb. 28: Verkaufsflächenanteile und Verkaufsfläche im Sortiment Drogeriewaren nach Einwohnerklassen der Kommunen und Lagen (Betriebe mit Hauptsortiment Drogeriewaren oder Lebensmittel)



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

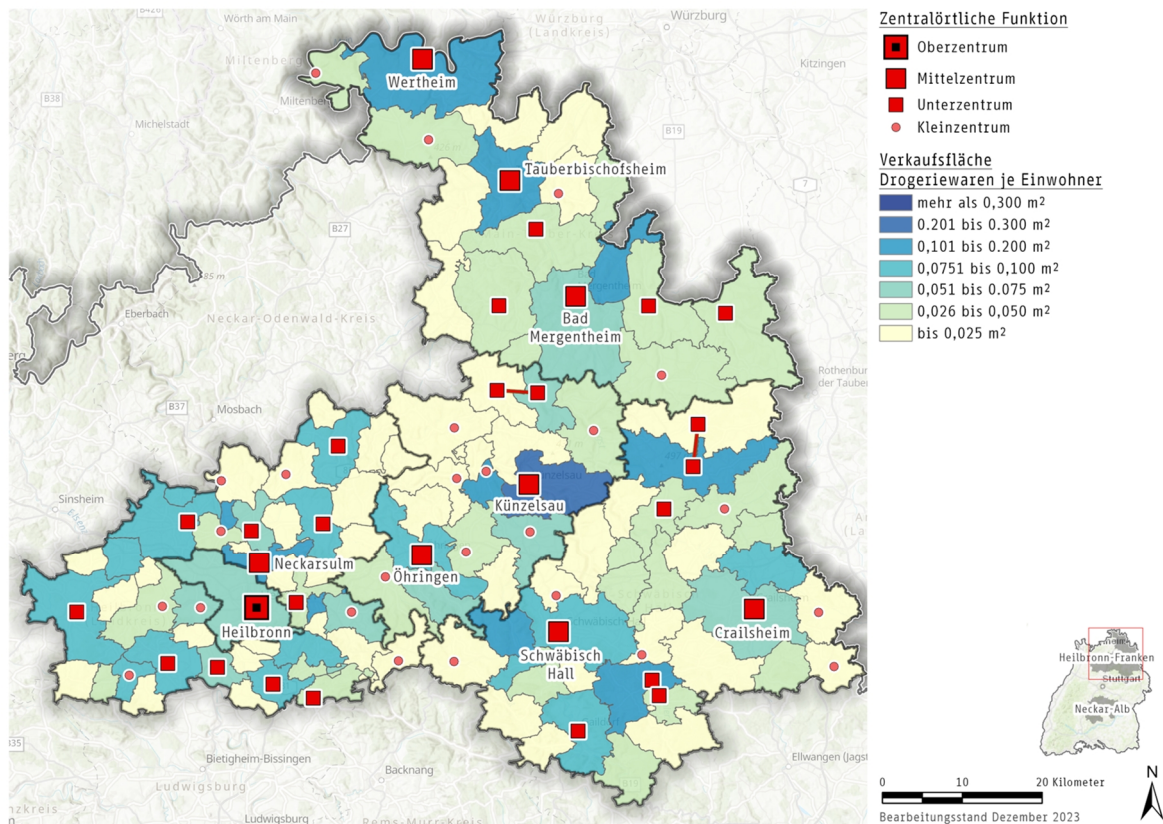


Abb. 29: Verkaufsflächenanteile und Verkaufsfläche im Sortiment Drogeriewaren nach Raumkategorien und Lagen (Betriebe mit Hauptsortiment Drogeriewaren oder Lebensmittel)



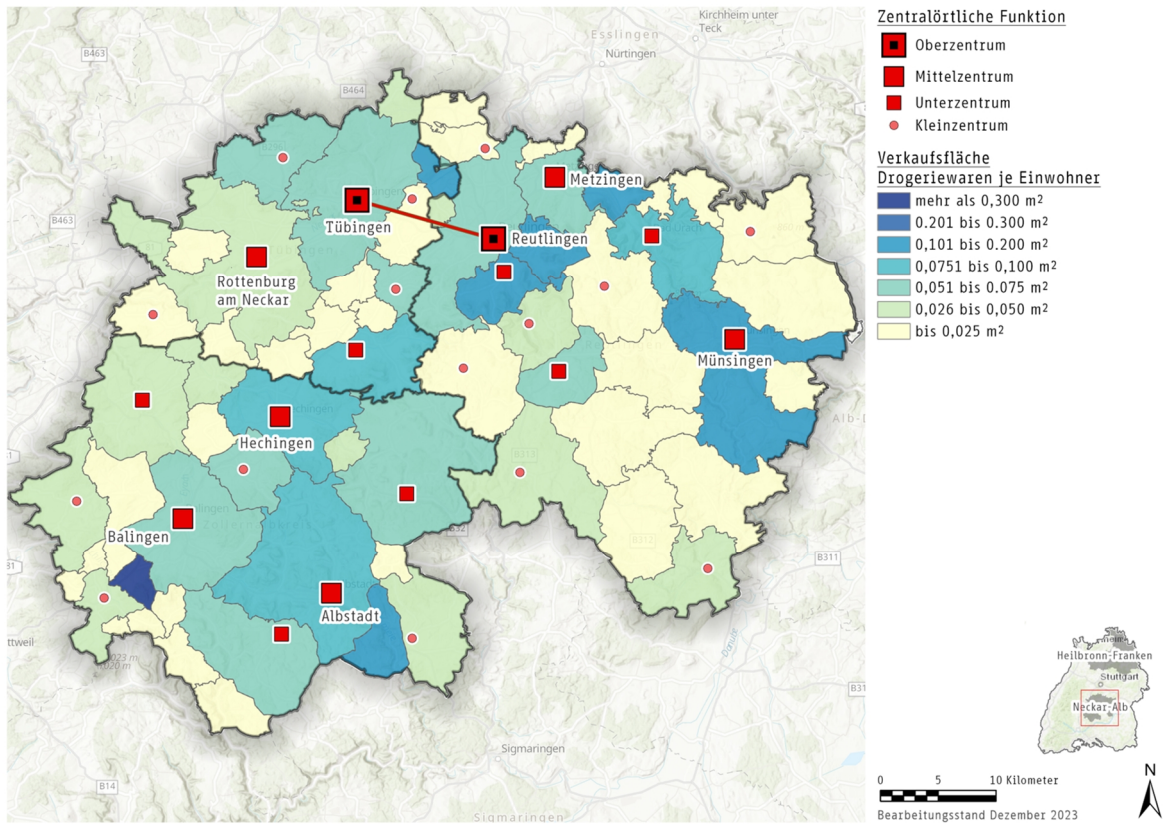
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Karte 18: Region Heilbronn-Franken - Verkaufsfläche im Sortiment Drogeriewaren je Einwohner



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)

**Karte 19: Region Heilbronn-Franken - fußläufige Nahversorgungsanteile (alle Lebensmittelbetriebe)**

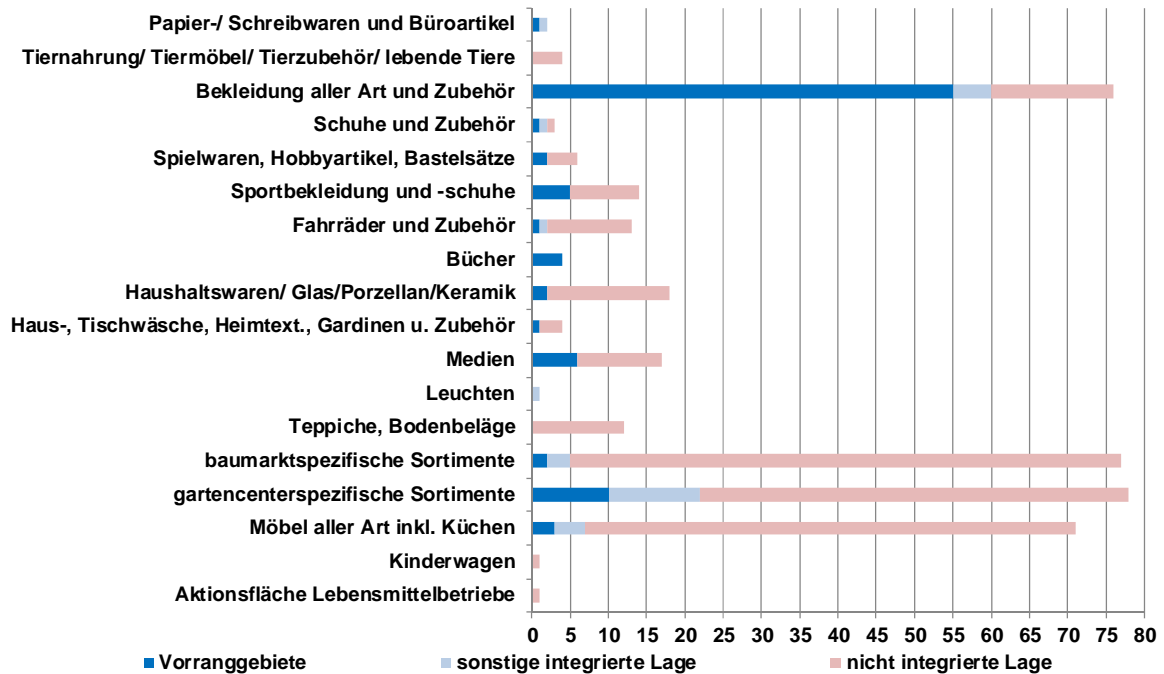


Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Kartengrundlage: © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA. Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL)



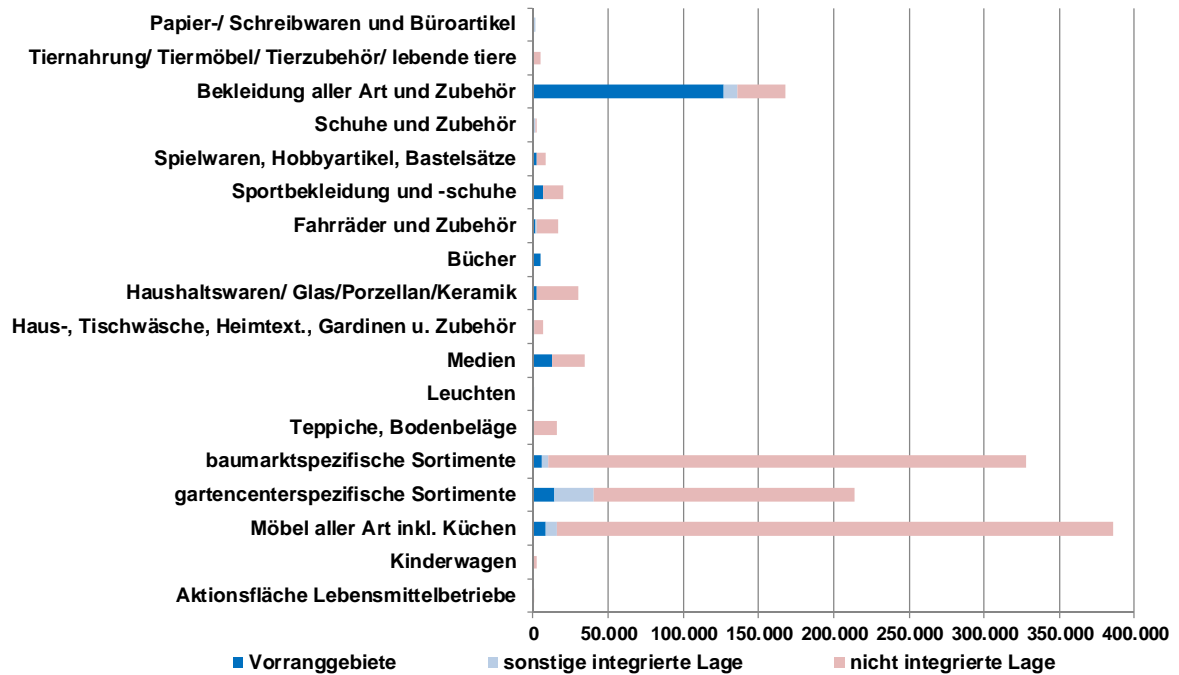
### 5.1.2 Räumliche Verteilung des sonstigen großflächigen Einzelhandels

Abb. 30: Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und Lagen



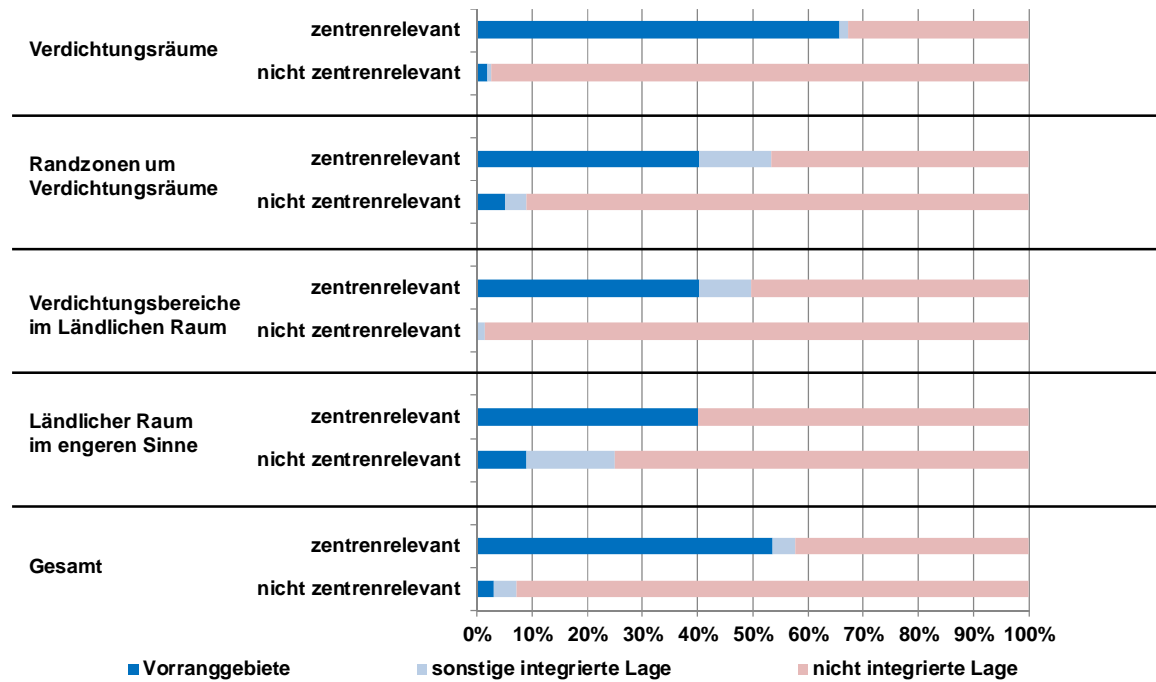
Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

Abb. 31: Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe nach Sortimentsgruppen und Lagen (gewichtet nach Verkaufsfläche)



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

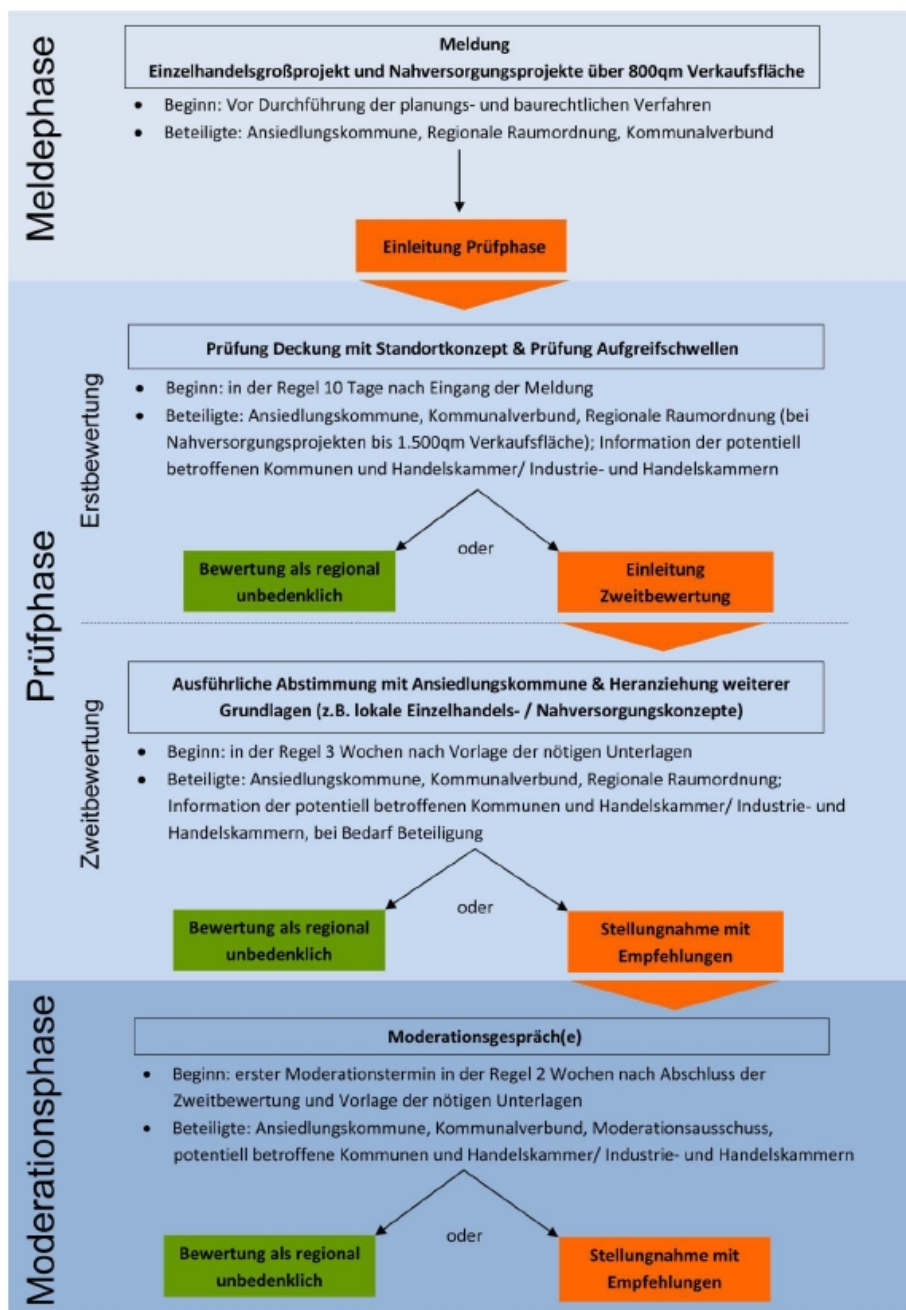
Abb. 32: Sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe nach Zentrenrelevanz, Raumkategorien und Lagen (gewichtet nach Verkaufsfläche)



Quelle: Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung/ Junker+Kruse Juli bis November 2023; Regionalplan Neckar-Alb (2013); Regionalplan Heilbronn-Franken 2020; Auswertungen Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung.

## 5.2 REGIONALE EINZELHANDELSKONZEPTE

Abb. 33: Beispiel Moderationsverfahren



Quelle: Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. (Hrsg.): Regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen - Anlage zum Raumplanerischen Vertrag - 1. Fortschreibung, Stand 22. Oktober 2014, S. 20.

### 5.3 ÜBERSICHT DER RAUMORDNUNGSPLÄNE DER LÄNDER ZUM BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT

Raumordnungsplan	Regelung zum Beeinträchtigungsverbot	Erläuterungen zum Beeinträchtigungsverbot
Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 22.08.2013, zuletzt geändert durch VO vom 16.05.2023	<p>5.3.3 Zulässige Verkaufsflächen (Z) Durch Flächenausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Soweit sortimentspezifische Verkaufsflächen die landesplanerische Relevanzschwelle überschreiten, dürfen Einzelhandelsgroßprojekte,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soweit in ihnen Nahversorgungsbedarf oder sonstiger Bedarf verkauft wird, 25 v.H.,</li> <li>- soweit in ihnen Innenstadtbedarf verkauft wird, für die ersten 100.000 Einwohner 30 v.H., für die 100.000</li> </ul>	<p>Zu 5.3.3</p> <p>Durch die landesplanerische Steuerung des sortimentspezifischen Umfangs von Verkaufsflächen in Einzelhandelsgroßprojekten wird die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung aufrechterhalten. Schöpfen Einzelhandelsgroßprojekte ein zu hohes Maß der zur Verfügung stehenden Kaufkraft ab, kann dies zu flächendeckenden Geschäftsaufgaben, insbesondere in Stadtzentren und Ortskernen, zu einer erheblichen Beeinträchtigung der zentralörtlichen Versorgungsstrukturen und zur Verschlechterung der verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung führen.</p> <p>Der landesplanerische Prüfmaßstab ist darauf ausgerichtet, dass neu anzusiedelnde oder zu erweiternde Einzelhandelsgroßprojekte der Versorgungsstruktur keinen zu großen Teil der sortimentsbezogenen Kaufkraft entziehen. Nahversorgungsbetriebe im Sinne von 5.3.1 sind bis zum Erreichen des Schwellenwerts von 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche von der landesplanerischen Verkaufsflächen-Steuerung freigestellt.</p> <p>Bei der Ermittlung der zulässigen Kaufkraftabschöpfung ist zwischen den Bedarfsgruppen und deren jeweiligen Bezugsräumen (räumliche Beurteilungsgrundlage) zu unterscheiden.</p> <p>Die Unterscheidung verschiedener Bedarfsgruppen beruht auf deren unterschiedlichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung. Nicht die Betriebsform an sich, sondern deren Sortimentsgestaltung nimmt Einfluss auf die Versorgungsstruktur. Die Sortimente des Nahversorgungsbedarfs wirken sich insbesondere auf die Nahversorgungsstrukturen in Innenstädten, Ortskernen und Stadtteilzentren aus.</p> <p>Demgegenüber wirken Sortimente des Innenstadtbedarfs insbesondere auf die innenstädtischen Versorgungsstrukturen. Sortimente des sonstigen Bedarfs sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Auswirkungen keiner spezifischen räumlichen Versorgungsstruktur zugeordnet werden können.</p> <p>Maßstab für die Höhe der Abschöpfungsquoten ist es, die Funktionsfähigkeit des belegenen und der benachbarten Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich von Einzelhandelsgroßprojekten nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Die Kaufkraftabschöpfungsquoten sind das Ergebnis einer landesplanerischen Bewertung im Hinblick auf die er-</p>

	<p>Einwohner übersteigende Bevölkerungszahl 15 v.H. der sortimentspezifischen Kaufkraft im einschlägigen Bezugsraum abschöpfen.</p>	<p>wünschten räumlichen Versorgungsstrukturen sowie Resultat der bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung dieses Instrumentariums. Dementsprechend dürfen Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen Nahversorgungsbedarf oder sonstiger Bedarf verkauft wird, 25 v.H., soweit in ihnen Innenstadtbedarf verkauft wird, für die ersten 100.000 Einwohner 30 v.H. der im jeweils einschlägigen Bezugsraum vorhandenen Kaufkraft abschöpfen. Diese Obergrenzen wurden in der Vergangenheit bereits zugrunde gelegt und haben sich bewährt. Damit sind betriebswirtschaftlich sinnvolle und raumverträgliche Größenordnungen von Einzelhandelsgroßprojekten möglich.</p> <p>In Bezugsräumen mit mehr als 100 000 Einwohnern darf die sortimentspezifische Kaufkraft der 100 000 Einwohner übersteigenden Bevölkerungszahl bei Innenstadtbedarf anteilig zu 15 v.H. abgeschöpft werden. Damit wird ein übermäßiges Verkaufsflächenwachstum insbesondere in großen Oberzentren zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten umliegender Zentraler Orte niedrigerer Stufen verhindert.</p> <p>Den Gemeinden steht es im Rahmen der kommunalen Planungshoheit frei, bei der Bauleitplanung die landesplanerisch zulässige Obergrenze nicht auszuschöpfen.</p> <p>Auf Grund des überörtlichen Steuerungsanspruchs der Raumordnung ist eine landesplanerische Relevanzschwelle festgelegt, bis zu der einzelne Sortimente von der Verkaufsflächenbeschränkung dieser Vorschrift ausgenommen werden. Dem überörtlichen Maßstab und der Steuerungsentention der Raumordnung gemäß ist diese Grenze bei 100 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zu ziehen.</p> <p>Der Bezugsraum für die maximale Kaufkraftabschöpfung von Nahversorgungsbedarf durch ein Einzelhandelsgroßprojekt ist unabhängig von der Betriebsform einheitlich der landesplanerische Nahbereich (vgl. 2.1.5, i.d.F.v. 01.03.2018: 2.1.2), für Gemeinden ohne Nahbereich das Gemeindegebiet.</p> <p>Der Bezugsraum für die maximale Kaufkraftabschöpfung bei Innenstadtbedarf ist der für jeden Zentralen Ort bestimmte einzelhandelsspezifische Verflechtungsbereich der Standortgemeinde („Verflechtungsbereich“), der die Versorgungsstruktur und Attraktivität eines Zentralen Ortes und seine überörtliche Erreichbarkeit widerspiegelt. Dabei wird die Attraktivität des in einem Zentralen Ort vorhandenen Einzelhandels anhand der sog. Zentralitätskennziffer bewertet, die die Relation zwischen dem im Ort erzielten Einzelhandelsumsatz und der Kaufkraft der örtlichen Bevölkerung darstellt. Die Erreichbarkeit wird anhand von nach Zentralität gestaffelten Fahrzeit-Isochronen im motorisierten Individualverkehr bestimmt. Für nicht zentrale Orte ist die Einwohnerzahl der Gemeinde zugrunde zu legen.</p>
--	---	---

		Der Bezugsraum für die maximale Kaufkraftabschöpfung bei sonstigem Bedarf ist der im Einzelfall zu bestimmende Projekteinzugsbereich.
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 23.07.2002	<p>3.3.7.1 Z (kursive Hervorhebung nur hier) 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.</p> <p>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</p>	<p>Zu 3.3.7 (keine isolierte Begründung des Beeinträchtigungsverbots)</p> <p>Die genannten Einzelhandelsgroßprojekte entsprechen den in § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung aufgeführten Vorhaben. Hierzu wird auf den Einzelhandelserlass vom 21.02.2001 (GABI. S. 290) verwiesen.</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte können bei falscher Standortwahl und Größenordnung das zentralörtliche Versorgungssystem, die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt und Ortskerne nachteilig beeinflussen. Deshalb ist es notwendig, durch landesplanerische Festlegungen auf die Raumverträglichkeit derartiger Vorhaben hinzuwirken. Dazu dienen die Vorgaben für Standortgemeinden entsprechend ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion, zu den Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts und zum Standort innerhalb der Gemeinde. Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, ihre Bauleitpläne an diese Ziele der Raumordnung anzupassen.</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte sind in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig. Von dieser Regelung kann über die beiden ausdrücklich geregelten Ausnahmefälle hinaus nur in atypischen Fällen abgewichen werden.</p> <p>Auf Grund der stetig rückläufigen Zahl von flächenmäßig kleineren Lebensmittelgeschäften müssen zunehmend Lebensmittelsupermärkte mit Vollsortiment die Aufgabe der verbrauchernahen Grundversorgung übernehmen. Die ökonomische Entwicklung im Lebensmitteleinzelhandel führt jedoch zu einem erhöhten Flächenbedarf, der bei Neuansiedlungen meist oberhalb der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung liegt. Zur Sicherung einer verbrauchernahen Grundversorgung vor allem mit Lebensmitteln ist es deshalb erforderlich, von der sonst geltenden Bindung an Zentralitätsstufen abzuweichen und ausnahmsweise auch Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion als Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe vorzusehen.</p> <p>Insbesondere im Verdichtungsraum haben die hohe Siedlungsdichte und die damit verbundene Entwicklung von zahlreichen neuen "Versorgungszentren" sowohl zu einer gegenseitigen Überlagerung zentralörtlicher Funktionen beigetragen als auch zu einer Mehrfachorientierung im Versorgungsverhalten der Bevölkerung geführt. Deshalb kommen im Verdichtungsraum ausnahmsweise auch Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion als Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in Betracht, wenn sie mit Siedlungsbereichen benachbarter</p>



	<p>integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.</p>	<p>Ober-, Mittel- und Unterzentren zusammengewachsen sind. Die Standorte in den Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion sollen dann in den zusammengewachsenen Siedlungsbereichen liegen.</p> <p>Auch Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Centers - FOC), d.h. Einkaufszentren, in denen eine Vielzahl von Herstellern - oder von ihnen Beauftragte - eigenproduzierte Markenwaren unter Ausschaltung des Groß- und Einzelhandels mit deutlichen Preisnachlässen direkt an den Endverbraucher veräußern, werfen solche Probleme auf. Einrichtungen dieser Art sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig. Bei einer Geschossfläche von weniger als 5000 m<sup>2</sup> sind auch Standorte in Mittelzentren möglich. Die im Einzelfall zu erwartenden Auswirkungen sind in der Regel in einem Raumordnungsverfahren zu prüfen.</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig in städtebaulich integrierten Lagen innerhalb des Bebauungszusammenhangs ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Bei Vorhaben, die auf Grund ihres Warenangebots nur geringe Auswirkungen auf die innerörtliche Einzelhandelsstruktur und damit auf die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne erwarten lassen oder auf Grund der Beschaffenheit der Waren für Stadt- und Ortskerne nicht geeignet sind, ist eine Ansiedlung in städtebaulichen Randlagen möglich. Die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde oder anderer Zentraler Orte ist in der Regel als wesentlich beeinträchtigt anzusehen, wenn dort wegen des zu erwartenden Kaufkraftabflusses Geschäftsaufgaben drohen.</p> <p>Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 des Landesplanungsgesetzes sind in den Regionalplänen gebietsscharf Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte auszuweisen, soweit diese regionalbedeutsam sind. Dabei sollen regionale und kommunale Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel dazu beitragen, das Nebeneinander von großflächigem Einzelhandel und Facheinzelhandel vorausschauend raum- und stadtverträglich zu steuern.</p>
<p>Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin- Brandenburg, in Kraft getreten am 01.07.2019</p>	<p>Z 2.7 Schutz benachbarter Zentren Großflächige Einzelhandelseinrichtungen dürfen nach Art, Lage und Umfang die Entwicklung und Funktionsfähigkeit bestehender oder ge-</p>	<p>Zu Z 2.7</p> <p>Z 2.7 enthält ein auf den Schutz bestehender oder geplanter zentraler Versorgungsbereiche benachbarter Zentraler Orte sowie den Schutz der verbrauchernahen Versorgung innerhalb der jeweiligen Gemeinde gerichtetes raumordnerisches Beeinträchtungsverbot. Während sich die gehobenen Versorgungsfunktionen Zentraler Orte auf den mittelzentralen Verflechtungsbereich beziehen, ist von einer verbrauchernahen Nahversorgung auszugehen, wenn Einzelhandelseinrichtungen der Nahversorgung auf die Nahversorgung der jeweiligen Standortgemeinde bezogen sind.</p>

	<p>planter zentraler Versorgungsbereiche benachbarter Zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in benachbarten Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigen (raumordnerisches Beeinträchtigungsverbot)</p>	<p>Bei der Planung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist zu beachten, dass die Zuordnung einzelner Vorhaben entsprechend der festgelegten raumordnerischen Funktionszuweisung (Metropole, Ober- bzw. Mittelzentrum) erfolgt. Zudem ist die Funktion des Vorhabens je nach Art (Kernsortiment zentrenrelevant oder nahversorgungsrelevant), nach Lage (Standort innerhalb eines Zentralen Ortes oder außerhalb, in einen zentralen Versorgungsbereich integriert oder nicht) und nach Umfang (potenzieller Einwohner-Einzugsbereich der Verkaufsfläche sowie die darauf entfallenden Kaufkraftpotenziale) zu beurteilen. Die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche können als Orientierungsmaßstab hinsichtlich des Einzugsbereiches eines Vorhabens verwendet werden.</p> <p>Im Ergebnis neuer Ansiedlungen soll es zu keiner wesentlichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter zentraler Versorgungsbereiche benachbarter Zentraler Orte, insbesondere mit gleicher bzw. höherer Zentralität kommen. Zur Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben ist die Erstellung handelswissenschaftlicher Gutachten zur Beurteilung der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in benachbarten Gemeinden erforderlich. Diese Gutachten sind vom Projektträger zu finanzieren und werden nach Vorgaben der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung vergeben und gemeinsam von der Belegenheitsgemeinde, den Nachbargemeinden und der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung fachlich gesteuert. Das Gutachten kann zugleich auch stadtentwicklungspolitische Fragestellungen behandeln.</p> <p>Während es beim kommunalen Beeinträchtigungsverbot u. a. um unzumutbare Auswirkungen durch eine zu erwartende Umlenkung von Kaufkraftströmen geht, wird die Einhaltung des raumordnerischen Beeinträchtigungsverbotes vor allem an der Wahrung der raumstrukturellen und funktionalen Bedeutung Zentraler Orte in ihrer Funktion als Handelsstandorte gemessen.</p>
<p>Landesentwicklungsplan Hessen 2020, zuletzt geändert durch die 5. VO zur Änderung der VO über den LEP Hessen 2000 vom 16.07.2021</p>	<p>6-4 (Z) Beeinträchtigungsverbot Großflächige Einzelhandelsvorhaben dürfen nach ihrer Art, Lage und Größe die Funktionsfähigkeit städtebaulich integrierter Versorgungslagen der Standort- und Nachbarkommu-</p>	<p>Zu 6-4</p> <p>Neben dem Schutz vor Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit von Zentralen Orten dient das Beeinträchtigungsverbot dazu, integrierte Versorgungslagen zu schützen und zu stärken. Dadurch soll die Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes entsprechend dem Bedarf in zumutbarer Entfernung auch für mobilitätseingeschränkte Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden.</p> <p>Dies gilt insbesondere für Orte, in denen Maßnahmen zur Stärkung oder Aufrechterhaltung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen durchgeführt wurden oder vorgesehen sind. Hierzu gehören insbesondere städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Stadt- und Dorfentwicklungsmaßnahmen.</p>

	<p>nen nicht beeinträchtigen.</p>	<p>Beeinträchtigungen sind dann zu erwarten, wenn das Vorhaben die Funktionsfähigkeit der betroffenen integrierten Versorgungsbereiche so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können. Bei der Beurteilung der Einhaltung des Beeinträchtigungsverbots großflächiger Einzelhandelsvorhaben sind möglichst Kaufkraft- und Umsatzkennziffern zu verwenden, die zwischen stationärem Handel und Online-Handel differenzieren.</p> <p>Integrierte Versorgungslagen im Sinne von Planziffer 6-4 (4. LEP-Änderung) umfassen, neben den zentralen Versorgungsbereichen, auch städtebaulich integrierte Versorgungsstandorte, die aufgrund ihrer einfachen Ausstattung (z. B. nur ein Lebensmittelmarkt) nicht vollständig den Kriterien eines zentralen Versorgungsbereichs entsprechen, aber gerade im ländlichen Raum eine schützenswerte Versorgungsfunktion übernehmen.</p>
<p>Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2016</p>	<p>4.3.2 (kursive Hervorhebung nur hier) (2) Einzelhandelsgroßprojekte nach (1) sind nur zulässig, wenn die Größe, die Art und die Zweckbestimmung des Vorhabens der Versorgungsfunktion des Zentralen Ortes entsprechen, den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten und die Funktionen der Zentralen Versorgungsbereiche des Zentralen Ortes und seines Einzugsbereiches nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)</p>	<p>Zu 4.3.2 (keine isolierte Begründung des Beeinträchtigungsverbots):</p> <p>Unter Einzelhandelsgroßprojekte fallen Neuansiedlungen, Erweiterungen und Umnutzungen von Einzelhandelsbetrieben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung wesentlich auswirken können, sowie sonstige großflächige Handelsbetriebe mit vergleichbaren Auswirkungen. Darüber hinaus werden Einzelhandelsagglomerationen – Ansammlungen mehrerer selbständiger Einzelhandelsbetriebe, auch nicht großflächiger Natur, welche in enger räumlicher und funktionaler Nachbarschaft zueinander stehen – erfasst.</p> <p>Die raumordnungsrechtliche Relevanz von Einzelhandelsagglomerationen wurde in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. u. a. BVerwG vom 10.11.2011-4CN9.10 und Nds OVG Urteil vom 10.07.2014-1KN 121/11) anerkannt. Danach sind Einzelhandelsgroßprojekte neben Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO Agglomerationen verschiedener Einzelhandelsbetriebe auch unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit, die in der Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie ein Einkaufszentrum oder großflächiger Einzelhandelsbetrieb hervorrufen. Von einer Agglomeration in diesem Sinne kann man dann ausgehen, wenn die Einzelhandelsbetriebe von potenziellen Kunden als „eine“ Einheit als Einkaufsgelegenheit wahrgenommen werden. Maßgeblich hierfür ist, dass sie jeweils zu Fuß untereinander leicht erreicht werden können.</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte sind auch sogenannte Herstellerdirektverkaufszentren (zum Beispiel Factory Outlet Center (FOC) oder Designer Outlet Center (DOC)). Im Rechtssinne handelt es sich</p>

		<p>hierbei um Einkaufszentren im Sinne des § 11 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauNVO (vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 22.04.2010, 1 KN 19/09, Juris Rn. 82). Als solche unterliegen sie im Grundsatz den landesplanerischen Festlegungen für Einzelhandelsgroßprojekte. Allerdings ist die besondere Vertriebsform des Herstellerdirektverkaufszentrums durch absatzwirtschaftliche Merkmale gekennzeichnet, die im Einzelfall zu einer abweichenden Beurteilung ihrer raumordnerischen Auswirkungen führen können. Das Vorliegen dieser Merkmale (vor allem: besonderes Warenangebot, spezifische Preisgestaltung, großes Einzugsgebiet, eventuell Verbund mit weiteren touristischen Attraktionen) und ihre raumordnerische Bewertung als Sonderfall - auch im Zusammenhang mit ihrer Bedeutung für die Verwirklichung sonstiger Erfordernisse der Raumordnung - ist im Einzelfall im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens zu prüfen. Gegebenenfalls kommt die Zulassung von Herstellerdirektverkaufszentren im Wege einer Abweichung von den entgegenstehenden Zielen der Raumordnung in Betracht. Hierbei dürfen die zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsbereich des Vorhabens nicht wesentlich beeinträchtigt werden.</p> <p>Die Zentralen Orte sind die Konzentrationspunkte für überörtliche Einrichtungen der privaten und öffentlichen Daseinsvorsorge. Dem Einzelhandel kommt dabei eine Schlüsselfunktion zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu. Diese wird vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen weiter an Bedeutung gewinnen. Das einzelhandelsrelevante Ausstattungsniveau in den Zentralen Orten des Landes ist quantitativ vergleichsweise hoch. Flächenmäßig ist in den Zentralen Orten zudem in allen Branchengruppen eine Sättigungstendenz erkennbar. Darüber hinaus wird sich der stationäre Einzelhandel in Zukunft verstärkt dem Wettbewerb mit dem kaum steuerbaren elektronischen Handel (E-Commerce) stellen müssen. Der Trend der in den letzten Jahren stagnierenden einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben wird sich durch die voraussichtlich höher werdenden Energiekosten und die wohl steigenden Aufwendungen für private Gesundheits- und Altersvorsorge fortsetzen. Bei künftigen Planungen von Einzelhandelsgroßprojekten sind diese Veränderungen der Rahmenbedingungen stärker als bislang zu beachten. Dabei ist der Sicherung der Nahversorgung in den Zentralen Orten und in deren Einzugsbereichen besonderes Augenmerk beizumessen.</p> <p>Der raumordnerische Grundsatz aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 Raumordnungsgesetz zur Sicherung einer ausreichenden wohnungsnahen Versorgung wird durch die raumordnerischen Vorgaben für die Bauleitplanung konkretisiert. Das Zielerfordernis der städtebaulichen Integration dient der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, dem Erhalt und der Weiterentwicklung der gewachsenen Ortsstruktur, der sparsamen Flächeninanspruchnahme sowie der Vermeidung motorisierten Individualverkehrs und leistet somit einen Beitrag zur nach-</p>
--	--	--

		<p>haltigen Siedlungsentwicklung. Zugleich werden damit die Nutzungsmischung gefördert, die Innenstädte /Ortszentren, Stadtteilzentren und sonstige Zentrale Versorgungsbereiche in ihrer Funktion gestärkt und die Infrastruktur effizient genutzt. Städtebaulich integriert ist ein Einzelhandelsstandort dann, wenn der Standort in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen liegt, aus der eine fußläufige Erreichbarkeit des Standortes gegeben ist, ohne dass städtebauliche Barrieren z. B. Verkehrsstrassen oder Bahngleise den Standort von der Wohnbebauung trennen. Der Standort sollte darüber hinaus mit einem den örtlichen Gegebenheiten angemessenen öffentlichen Personenverkehr erreichbar und Teil eines planerischen Gesamtkonzepts sein. Bei allen raumbedeutsamen Planungen ist die Erreichbarkeit zu Fuß oder mit dem Fahrrad zu berücksichtigen.</p> <p>Bei der Entwicklung und Stabilisierung der Innenstädte genießt der Einzelhandel höchste Priorität. Als Standort für Wohnen, Arbeit, Bildung, Dienstleistung, Kultur, Kommunikation, Tourismus und Versorgung gibt die Innenstadt Impulse für die Entwicklung der Zentralen Orte und deren Einzugsbereiche. Die Innenstädte als Wohnräume haben in Mecklenburg-Vorpommern siedlungsstrukturell bedingt seit jeher einen essenziellen Wert und werden auch in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund gilt es insbesondere, ihre Nahversorgungsfunktionen auch mit landes- und kommunalplanerischen Steuerungsinstrumenten zukunftsfähig aufzustellen. Neben der Innenstadt als zentraler Versorgungsbereich (Zentrale Versorgungsbereiche können sich sowohl aus den tatsächlichen Verhältnissen als auch aus den planerischen Festsetzungen und Darstellungen ergeben: vgl. BVerwG, Urteile v.1.12.2009-4 C 2.08 und OVG NRW Urteil v. 17.11.2011-10 A 787/09, BVerwG. Beschluss v. 12.07.2012-4B 13/12 (Merkmale)) höchster Zentralitätsstufe ist die Sicherung einer funktional ausgewogenen Zentren- und einer stabilen Nahversorgungsstruktur sowohl in den Zentralen Orten als auch deren Einzugsbereichen Ziel der Landesentwicklung. Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgegrenzte Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzung und häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen einschließlich gastronomischer Angebote, eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Versorgungsbereich hinaus zukommt. Die Festlegung von Zentralen Versorgungsbereichen ist hierbei ein geeignetes planerisches Instrument, da sie das Gerüst zur Sicherung von tragfähigen Nahversorgungs- und Zentrenstrukturen sind. Die Zentralen Versorgungsbereiche sind durch bauleitplanerische Instrumente (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) zu sichern.</p> <p>Aufgrund der Größe der Grundzentren, so die Erfahrungen der letzten Jahre, sind die Voraussetzungen entsprechend der Kriterien zur Festlegung von Zentralen Versorgungsbereichen nicht</p>
--	--	--

		<p>immer gegeben. Alternativ ist die Nahversorgungsstruktur auf der Grundlage eines Nahversorgungskonzeptes zu ermitteln und durch bauleitplanerische Maßnahmen zu sichern.</p> <p>Die Regelung zur Konzentration der zentrenrelevanten Sortimente auf die Zentralen Versorgungsbereiche ist die Antwort auf die demografischen Veränderungen und auf die bestehende Angebotssituation in den zentrenrelevanten Sortimentsgruppen.</p> <p>Es ist Aufgabe der Kommunen, die „Zentrenrelevanz“ auf Basis ihrer örtlichen Einzelhandels-situation in Verbindung mit ihren stadtspezifischen Zielvorstellungen im Rahmen der Erarbeitung der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte zu bestimmen. Die Auswertung zahlreicher kommunaler Einzelhandelskonzepte im Land hat gezeigt, dass sich die Sortimentslisten der Kommunen nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Vor diesem Hintergrund werden die in Abbildung 21 (S. 55) aufgeführten Sortimente als zentrenrelevante Kernsortimente in Mecklenburg-Vorpommern festgelegt. Das Kernsortiment eines Einzelhandelsbetriebes bezeichnet dabei, in Abgrenzung zum Randsortiment, den Hauptteil des Warenangebotes, der nach allgemeiner fachlicher Übereinkunft einem bestimmten Sortimentsbereich zuzuordnen ist. Das Kernsortiment bestimmt somit in der Regel auch die Art eines Einzelhandelsbetriebes.</p> <p><b>Abbildung 21 – Zentrenrelevante Kernsortimente</b></p> <div data-bbox="815 874 1995 1305" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekleidung, Wäsche</li> <li>- Bücher, Papier / Bürobedarf / Schreibwaren</li> <li>- Schuhe, Lederwaren</li> <li>- Elektrogeräte, (ohne Elektrogroßgeräte, Lampen / Leuchten) Geräte der Unterhaltungs- und Kommunikations-elektronik, Foto und optische Erzeugnisse</li> <li>- medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel</li> <li>- Uhren, Schmuck</li> <li>- Parfümeriewaren</li> <li>- Haushaltswaren, Glas / Porzellan / Keramik</li> <li>- Spielwaren</li> <li>- Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel (ohne Sportgroßgeräte)</li> <li>und</li> <li>- Nahrungs- und Genussmittel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)</li> <li>- Gesundheits- und Körperpflegeartikel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)</li> </ul> </div> <p>Die im Rahmen der Einzelhandelskonzepte festgelegten ortstypischen Sortimentslisten der Kommunen ergänzen und /oder spezifizieren die Landesliste.</p>
--	--	---



		<p>Nicht zentrenrelevante großflächige Einzelhandelsbetriebe, z. B. Möbel- und Einrichtungshäuser, Bau- und Gartenmärkte, benötigen in der Regel zur Umsetzung ihres Unternehmenskonzeptes große Flächen, die nicht immer städtebaulich integrierbar sind. Bevor neue Standorte in städtebaulicher Randlage entwickelt werden, sollen zunächst bestehende integrierte Standorte bezüglich ihrer Erweiterungsmöglichkeiten geprüft werden (Stichworte: Verkehrsvermeidung, Verkehrsbündelung, Flächensparen, Erreichbarkeit immobiler Bevölkerungsgruppen etc.). Mit zunehmender Größe der Betriebe erhöht sich auch der Anteil der branchentypischen zentrenrelevanten Sortimente, die häufig für sich betrachtet Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erwarten lassen und einer gesonderten Prüfung bedürfen.</p> <p>In der Zukunft werden sich der Einzelhandel und die Kommunen verstärkt den Veränderungen der wirtschaftlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen stellen müssen. Das setzt mehr denn je ein strategisches, abgestimmtes und konzeptionelles Handeln zwischen Kommune /Region und Einzelhandel voraus. Mit dem Einzelhandelskonzept werden folgende Ziele verfolgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt und Stärkung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion,</li> <li>- Sicherung der Nahversorgungsfunktion des Zentralen Ortes und von dessen Einzugsbereichen,</li> <li>- Erhalt und Stärkung der Innenstadtfunktion,</li> <li>- Festlegung von Zentralen Versorgungsbereichen als Grundgerüst für funktionsgerechte Versorgungsstrukturen</li> <li>- (Sicherung durch kommunale Bauleitplanung),</li> <li>- Feinsteuerung des Einzelhandels durch ortsspezifische Sortimentslisten,</li> <li>- Schaffung von Investitions- und Planungssicherheit und</li> <li>- Entscheidungsgrundlage für Ansiedlungsvorhaben.</li> </ul> <p>Zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden (Stadt-Umland-Räume) bestehen funktionale Einzelhandelsverflechtungen. Dabei gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich der Verflechtungsintensität, sowohl zwischen den einzelnen Stadt-Umland-Räumen als auch zwischen den jeweiligen Umlandgemeinden und ihrer Kernstadt. Während die Einkaufszentren in ausgewählten Umlandgemeinden des Stadt-Umland-Raums Rostock bedeutende oberzentrale Funktionen für die Kernstadt wahrnehmen, gibt es in den Umlandgemeinden des Stadt-Umland-Raums Neubrandenburg keine derartigen „Funktionsverlagerungen“. Des Weiteren ist die Versorgungssituation in den Umlandgemeinden sehr different. Während ein Teil der Gemeinden über eine überregionale Einzelhandelsausstattung und über eine gesicherte Nahversorgung verfügt, gibt es eine Vielzahl von Gemeinden, die gar keinen Einzelhandelsbetrieb haben. Die Kernstädte</p>
--	--	---



		<p>(vier Oberzentren, ein Mittelzentrum) verfügen über kommunale Einzelhandelsentwicklungskonzepte, die die Grundlage für die Steuerung des Einzelhandels innerhalb der Stadtgrenzen bilden. Eine abgestimmte Einzelhandelsentwicklung in den Stadt-Umland-Räumen erfordert jedoch eine konzeptionelle Gesamtbetrachtung. Einzelhandelsgroßprojekte in den Umlandgemeinden werden auch in Zukunft eine Ausnahme bleiben. Diese Ausnahmefälle sind im Rahmen der Stadt-Umland-Raum-Konzepte gemeindekonkret zu bestimmen.</p> <p>Zusammengefasst verfolgen die Stadt-Umland-Raum-Konzepte folgende Ziele: Stärkung der zentralörtlichen Funktion der Kernstädte, Sicherung der Nahversorgung der Bevölkerung in den Gemeinden – unabhängig von administrativen Grenzen und unter Berücksichtigung der Mobilität der Bevölkerung sowie der demografischen Entwicklung, Entstehung tragfähiger und nachhaltiger Entwicklungsszenarien für die Stadt-Umland-Räume, Verbesserung der interkommunalen Kooperation, Planungssicherheit für Politik, Verwaltung und Einzelhandel.</p>
Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen vom 26.09.2017, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 07.09.2022, in Kraft getreten am 17.09.2022	2.3 08 Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung dürfen durch neue Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtungsverbot).	<p>Zu 2.3 08</p> <p>Hinsichtlich des Beeinträchtungsverbot sind ebenso wie beim Kongruenzgebot die Verkaufsflächengröße und die Differenzierung des Warensortiments, u.a. nach periodischem und aperiodischem Bedarf, wesentliche Kenngrößen für die Analyse und Bewertung der Auswirkungen eines geplanten Einzelhandelsgroßprojektes.</p> <p>Danach ist zu prüfen, ob von dem geplanten Einzelhandelsgroßprojekt wesentliche Beeinträchtigungen auf die einzelnen Komponenten ausgeglichener Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung ausgehen. Hierbei steht aus raumordnerischer Sicht nicht allein die durch das Einzelvorhaben bzw. durch Einzelhandelsagglomerationen bewirkte Umsatzumverteilung im Vordergrund, sondern auch Kennziffern zur Zentralitätsentwicklung und zur Nachfrageentwicklung im Einzugsbereich des Vorhabens.</p>
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) 2017, zuletzt	6.5-3 Ziel Beeinträchtungsverbot Durch die Darstellung und Festsetzung von	<p>Zu 6.5-3</p> <p>Die Zentrenverträglichkeit der durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO ermöglichten Einzelhandelsnutzungen hängt sowohl vom Standort als auch von Art und Umfang des möglichen Warenangebotes ab. Aus</p>

<p>geändert am 06.08.2019</p>	<p>Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.</p>	<p>diesem Grund stellt Ziel 6.5-3 auf die wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche durch zentrenrelevante Sortimente ab. Das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot belässt der Gemeinde einen gegenüber dem allgemeinen Kongruenzgebot größeren Spielraum, stellt jedoch gleichzeitig sicher, dass zentrale Versorgungsbereiche der Standortgemeinde und der benachbarten Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.</p> <p>Das Beeinträchtigungsverbot wird durch überörtliche Interessen getragen. Zwar hat das Beeinträchtigungsverbot auch städtebauliche Bedeutung für die jeweilige örtliche kommunale Planung, wie sich aus § 2 Abs. 2 und § 34 Abs. 3 BauGB ergibt. Das schließt allerdings eine Raumbedeutsamkeit nicht aus. Soweit die Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen (in der Regel Mittel- und Oberzentren), ist mit dem Beeinträchtigungsverbot zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweiligen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt. Überörtliche Interessen rechtfertigen die Festlegung aber auch dann, wenn die jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche Versorgungsfunktion haben. Aufgabe der Raumordnung ist es u. a., die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Diese Aufgabe stellt das Gesetz in einen Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept. Dieses soll eine ausreichende Versorgung auch wenig mobiler Bevölkerungsgruppen sichern. Hierbei handelt es sich um überörtliche Interessen, die das Beeinträchtigungsverbot unterstützen soll. Die Zielqualität vergleichbarer raumordnerischer Beeinträchtigungsverbote haben verschiedene Oberverwaltungsgerichte anerkannt; auch das Bundesverwaltungsgericht hat ein solches nicht in Zweifel gezogen (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10; VGH BW, Urt. v. 17.12.2009, 3 S 2110/08; OVG Koblenz, Urt. v. 15.10.2008, 1 A 10388/08; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8.10).</p> <p>Dass der Begriff der „wesentlichen Beeinträchtigung“ eines Versorgungsbereichs justitiabel ist, hat grundlegend die Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB gezeigt (BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/07 = BVerwGE 129, 307). Auf diese Rechtsprechung kann daher auch zur Auslegung des Beeinträchtigungsverbots des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – zurückgegriffen werden.</p> <p>Danach ist eine wesentliche Beeinträchtigung eines zentralen Versorgungsbereichs in jedem Fall anzunehmen, wenn die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird. Eine solche Funktionsstörung liegt</p>
-----------------------------------	--	---

		<p>vor, wenn der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann.</p> <p>Bei der Beurteilung, ob eine wesentliche Beeinträchtigung zu erwarten ist, sind im Rahmen einer Gesamtbetrachtung alle relevanten Umstände des jeweiligen Einzelfalls in den Blick zu nehmen. Dabei sind unter anderem die durch eine Planung zu erwartenden Kaufkraftabflüsse oder prognostizierte Umsatzverteilungen geeignet, städtebaulich relevante schädliche Auswirkungen zu konkretisieren und Funktionsstörungen aufzuzeigen (BVerwG, Urteile v. 11.10.2007, 4 C 7.07 und 17.12.2009, 4 C 2.08). Für die dafür erforderliche Auswirkungsanalyse und -bewertung sind die Verkaufsflächengrößen, das Warensortiment und die Flächenproduktivitäten des mit der Planung verfolgten Vorhabens zentrale Kenngrößen. Die Auswirkungen sind dabei aus Sicht eines realistischen ungünstigen Falles (worst-case-Betrachtung) zu prognostizieren (vgl. OVG NRW, Urt. v. 02.10.2013, 7 D 18/13.NE). Für eine realitätsnahe Betrachtung kann es erforderlich sein, neben dem im Einzugsgebiet bereits vorhandenen Verkaufsflächenbestand auch die bis zum Markteintritt des Planvorhabens sicheren, konkret zu erwartenden Veränderungen (Hinzutreten planungsrechtlich abgesicherter weiterer Einzelhandelsansiedlungen wie ebenso absehbare Schließungen) zu berücksichtigen (vgl. OVG NRW, Urt. v. 01.12.2015, 10 D 91/13.NE). Auch bei allgemeinen Kerngebietsausweisungen ohne konkret anstehende Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO sind die Auswirkungen dieser Bauleitplanung durch eine „worst-Case-Betrachtung“ zu ermitteln.</p> <p>Ein erster Anhaltswert für die Annahme einer Funktionsstörung ist ein Umsatzverlust bei zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten von ca. 10 %. Allerdings kann auch ein geringerer Umsatzverlust eine Funktionsstörung zur Folge haben, wenn sich gewichtige Auswirkungen auf Grund der städtebaulichen Zusammenhänge ergeben; ebenso kann sich ein höherer Umsatzverlust als noch unschädlich erweisen (zu dem Vorstehenden s. u.a. BVerwG, Beschlüsse v. 22.12.2009, 4 B 25.09 und 03.08.2011, 4 BN 15.11; s. ebenfalls OVG NRW, Urt. v. 01.02.2010, 7 A 1635/07 und v. 02.10.2013, 7 D 18/13.NE). Deswegen ist für jeden Einzelfall im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu prognostizieren, ob die jeweilige Umsatzumverteilung in wesentliche Beeinträchtigungen von zentralen Versorgungsbereichen umschlägt.</p> <p>Dabei sind – neben der voraussichtlichen Umsatzumverteilung – insbesondere zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteile v. 11.10.2007, 4 C 7.07 und 17.12.2009, 4 C 2.08; OVG Münster, Urteile v. 11.12.2006, 7 A 964/05 und 01.02.2010, 7 A 1635/07; OVG Lüneburg, Urt. v. 15.03.2012, 1 KN 152/10):</p>
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- die durch die Bauleitplanung ermöglichten Verkaufsflächen im Vergleich zu den in den zentralen Versorgungsbereichen vorhandenen Verkaufsflächen derselben Branche;</li> <li>- eine „Vorschädigung“ der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche bspw. durch bestehende Leerstände;</li> <li>- die Gefährdung vorhandener „Magnetbetriebe“, die maßgebliche Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche haben;</li> <li>- die Sortimentsstruktur des neuen Vorhabens, insbesondere wenn es auf solche Sortimente ausgerichtet ist, die für zentrale Versorgungsbereiche einen maßgeblichen Frequenzbringer darstellen;</li> <li>- das Vorhandensein branchengleicher Einzelhandelsangebote an nicht integrierten Standorten im Einzugsbereich der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche;</li> <li>- die Kundenattraktivität der Planung durch standortbedingte Synergieeffekte;</li> <li>- die räumliche Distanz zwischen der Planung und den betroffenen zentralen Versorgungsbereichen;</li> <li>- der Ausfall eines einzelnen Sortiments, wenn es sich um ein „besonders zentrenrelevantes Leitsortiment“ handelt.</li> </ul>
<p>Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz vom 14.10.2008</p>	<p>Z 60 Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgesetz). Dabei sind auch die Auswirkungen auf</p>	<p>Zu Z 60</p> <p>Darüber hinaus haben die planenden Standortgemeinden die übergemeindliche Abstimmung von Planung und Ansiedlung, Erweiterung oder Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen sicherzustellen (interkommunales Abstimmungsgebot). Dabei sind auch die Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen (im Sinne des § 2 Abs. 2 BauGB und des § 34 Abs. 3 BauGB). Zentrale Versorgungsbereiche können sich insbesondere aus entsprechenden Darstellungen und Festlegungen in Bauleit- und Raumordnungsplänen ergeben. Sie können sich auch aus sonstigen städtebaulichen Konzeptionen wie zum Beispiel städtischen Zentren- oder Einzelhandelskonzepten oder auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben.</p> <p>Als Anhaltspunkt für die Beschränkung innenstadtrelevanter Sortimente als Randsortimente kann zum Beispiel die Schwelle der Großflächigkeit dienen. Darüber hinaus sollen Randsortimente in einem inhaltlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Hauptsortiment stehen.</p> <p>Soweit noch nicht vorhanden, wird den Gemeinden empfohlen, auch interkommunal abgestimmte Einzelhandelskonzepte zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in der betreffenden Gemeinde bzw. im betreffenden Teilraum (zum Beispiel auf Verbandsgemeindeebene) aufzustellen. Hierbei ist insbesondere dem Aspekt der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung Rechnung zu tragen.</p>

	Stadtteile von Ober und Mittelzentren zu beachten.	
Saarland, Verordnung über den Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ vom 04.07.2006	2.5.2 (45) (Z) Neuansiedlungen, Erweiterungen bzw. Nutzungsänderungen großflächiger Einzelhandelseinrichtungen dürfen das Zentrale-Orte-Gefüge des Landes sowie die Funktionsfähigkeit des jeweiligen zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereiches des zentralen Ortes (Standortgemeinde) sowie der benachbarten zentralen Orte (Nachbargemeinden) nicht beeinträchtigen (Beeinträchtigungsverbot). Dies gilt insbesondere für solche Standortgemeinden, in denen der Erfolg von städtebaulichen Maßnahmen zur funktionalen Stärkung oder Stabilisierung von Stadt- und Ortskernen in Frage gestellt wird, z. B. bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwick-	<p>Zu Ziff. 2.5.2 (keine isolierte Begründung des Beeinträchtigungsverbots)</p> <p>Die gesellschaftliche und raumordnerische Bedeutung des Einzelhandels beruht vor allem auf einer flächendeckenden (Grund-) Versorgung der Bevölkerung als Endverbraucher mit einem nach Zentralörtlichkeit differenzierten, bedarfsgerechten Versorgungsangebot in zumutbarer Erreichbarkeit. Demografische und wirtschaftliche Veränderungen, Veränderungen auf Kunden- und Angebotsseite, verschärfter Wettbewerb im Einzelhandel mit sinkenden Handelsspannen und die daraus resultierenden Konzentrationstendenzen haben jedoch in der Vergangenheit zu einer Umstrukturierung hin zu umsatzstarken, größerflächigen Betriebseinheiten mit immer größeren Einzugsbereichen geführt. Die Folge dieser Konzentration auf größere, leistungsfähigere Betriebe an weniger, meist autogerechten dezentralen Standorten am Stadt- bzw. Gemeinderand ist ein ausgedünntes Versorgungsnetz mit immer größeren „Maschen“ („Rückzug aus der Fläche“, Leerstände von Ladenlokalen in den Innerortslagen). Damit ist die Erreichbarkeit dieser dezentralen Standorte überwiegend von der Benutzung des PKW abhängig, so dass immobile, auf ÖPNV-Verbindung oder Fußwegdistanz angewiesene Bevölkerungsgruppen zunehmend Versorgungsdefizite zu befürchten haben. Diese Tendenzen im Standortverhalten des Einzelhandels wirken sich nicht nur nachteilig auf den raumordnerischen und gesellschaftlichen Anspruch einer wohnungsnahen und räumlich ausgeglichenen Grundversorgung mit einem differenzierten und bedarfsgerechten Warenangebot aus, sondern implizieren oftmals auch ganz erhebliche Gefährdungspotenziale für die Funktionsfähigkeit und Attraktivität der gewachsenen Innenstädte, Stadtteilzentren und Ortskerne mit ihrer vielfältigen Versorgungs-, Dienstleistungs- und Kommunikationsfunktion. Als wohnortnahe Grundversorgung wird hierbei Versorgung mit allen wesentlichen Warengruppen des kurzfristigen bzw. täglichen Bedarfes, wie beispielsweise Nahrungs- und Genussmittel und Drogeriewaren, aber auch die Versorgung mit Dienstleistungen, wie beispielsweise Arzt, Apotheke, Gastronomie, verstanden, die in kurzer Fußwegeentfernung zu den jeweiligen Wohnbereichen der Nutzer erfolgen kann.</p> <p>Deshalb ist es notwendig, durch landesplanerische Festlegungen auf die Raumverträglichkeit solcher großflächiger Einzelhandelseinrichtungen oberhalb der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche, was nach geltender Rechtsprechung einer Verkaufsfläche von ca. 700 – 800 m<sup>2</sup>. entspricht) hinzuwirken und über die kommunale Bauleitplanung sicherzustellen, dass sich der großflächige Einzelhandel an städtebaulich inte-</p>

	<p>lungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen.</p>	<p>grierten Standorten entfalten kann. Dabei sind Standorte dann als integriert zu bezeichnen, wenn sie in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem zentralen, innerörtlichen Versorgungskern der betreffenden Stadt oder Gemeinde stehen und in das vorhandene Siedlungsgefüge städtebaulich eingebunden sind. Allerdings sind aus landes- und bauleitplanerischer Sicht für die Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen dort Grenzen zu ziehen, wo die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit des jeweiligen zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereiches der Standort- und Nachbargemeinde gestört und damit die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung wesentlich beeinträchtigt wird. Durch die landesplanerischen Festlegungen wird darauf hingewirkt, dass sich die Ansiedlung, Erweiterung oder Änderung von Einzelhandelsvorhaben nach Sortimentsstruktur und Verkaufsflächengröße in die räumlich-funktionell zugeordnete Versorgungsaufgabe der jeweiligen Zentralitätsstufe und des Verflechtungsbereiches einpasst. Die Raumverträglichkeit ist vom Planungsträger durch qualifizierte Unterlagen, Expertisen oder Einzelhandelsgutachten entsprechend nachzuweisen.</p> <p>Wird eine großflächige Einzelhandelseinrichtung an einem städtebaulich integrierten Standort errichtet oder erweitert oder diesem in unmittelbarer Nähe zugeordnet, ist in der Regel keine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des innerörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde zu erwarten. Vielmehr trägt dies zu einer Stabilisierung bzw. Aufwertung der jeweiligen Innenstadt-, Stadtteil- und Ortskernfunktionen bei. Als städtebaulich integriert gelten dabei Standorte im baulichen Siedlungszusammenhang, die in enger räumlicher und funktionaler Verbindung mit dem zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereich stehen und sich neben einer Anbindung an den ÖPNV auch durch einen anteiligen, zu Fuß erreichbaren Einzugsbereich auszeichnen. Die landesplanerischen Festlegungen räumen daher integrierten Einzelhandelsstandorten einen Vorrang ein. Werden großflächige Einzelhandelseinrichtung dagegen außerhalb integrierter Standorte ausgewiesen, so führt dies — in Abhängigkeit von Warensortiment und Größenordnung — sehr oft zu erheblichen städtebaulichen und funktionalen Beeinträchtigungen der jeweiligen Innerortslagen bis hin zu Leerständen von Einzelhandelslokalen. Deshalb kommen nicht-integrierte Standorte nur für Einzelhandelsvorhaben mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment (zum Beispiel Möbel-/Einrichtungshäuser, Bau- und Gartenmärkte) in Betracht, bei denen die zentrenrelevanten Randsortimente, die trotz ihres geringen Anteils an der Gesamtverkaufsfläche hohe Umsatzwerte erzielen, nach Art und Umfang so begrenzt werden, dass sie weder die verbrauchernahe Versorgung und die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde noch die der Nachbargemeinden wesentlich beeinträchtigen. Ein Überblick über die i. d. R.</p>
--	---	--



		<p>zentrenrelevanten und damit an nicht integrierten Standorten auszuschließenden bzw. zu begrenzenden (Rand-) Sortimenten ist Anlage 7 zu entnehmen.</p> <p>Die planerische Abstimmung des aus raumordnerischer und städtebaulicher Sicht optimalen Makro- und Mikrostandortes, des Warensortimentes sowie der sortimentspezifischen Verkaufsflächengröße des großflächigen Einzelhandelsvorhabens sollte entsprechend § 11 Abs. 1 und 2 Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) möglichst frühzeitig erfolgen. Dazu ist es einerseits erforderlich, dass die Landesplanungsbehörde möglichst frühzeitig von solchen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 3 Nr. 6 Raumordnungsgesetz (ROG) Kenntnis erlangt und dass andererseits die Standortgemeinde die erforderliche übergemeindliche Abstimmung vornimmt. Hierzu geben Baugesetzbuch (BauGB) mit den §§ 2 Abs. 2 und 34 Abs. 3 und 3a sowie das Saarländische Landesplanungsgesetz (SLPG) mit § 11 Abs. 1 und 2 den formalrechtlichen Rahmen vor. Unabhängig von diesem formell erforderlichen Abstimmungserfordernis wird den Standortgemeinden empfohlen, möglichst frühzeitig und in Kooperation mit der Landesplanungsbehörde und den Nachbargemeinden Einzelhandelskonzepte zu entwickeln, um unter der Zielsetzung einer bedarfsgerechten und verbrauchernahen Versorgung mit Waren und Dienstleistungen eine vorausschauend Stadt- bzw. Ortsentwicklungsplanung und damit Standortvorsorge zu betreiben. Unter dem Eindruck der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie dem Erfordernis oftmals kurzfristiger Standortentscheidungen ist eine solche Planung für die mittel- und langfristige Sicherung und Entwicklung der kommunalen (und regionalen) Versorgungsstruktur unabdingbar.</p> <p>Wesentliches Ziel der im Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Umwelt“ getroffenen landesplanerischen Festlegung von „Vorranggebieten für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen“ (VG) ist es, durch die Erhaltung bzw. Ansiedlung von Betrieben aus dem industriell-produzierenden Sektor, des gewerblichen Bereiches sowie des wirtschaftsorientierten Dienstleistungsgewerbes Arbeitsplätze zu sichern bzw. zu erhalten. VG sind damit auf das Produktions- und Dienstleistungsgewerbe ausgerichtet. Die Inanspruchnahme dieser überörtlich (landesweit) bedeutsamen Gewerbevorrangflächen durch Einzelhandelseinrichtungen konterkariert diese landesplanerische Zielsetzung und ist daher nicht zulässig.</p> <p>Dieser Gewerbevorrang trifft vom Grundsatz her auch auf alle anderen gewerblichen Bauflächen zu (vgl. §§ 8 und 9 BauNVO). Daher ist die gemeindliche Bauleitplanung dazu aufgerufen, wo dies besondere städtebauliche Gründe erfordern – beispielsweise bei einer drohenden Beeinträchtigung der verbrauchernahen Versorgung oder bei potenziell schädlichen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereich der Standortgemeinde oder anderer Gemeinden –, über §</p>
--	--	--



		<p>1 Abs. 9 BauNVO Einzelhandelseinrichtungen in Gewerbe- und Industriegebieten auszuschließen. Davon ausgenommen werden kann so genannter Handwerkshandel in einer Verkaufsflächengröße von maximal 500 m<sup>2</sup>, sofern die Verkaufsstätten dem jeweiligen Handwerks- oder Gewerbebetrieb direkt zugeordnet und diesem baulich und funktional untergeordnet sind. Kraftfahrzeugreparaturwerkstätten zugeordnete Verkaufsstätten für Kraftfahrzeuge wie beispielsweise bei Autohäusern können von dieser Beschränkung ausgenommen werden, da bei diesen der Verkaufsflächenanteil zur Präsentation der Kraftfahrzeuge in der Regel weit größer als der zugeordnete Werkstattbereich ist. Insofern kann die o. g. Regelung für solche Betriebe systembedingt nicht gelten. Zentrenrelevante Kern- oder Randsortimente sollten aus o. g. Gründen i. V. m. § 1 Abs. 9 BauNVO generell ausgeschlossen werden. Ein derartiger Ausschluss von Einzelhandelseinrichtungen in Gewerbe- und Industriegebieten ist auch im Hinblick auf bestehende Förderrichtlinien des Landes gerechtfertigt, da sich – auch bei der (späteren) Ansiedlung kleinflächiger Einzelhandelseinrichtungen – hieraus Rückforderungsansprüche ergeben können.</p>
<p>Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan Sachsen vom 14.08.2013</p>	<p>Z 2.3.2.5 Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen darf weder durch Lage, Größe des Vorhabens oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung des Zentralen Ortes sowie der benachbarten Zentralen Orte substantziell beeinträchtigen.</p>	<p>Zu Ziel 2.3.2.4 und Ziel 2.3.2.5 Ziel 2.3.2.4 enthält das Kongruenzgebot. Dieses ist in einem untrennbaren Zusammenhang zu dem Beeinträchtigungsverbot des Zieles 2.3.2.5 zu sehen. Während das Kongruenzgebot die Auswirkungen der großflächigen Einzelhandelseinrichtung auf den jeweiligen Verflechtungsbereich beschränkt, normiert das Beeinträchtigungsverbot ausdrücklich den Schutz des zentralörtlichen Versorgungssystems. Durch eine falsche Standortwahl oder eine falsche Größenordnung können großflächige Einzelhandelseinrichtungen die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne nachteilig beeinflussen. Dem soll vorgebeugt werden, indem die Auswirkungen auf den jeweiligen Versorgungsbereich beschränkt und darüber hinausgehende Beeinträchtigungen verboten werden. Hinsichtlich der Bestimmung der Mittelbereiche wird auf Karte 2 hingewiesen. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht beeinträchtigt werden (siehe VGH Mannheim, Urteil vom 17. Dezember 2009, Az.: 3 S 2110/08, Rn. 41, juris).</p>

<p>Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt vom 12.03.2011</p>	<p>2.3 Z 48 (kursive Hervorhebung nur hier) Die in diesen Sondergebieten entstehenden Projekte</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. dürfen mit ihrem Einzugsbereich den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten,</li> <li>2. sind städtebaulich zu integrieren,</li> <li>3. dürfen eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht gefährden,</li> <li>4. sind mit qualitativ bedarfsgerechten Linienverkehrsangeboten des ÖPNV sowie mit Fuß- und Radwegenetzen zu erschließen,</li> <li>5. dürfen durch auftretende Personenkraftwagen- und Lastkraftwagenverkehre zu keinen unverträglichen Belastungen in angrenzenden Siedlungs-, Naherholungs- und Naturschutzgebieten führen.</li> </ol>	<p>Zu Ziffer 2.3 (keine isolierte Begründung des Beeinträchtigungsverbots)</p> <p>Die Zentralen Orte sind traditionell auch die zentralen Standorte des Einzelhandels.</p> <p>Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist es Aufgabe der Zentralen Orte, entsprechend ihrer jeweiligen Zentralitätsstufe ausreichend Flächen für den Einzelhandel bereitzustellen, damit sich der Einzelhandel so entwickeln kann, dass die Bevölkerung (auch die nicht motorisierte) mit einem differenzierten und bedarfsgerechten Warenangebot in zumutbarer Erreichbarkeit versorgt werden kann. Dabei ist es die Aufgabe aller Zentralen Orte, in ihrem Verflechtungsbereich eine verbrauchernahe Grundversorgung zu sichern. Aufgrund des Einzugsbereiches von Einzelhandelsgroßprojekten sind diese an Ober- und Mittelzentren zu binden.</p> <p>Die Entstehung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, überwiegend am Rand von Gemeinden, in den vergangenen Jahren gefährdet in zunehmendem Maße die Entwicklung der Innenstadtbereiche der Ober- und Mittelzentren.</p> <p>Raumordnerisches Ziel ist es, die hohe Lebensqualität und Anziehungskraft der Innenstädte und der Ortszentren, für die das Land in den letzten Jahren beträchtliche Finanzmittel im Rahmen der Städtebauförderung eingesetzt hat, zu erhalten.</p> <p>Dieses erfordert eine umfassende, überörtliche und koordinierende Steuerung der Standorte für großflächige Einzelhandelsprojekte. Dabei ist es Ziel, den Handel in den Zentren zu stärken, eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur und eine verbrauchernahe Versorgung in den Regionen sicherzustellen. Die Bündelung von Versorgungseinrichtungen in einer gestuften Zentrenstruktur ist Ausdruck des planerischen Leitbilds der Zentralen Orte.</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte müssen in Bezug auf den Umfang ihrer Verkaufsfläche und ihres Warensortiments so konzipiert werden, dass sie der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Einzugsbereich des Zentralen Ortes entsprechen (Kongruenzgebot). Sie dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen sowie ihre Verwirklichung nicht beeinträchtigen. Größe der Verkaufsflächen eines Einzelhandelsprojektes und die Differenzierung des Warensortiments sind für die Bewertung der Auswirkungen hinsichtlich des Kongruenzgebotes und des Beeinträchtigungsverbotes wesentliche Kenngrößen. Nach dem Kongruenzgebot ist zu prüfen, ob ein geplantes Einzelhandelsgroßprojekt dem zentralörtlichen Auftrag der planenden Gemeinde entspricht. Nach dem Beeinträchtigungsverbot ist zu prüfen, ob von dem Einzelhandelsgroßprojekt wesentliche Beeinträchtigungen auf die Komponenten einer ausgeglichenen Versorgungsstruktur und deren Verwirklichung ausgehen. Hierbei sind aus raumordnerischer Sicht</p>
---	--	--

		<p>Kennziffern zur Zentralitätsentwicklung und zur Nachfrageentwicklung im Einzugsbereich des Zentralen Ortes zu prüfen.</p> <p>Auch Erweiterungen bestehender Sondergebiete sollen auf Ober- und Mittelzentren beschränkt bleiben unter Berücksichtigung der gleichen Kriterien wie bei einer Neuausweisung.</p> <p>Ebenso dürfen beabsichtigte Nutzungsänderungen an nicht städtebaulich integrierten Standorten nicht zu Lasten des innerstädtischen Einzelhandels erfolgen. Dieses soll durch Einzelhandelsgutachten nachgewiesen werden.</p> <p>Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben können in ihrer Wirkung dazu führen, dass sie das Ausmaß von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erreichen und damit die Entwicklung der Zentralen Orte als Versorgungskerne gefährden. Aus diesem Grund ist bei der Genehmigung dieser Verkaufseinrichtungen stets die Summationswirkung am Standort zu betrachten.</p> <p>Abweichend von Z 46, welches die Standortkonzentration des großflächigen Einzelhandels auf Ober- und Mittelzentren beschränkt, können Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel, die ausschließlich der Grundversorgung dienen in Grundzentren zugelassen werden. Damit soll die wohnortnahe Grundversorgung in ländlichen Räumen verbessert werden, indem dort den ausschließlich der Grundversorgung dienenden Betrieben insoweit eine Alleinstellung eingeräumt wird, als dort nur sie Einzelhandelsgroßprojekte realisieren dürfen. Diese Alleinstellung soll gerade Grundzentren in die Lage versetzen, dass sie für die Bevölkerung in ihrem Einzugsbereich eine qualitativ hochwertige Vollversorgung im Bereich des täglichen Bedarfs vorhalten können. Bei der Errichtung eines Einzelhandelsbetriebes für die Grundversorgung müssen negative Wirkungen insbesondere auf die Einzugsbereiche der Mittelzentren ausgeschlossen werden.</p>
<p>Landesverordnung über den Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2021 vom 25.11.2021, in Kraft getreten am 17.12.2021</p>	<p>3.10.4 Z (1) Die Darstellung und Festsetzung für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO darf die Versorgungsfunktion Zentraler Orte nicht wesentlich beein-</p>	<p>Zu 3.10.4 (1) Schutzgut des Beeinträchtigungsverbotes ist die Vermeidung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit Zentraler Orte in Umsetzung des Zentrale-Orte-Prinzips. Die Versorgungsfunktion Zentraler Orte soll sich primär über deren Zentrale Versorgungsbereiche (siehe B zu Absatz 6 (1 und 2)) entfalten. Dementsprechend ist als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Absatz 2 Nummer 3 Satz 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG) festgehalten, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als Zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind. Zu berücksichtigen sind auch mögliche Auswirkungen auf konzeptionelle Ansätze zur Fortentwicklung und Ertüchtigung der zentralen Versorgungsbereiche.</p>

	<p>trächtigen und keine schädlichen Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche in der planenden Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lassen (Beeinträchtigungsverbot).</p> <p>(2) Gleichfalls darf die Darstellung und Festsetzung für Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO keine schädlichen Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung mit Waren und Gütern des täglichen Bedarfs für die Bevölkerung im Einzugsgebiet erwarten lassen.</p>	<p>Eine Beschränkung des Beeinträchtigungsverbots auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Versorgungsbereiche würde aber übersehen, dass den Zentralen Orten auch im Bereich der nicht zentrenrelevanten Sortimente eine hervorgehobene Versorgungsbedeutung zukommt. Gemäß ROG ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Insoweit wird auch die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte im Bereich der nicht zentrenrelevanten Sortimente in den Schutzbereich des Beeinträchtigungsverbots einbezogen.</p> <p>Das Beeinträchtigungsverbot steht unter einem Wesentlichkeitsvorbehalt. Bezogen auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Versorgungsbereiche ist als Maßstab für eine wesentliche Beeinträchtigung die bereits vorliegende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Absatz 3 BauGB heranzuziehen. Danach sind schädliche Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche jedenfalls dann zu erwarten, wenn ein Vorhaben deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können (vergleiche Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 11. Oktober 2007, 4 C 7 /07)). Die möglichen Auswirkungen sind durch eine „worst-case“-Betrachtung unter Berücksichtigung gegebener Vorschädigungen zu ermitteln. Die Prognose zentrenschädigender Beeinträchtigungen setzt dabei eine Abschätzung der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen und der städtebaulichen Folgewirkungen eines Planvorhabens voraus. In diesem Zusammenhang ist bei nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten von einer deutlich höheren „Erheblichkeitsschwelle“ auszugehen, als dies im Zusammenhang mit zentrenrelevanten Bedarfsgütern der Fall ist.</p> <p>Zu 3.10.4 (2) Neben der zu sichernden Funktionsfähigkeit der Zentralen Versorgungsbereiche ist – insbesondere auch zur Stärkung einer funktionsgerechten Versorgungsstruktur – im Sinne von § 11 Absatz 3 Satz 2 BauNVO die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung vor allem mit Lebensmitteln in den Blick zu nehmen, die nicht nur auf die Zentralen Versorgungsbereiche, sondern auch auf wohnortnahe Standorte in siedlungsstrukturell integrierten Lagen ausgerichtet ist.</p>
<p>Thüringen, Thüringer Ver- ordnung über das Landesentwick- lungsprogramm</p>	<p>2.6.3 G Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölke- rung im Versorgungsbe- reich und die Funktions-</p>	<p>Zu 2.6.1 bis 2.6.4 (keine isolierte Begründung des Beeinträchtigungsverbots)</p> <p>Die Entwicklung von Städten und Gemeinden und damit auch der Landesteile ist eng verknüpft mit der Situation des Handels. Auch wenn Städte nicht nur Handelszentren, sondern zugleich Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitstätten sind, so wächst die Anziehungskraft der Stadt mit</p>

<p>2025 vom 15.05.2014</p>	<p>fähigkeit anderer Orte sollen durch eine Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).</p>	<p>ihrer Attraktivität als Einkaufsstandort, was wiederum ihre Attraktivität in anderen Bereichen wechselseitig zu verstärken hilft.</p> <p>Der demografische Wandel stellt den Einzelhandel vor Herausforderungen. Der strukturelle Wandel im Einzelhandel, insbesondere die Verschiebung zwischen einzelnen Betriebsformen, die sinkende Zahl von kleinen Einzelhandelsgeschäften und das Entstehen neuer Betriebsformen, verändert das Erscheinungsbild und die Versorgungsstrukturen von Städten und Stadtteilen und beeinflusst durch Kaufkraftverschiebungen ganze Regionen. Die gewachsenen Strukturen werden ebenso beeinträchtigt wie eine flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung. Unter Grundversorgung wird dabei die verbrauchernahe Deckung des überwiegend kurzfristigen Bedarfs an Nahrungs- und Genussmitteln, Drogerieerzeugnissen u. ä. verstanden.</p> <p>Im Interesse der Wahrung der historisch gewachsenen europäischen Stadt und eines ausgewogenen, gegliederten Siedlungssystems ist eine Steuerung der großen Einzelhandelsansiedlung daher zwingend erforderlich, um nachteiligen raumordnerischen Auswirkungen zu begegnen.</p> <p>Während die räumliche Steuerung des Einzelhandels grundsätzlich durch die Bauleitplanung erfolgt, werden die Einzelhandelsgroßprojekte aufgrund ihrer überörtlichen Auswirkungen zusätzlich durch die Raumordnung gesteuert. Ansatzpunkt der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Raumordnung ist das System der Zentralen Orte (siehe 2.2). Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung des großflächigen Einzelhandels in den Zentralen Orten richtet sich dabei an den raumordnerischen Prinzipien Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot (siehe Karte 4), Beeinträchtigungsverbot und Integrationsgebot aus. Erweiterungen und wesentliche Änderungen, die sich nicht auf Erfordernisse der Raumordnung auswirken oder den raumordnerischen Anliegen besser als der bisherige Bestand Rechnung tragen, sind hiervon nicht berührt. Landesplanung trägt insofern als Mittel der Strukturpolitik zu einer nachhaltigen räumlichen Steuerung bzw. einer Unterstützung und Stärkung der Innenstädte bzw. der Zentralen Orte als Wachstumsmotor einer gesamten Region mittelbar auch der größeren Umgebung bei. Städte sind die treibende Kraft der Regionalentwicklung, die auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung aufbaut. Auch hilft eine Unterstützung der Innenstädte und der Zentralen Orte, eine weitere Zersiedelung zu verhindern, welche nicht nur unwirtschaftlich, sondern auch nachteilig für die Umwelt wäre. Umweltfreundlich ist hingegen die Unterstützung der Städte als „Orte der kurzen Wege“, was sich verkehrs-, schadstoff- und landschaftsverbrauchsminimierend auswirkt. Mit dem integrierenden Ansatz der Landesplanung kann somit über die Unterstützung der Stadtentwicklung eine nachhaltige Entwicklung erreicht</p>
--------------------------------	--	--

		<p>werden, um damit auch den zukünftigen Anforderungen, welche z. B. aus dem Klimawandel resultieren, nachzukommen.</p> <p>Die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte, der Innenstädte sowie weiterer Orte mit vorhandenen Handelsstrukturen bedarf umso mehr einer räumlichen Steuerung bzw. Sicherung, als dass der anhaltende Bevölkerungsrückgang in Thüringen die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen immer schwieriger werden lässt.</p> <p>Die Konzentration von Einzelhandelsgroßprojekten (Konzentrationsgebot) auf die Zentralen Orte höherer Stufe ist erforderlich, da diese Zentren durch ihr umfassendes Warenangebot sowie ihre regionale Bedeutung ausgeglichene Versorgungsstrukturen und damit die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungssystems sichern. Die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Grundzentren dient insbesondere der Sicherung der Grundversorgung in ländlich geprägten Räumen als wichtigem Bestandteil der gesellschaftlichen Teilhabe und somit zusätzlich der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Um die Grundversorgung, insbesondere an Nahrungs- und Genussmitteln möglichst wohnungsnah und barrierefrei zu ermöglichen, kann zudem in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion eine Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten erforderlich sein. Im Lebensmitteleinzelhandel in Form der Vollsortimenter kann angesichts der heute üblichen Angebotsstrukturen regelmäßig die Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO überschritten werden, ohne dass dies zu den nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO zu missbilligenden Folgen führt. Entsprechende Betriebe sind daher bauplanungsrechtlich nicht als Einzelhandelsgroßprojekte zu behandeln und damit vermutlich auch raumordnungsrechtlich außerhalb Zentraler Orte zulässig.</p> <p>Zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen benachbarter Zentraler Orte sind interkommunal abgestimmte Einzelhandelskonzepte sinnvoll, insbesondere bei Betrieben mit einem dauerhaft breiten Sortimentsangebot (Lebensmittelvollsortimenter mit den nahversorgungsrelevanten Sortimenten wie Lebensmittel, Getränke, Drogerie, Kosmetik, Haushaltswaren).</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte sollen in Bezug auf den Umfang ihrer Verkaufsfläche und ihres Warensortiments so konzipiert werden, dass sie der Versorgungsfunktion und dem Einzugsbereich der jeweiligen Zentralitätsstufe des Zentralen Orts entsprechen (Kongruenzgebot). Das heißt, sie dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen bzw. deren Verwirklichung nicht beeinträchtigen. Für die Beurteilung der Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts hinsichtlich des Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots sind u. a. die Verkaufsflä-</p>
--	--	---



		<p>chengröße, das angebotene Warensortiment, die Bevölkerungszahl und die (sortimentspezifische) Kaufkraft im Verflechtungsbereich (siehe Karte 4) wesentliche Kenngrößen.</p> <p>Eine verbindliche Vorgabe einer Liste mit zentrenrelevanten Sortimenten erfolgt nicht, da auf Ebene der Landes- und auch der Regionalplanung u. a. eine Berücksichtigung ortsspezifischer Besonderheiten sowie eine zeitnahe und flexible Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen nicht gewährleistet werden kann. Sortimentslisten für grundversorgungs- und zentrenrelevante Warensortimente können jedoch ein wichtiger Bestandteil der Erstellung von kommunalen oder auch regionalen Einzelhandelskonzeptionen sein (siehe 3.1.5).</p> <p>Als städtebaulich integriert im Sinne des Integrationsgebots gelten Standorte von Einzelhandelsgroßprojekten insbesondere dann, wenn sie in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang stehen bzw. räumlich und funktional dem jeweiligen Siedlungsschwerpunkt (Stadtzentrum, Nebenzentrum, Ortszentrum) zugeordnet sind, Teil eines planerischen Gesamtkonzepts sind (u. a. Berücksichtigung von Städtebau, Verkehr, vorhandener Einzelhandelsstruktur) sowie den Gegebenheiten angepasst in den öffentlichen Personennahverkehr und das Fuß-(und Rad)-wegenetz eingebunden sind. Als planerisches Gesamtkonzept wird dabei u. a. die Bestimmung zentraler Versorgungsbereiche verstanden.</p> <p>Die Festlegungen im LEP 2025 spielen nur in diesem strukturpolitischen Kontext und damit letztlich unter raumordnerischen und mittelbar städtebaulichen Gesichtspunkten eine Rolle. Es wird hingegen kein Schutz von bestehenden oder beabsichtigten Läden, Sortimenten oder Produkten in den Zentren oder Innenstädten bezweckt, die planerischen Festlegungen sind insoweit wettbewerbsneutral. Die Festlegungen der Plansätze 2.6.1 – 2.6.4 greifen zudem nicht in den vorhandenen Bestand der Einzelhandelsgroßprojekte ein, auch dann nicht, wenn diese in Orten gelegen sind, die (künftig) keine zentralörtliche Funktion erfüllen (Bestandsschutz). Insgesamt dienen die Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels also dem Schutz der Stadtzentren und der zentralen Einzelhandelsschwerpunkte im Hinblick auf die auch von der EU anerkannten Zielstellungen einer verbrauchernahen Versorgung, der Vermeidung von Verkehr, der schonenden Nutzung von Flächen, dem Schutz vor Zersiedelung, dem Umwelt- und Klimaschutz sowie der nachhaltigen Entwicklung.</p>
--	--	--



#### 5.4 ÜBERSICHT DER RAUMORDNUNGSPLÄNE DER LÄNDER ZU DEN AGGLOMERATIONSREGELUNGEN

Raumordnungsplan	Regelung zu Einzelhandelsagglomerationen	Maßgebliche Erläuterungen zur Agglomerationsregelung
Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 22.08.2013, zuletzt geändert durch VO vom 16.05.2023	<p>Z. 5.3.1 Flächen für Betriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 der Baunutzungsverordnung sowie für Agglomerationen (Einzelhandelsgroßprojekte) dürfen nur in Zentralen Orten ausgewiesen werden.</p> <p>Abweichend sind Ausweisungen zulässig</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für Betriebe bis 1 200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, die ganz überwiegend dem Verkauf von Waren des Nahversorgungsbedarfs dienen, in allen Gemeinden; diese Ausweisungen sind unabhängig von den zentralörtlichen Funktionen anderer Gemeinden zulässig und unterliegen nur der Steuerung von Ziel 5.3.2,</li> <li>- für Einzelhandelsgroßprojekte, die überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dienen, nur in Mittel- und Oberzentren sowie in Grundzentren mit bestehenden Versorgungsstrukturen in dieser Bedarfsgruppe.</li> </ul>	Neben Betrieben i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO sind aufgrund analoger räumlicher Wirkungen auch Agglomerationen von mindestens drei Einzelhandelsbetrieben in räumlich funktionalem Zusammenhang, die erheblich überörtlich raumbedeutsam sind, als Einzelhandelsgroßprojekte erfasst.
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, in Kraft getreten am 01.07.2019	Z 2.14 Der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche ist entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot).	Agglomerationen sind Ansammlungen mehrerer, für sich genommen meist nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die in ihrer Gesamtheit auf die Kundinnen und Kunden wie Einkaufszentren oder Einzelhandelsgroßprojekte wirken. Z 2.14 erstreckt die für die Planung von Einzelvorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO geltenden Regelungen auch auf Einzelhandelsagglomerationen und trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass auch mehrere selbständige, je für sich

		<p>nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration zu Auswirkungen wie bei Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO führen können. So gibt es Fälle, in denen mit der Zeit zum Beispiel in Gewerbegebieten eher planerisch ungewollt eine solche Agglomeration heranwächst. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der eigenen Gemeinde oder benachbarter Gemeinden sind dann mit denen eines einzelnen großflächigen Einzelhandelsgroßbetriebes durchaus zu vergleichen.</p> <p>Von einer Agglomeration kann ausgegangen werden, wenn die Luftlinie zwischen den Eingängen einzelner Einzelhandelsgebäude unter 150 Meter liegt. Die Vermeidung negativer städtebaulicher Auswirkungen von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die nicht die Kriterien eines Einkaufszentrums im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO erfüllen, ist sicherzustellen. Dabei ist auf den Gesamtumfang der Verkaufsflächen, die sich in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang befinden, Bezug zu nehmen.</p> <p>Auch den Gemeinden stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um der Entstehung, gegebenenfalls auch der Verfestigung oder Erweiterung solcher Einzelhandelsagglomerationen entgegenzuwirken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Ausschluss der Nutzungsart „Einzelhandel“ nach § 1 Absatz 5 BauNVO,</li> <li>- der Ausschluss sortimentsbezogener Einzelhandels-typen (Anlagetypen) gemäß § 1 Absatz 9 BauNVO,</li> </ul>
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- die Gliederung des Plangebietes (räumlich nach unterschiedlichen Arten/Unterarten des Einzelhandels, geschoss- und anlagenbezogene Differenzierungen),</li> <li>- die Festsetzung eines Sondergebietes für ein Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO (Fachmarktstandort) und Untergliederung nach Sortimenten und (Sortiments-)Verkaufsflächen.</li> </ul>
<p>Landesentwicklungsplan Hessen 2020, zuletzt geändert durch die 5. VO zur Änderung der VO über den LEP Hessen 2000 vom 16.07.2021</p>	<p>Z. 2.4 à 6-6 Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, deren Verkaufsfläche in der Summe die Großflächigkeit erreicht, sind raumordnerisch wie großflächiger Einzelhandel zu behandeln.</p>	<p>Für die Annahme einer Agglomeration im raumordnungsrechtlichen Sinne ist ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang erforderlich. Einzelhandelsagglomerationen entstehen, wenn mehrere, einzeln nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe in räumlicher Nähe errichtet, erweitert oder umgenutzt werden, so dass die Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> überschritten wird. An städtebaulich nicht integrierten Standorten – insbesondere in peripher gelegenen Industrie- und Gewerbegebieten – können durch Einzelhandelsagglomerationen ähnlich negative Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung wie bei raumbedeutsamen großflächigen Einzelhandelsvorhaben eintreten. Vorhaben, die einzeln betrachtet nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, müssen landesplanerisch im Zusammenhang der Agglomerationswirkung betrachtet werden. Die Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel und die Versorgungsfunktion der Innenstädte, den und die Umwelt hängen im Wesentlichen von den Sortimenten und ihren Verkaufsflächen ab. Aus Sicht der Raumordnung ist es unerheblich, auf wie viele Einzelhandelsbetriebe sich diese Verkaufsflächen verteilen.</p>

<p>Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2016</p>	<p>Z. 4.3.2 (1) Einzelhandelsgroßprojekte und Einzelhandelsagglomerationen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind nur in Zentralen Orten zulässig.</p>	<p>Unter Einzelhandelsgroßprojekte fallen Neuansiedlungen, Erweiterungen und Umnutzungen von Einzelhandelsbetrieben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung wesentlich auswirken können, sowie sonstige großflächige Handelsbetriebe mit vergleichbaren Auswirkungen. Darüber hinaus werden Einzelhandelsagglomerationen – Ansammlungen mehrerer selbständiger Einzelhandelsbetriebe, auch nicht großflächiger Natur, welche in enger räumlicher und funktionaler Nachbarschaft zueinander stehen – erfasst. Die raumordnungsrechtliche Relevanz von Einzelhandelsagglomerationen wurde in der höchstrichterlichen Rechtsprechung (vgl. u. a. BVerwG vom 10.11.2011-4CN9.10 und Nds OVG Urteil vom 10.07.2014-1KN 121/11) anerkannt. Danach sind Einzelhandelsgroßprojekte neben Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO Agglomerationen verschiedener Einzelhandelsbetriebe auch unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit, die in der Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie ein Einkaufszentrum oder großflächiger Einzelhandelsbetrieb hervorrufen. Von einer Agglomeration in diesem Sinne kann man dann ausgehen, wenn die Einzelhandelsbetriebe von potenziellen Kunden als „eine“ Einheit als Einkaufsgelegenheit wahrgenommen werden. Maßgeblich hierfür ist, dass sie jeweils zu Fuß untereinander leicht erreicht werden können.</p>
---	--	---

<p>Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen vom 26.09.2017, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 07.09.2022, in Kraft getreten am 17.09.2022</p>	<p>Z. 2.3 02 Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind nur zulässig, wenn sie den Anforderungen der Ziffern 03 bis 10 entsprechen. Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß § 11 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3 der Bau-nutzungsverordnung einschließlich Hersteller-Direktverkaufszentren. Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten auch mehrere selbständige, gegebenenfalls jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, die räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und von denen in ihrer Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehen oder ausgehen können (Agglomerationen).</p>	<p>Eine Einzelhandelsagglomeration im Sinne von Ziffer 02 Satz 3 liegt vor, wenn mehrere selbständige, auch jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb städtebaulich integrierter Lagen räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und davon raumordnerische Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO wie bei einem Einkaufszentrum oder einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen bzw. ausgehen können. Die Gleichstellung von Agglomerationen trägt der Erkenntnis Rechnung, dass auch mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und zentraler Versorgungsbereiche sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung haben können. Die Auswirkungen sind dann mit denen eines einzelnen Einzelhandelsgroßprojektes zu vergleichen. Die Zulässigkeit einer Agglomerationsregelung ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden.</p> <p>Eine Prüfung, ob ein Verstoß gegen die Ziele der Raumordnung vorliegt, ist spätestens dann erforderlich, wenn eine neue Einzelhandelsagglomeration außerhalb eines zentralen Siedlungsgebietes bzw. eine Einzelhandelsagglomeration mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb städtebaulich integrierter Lagen planerisch ermöglicht werden soll.</p> <p>Den Städten und Gemeinden stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um der Entstehung, der Ver-</p>
---	--	--

		<p>festigung oder Erweiterung solcher Einzelhandelsagglomerationen entgegenzuwirken, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Ausschluss der Nutzungsart „Einzelhandel“ nach § 1 Abs. 5 BauNVO,</li> <li>- der Ausschluss sortimentsbezogener Einzelhandels-typen (Anlagentypen) gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO,</li> <li>- die Gliederung des Plangebietes (räumlich nach unterschiedlichen Arten /Unterarten des Einzelhandels, ge-schoss- und anlagenbezogene Differenzierungen) oder</li> <li>- die Festsetzung eines Sondergebietes für ein Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO (Fachmarktzentrum) und Untergliederung nach Sortimenten und (Sortiments-) Verkaufsflächen.</li> </ul>
<p>Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) 2017, zuletzt geändert am 06.08.2019</p>	<p>Z. 6.5-8 Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird.</p>	<p>Ziel 6.5-8 erstreckt die für die Planung von Einzelvorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO geltenden Regelungen auch auf Einzelhandelsagglomerationen und trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass auch mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration zu Auswirkungen wie bei Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO führen können (Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche etc.). So gibt es Fälle, in denen in Gewerbegebieten eher unbeabsichtigt eine solche Agglomeration mit der Zeit heranwächst. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der eigenen Gemeinde oder benachbarter Gemeinden sind dann mit denen eines einzelnen großflächigen Einzelhandelsgroßbetriebes durchaus zu vergleichen. Die Zulässigkeit einer Agglomerationsregelung ist vom</p>

		<p>Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden (BVerwG Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = BVerwGE 141, 144).</p> <p>Die Regelung in Ziel 6.5-8 zu den Einzelhandelsagglomerationen ist sinngemäß der für die Planung von Einzelvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO geltenden Regelungen gestaltet, wobei berücksichtigt wird, dass Einzelhandelsagglomerationen anders als Einzelvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht Produkt einer positiven Planung sind, sondern in der Regel eher unbeabsichtigt heranwachsen. Die Parallelität haben die Gemeinden bei der Auslegung von Ziel 6.5-8 zu berücksichtigen.</p> <p>Regulativer Anknüpfungspunkt für die Handlungsanweisung an die nachgeordnete Planungsebene kann daher nicht das Verbot einer bestimmten Planung sein. Vielmehr wird den Gemeinden aufgegeben, außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche und außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung oder Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen (mit zentrenrelevanten Sortimenten) „entgegenzuwirken“.</p> <p>Den Gemeinden wird damit eine Handlungspflicht auferlegt.</p> <p>Wann eine „Einzelhandelsagglomeration“ vorliegt, deren Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung die Gemeinden gemäß Ziel 6.5-8 entgegenzuwirken haben, lässt sich unter Berücksichtigung der entsprechenden Regelungen zur Planung von Einzelvorhaben bestimmen. Diese Regelungen greifen für Vorhaben im</p>
--	--	---



		<p>Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, d. h. für großflächige Einzelhandelsvorhaben, die nachteilige Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO haben können. Eine Einzelhandelsagglomeration im Sinne von Ziel 6.5-8 liegt vor, wenn mehrere selbstständige, auch je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und davon raumordnerische Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO wie bei einem Einkaufszentrum oder einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen bzw. ausgehen können.</p> <p>Wann konkret die in Gestalt des „Entgegenwirkens“ begründete Handlungspflicht einsetzt, liegt zu einem gewissen Grad im Ermessen der planenden Gemeinde. Sie kann gegen die Entstehung von Einzelhandelsagglomerationen frühzeitig Vorsorge betreiben oder derartigen Entwicklungen auf einer späteren Stufe begegnen. Dieses ihr insoweit zustehende Ermessen ändert aber nichts daran, dass Ziel 6.5-8 der Gemeinde hinreichend bestimmte Handlungsanweisungen auferlegt.</p> <p>Ein Verstoß gegen Ziel 6.5-8 Satz 1 ist spätestens dann gegeben, wenn tatsächlich eine neue Einzelhandelsagglomeration außerhalb eines Allgemeinen Siedlungsbereichs entstanden ist. Der Bestimmtheit eines Ziels steht nicht entgegen, dass der Gemeinde ein auf Konkretisierung angelegter Rahmen gesetzt wird, innerhalb dessen sie ihr planerisches Ermessen ausüben kann (ständige Rechtsprechung, siehe etwa</p>
--	--	--

		<p>BVerwG, Beschl. v. 14.04.2010, 4 B 78/09 = DVBl. 2010, 839).</p> <p>Entsprechendes gilt für die Auslegung von Ziel 6.5-8 Satz 2, wonach den Gemeinden u. a. aufgegeben wird, der Entstehung neuer Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken.</p> <p>Enger wird die Handlungspflicht der Gemeinden, soweit sie bestehenden Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche bzw. außerhalb zentraler Versorgungsbereiche (bei vorhandenen zentrenrelevanten Sortimenten) entgegenzuwirken hat. Denn in beiden Fällen liegt eine Einzelhandelsagglomeration mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bereits vor. Unter Verfestigung ist dabei etwa die Änderung der Sortimente bestehender Betriebe zu verstehen, während mit Erweiterung das Hinzutreten weiterer Einzelhandelsbetriebe zu einer bestehenden Agglomeration gemeint ist. Beidem müssen die Gemeinden entgegenwirken.</p> <p>Den Gemeinden stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um der Entstehung, ggf. auch der Verfestigung oder Erweiterung solcher Einzelhandelsagglomerationen entgegenzuwirken, die auch das Bundesverwaltungsgericht beschrieben hat (BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = BVerwGE 141, 144):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- der Ausschluss der Nutzungsart „Einzelhandel“ nach § 1 Abs. 5 BauNVO,</li></ul>
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- der Ausschluss sortimentsbezogener Einzelhandels- typen (Anlagetypen) gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO,</li> <li>- die Gliederung des Plangebietes (räumlich nach un- terschiedlichen Arten /Unterarten des Einzelhan- dels, geschoss- und anlagenbezogene Differenzie- rungen),</li> <li>- die Festsetzung eines Sondergebietes für ein Vor- haben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO (Fachmarktzentrum) und Untergliederung nach Sortimenten und (Sortiments-) Verkaufsflächen.</li> </ul> <p>Ziel 6.5-8 kann dabei – als Auferlegen eines bestimm- ten Handelns – nicht weiter gehen als Ziel 6.5-2 oder 6.5-5. Es liegt daher im planerischen Ermessen einer Gemeinde, Einzelhandelsagglomerationen im Sinne von Ziel 6.5-8 mit nahversorgungsrelevanten Kernsor- timenten oder zentrenrelevanten Randsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche unter den in Ziel 6.5-2 bzw. 6.5-5 genannten Voraussetzungen nicht entgegenzuwirken.</p>
<p>Landesverordnung über das Lan- desentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz vom 14.10.2008</p>	<p>Z 61 Der Bildung von Agglomerationen nicht großflä- chiger Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevanten Sortimenten außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche ist durch Verkaufsflächenbegren- zungen in der Bauleitplanung entgegenzuwirken (Ag- glomerationsverbot).</p> <p>Haben sich bereits Agglomerationsbereiche außer- halb der städtebaulich integrierten Bereiche gebil- det, so sind diese als Sondergebiete des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung auszuweisen und in ihrem Bestand festzuschreiben.</p>	<p>Agglomerationen sind Ansammlungen mehrerer, für sich genommen meist nicht großflächiger Einzelhan- delsbetriebe, die in ihrer Gesamtheit auf die Kunden wie Einkaufszentren oder Einzelhandelsgroßprojekte wirken. Zur Vermeidung negativer städtebaulicher Auswirkungen durch eine sukzessive Ansiedlung nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die nicht ganz- heitlich im Sinne von Einkaufszentren geplant sind, sind durch die Bauleitplanung für betroffene Einzel- handelsstandorte Obergrenzen für die Verkaufsflächen festzusetzen. Darüber hinaus kann auch ein not-</p>

		<p>wendiger Rückbau bei Fehlentwicklungen als Option angestrebt werden.</p> <p>Von einer Agglomeration kann ausgegangen werden, wenn die Luftlinie zwischen den Eingängen einzelner Einzelhandelsgebäude unter 150 m liegt.</p> <p>Die Vermeidung negativer städtebaulicher Auswirkungen von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die nicht die Kriterien eines Einkaufszentrums im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erfüllen, ist über die Bauleitplanung sicherzustellen. Dabei ist auf den Gesamtumfang der Verkaufsflächen, die sich in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang befinden, Bezug zu nehmen. In diese Betrachtung sollen auch innenstadtrelevante Dienstleistungsbetriebe einbezogen werden, da deren Ansiedlung an diesen Standorten ebenfalls zur Funktionsbeeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche beiträgt.</p>
<p>Saarland, Verordnung über den Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ vom 04.07.2006</p>	<p>Z. 2.5.2 (43) Geschoss- und Verkaufsflächen mehrerer Einzelhandelseinheiten, die im räumlich-funktionalen Verbund zueinander stehen (Einzelhandelsagglomerationen), sind zusammenzuzählen. Als Verkaufsfläche gelten hierbei alle Flächen, auf denen der Verkauf abgewickelt wird und die dem Kunden zugänglich sind (einschließlich Kassen- und Packzonen, Gänge, Treppen innerhalb der Verkaufsräume, Standflächen für Warenträger und Einrichtungsgegenstände). Zur Verkaufsfläche zählen auch Freiflächen, die nicht nur vorübergehend für Verkaufszwecke</p>	

	genutzt werden sowie Lagerräume, die gleichzeitig dem Verkauf dienen („Verkauf ab Lager“).	
Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan Sachsen vom 14.08.2013	Z 2.3.2.7 Die Ziele Z 2.3.2.1 bis Z 2.3.2.5 und Grundsatz G 2.3.2.6 gelten entsprechend für die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von nicht großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in enger Nachbarschaft zu einer oder mehreren bereits bestehenden Einzelhandelseinrichtungen, wenn sie in ihrer Gesamtheit wie großflächige Einzelhandelseinrichtungen wirken.	Das Ziel trägt dem Umstand Rechnung, dass von einer Agglomeration von Einzelhandelseinrichtungen, auch wenn die einzelnen Einzelhandelseinrichtungen für sich selbst die Grenze der Großflächigkeit nicht überschreiten, dieselben raumordnerischen Auswirkungen ausgehen können, wie von einzelnen großflächigen Einzelhandelseinrichtungen. Daher werden die Plansätze des Kapitels Handel für diese Agglomeration als entsprechend anwendbar erklärt.
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt vom 12.03.2011	Z 46 Die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung ist an Zentrale Orte der oberen oder mittleren Stufe zu binden. Die Ausweisung von Sondergebieten für eine spezifische Form großflächiger Einzelhandelsbetriebe, Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center - FOC), ist nur an integrierten Standorten in Zentralen Orten der oberen Stufe (Oberzentren) vorzusehen und darf die Attraktivität der Innenstädte nicht gefährden.	Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben können in ihrer Wirkung dazu führen, dass sie das Ausmaß von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erreichen und damit die Entwicklung der Zentralen Orte als Versorgungskerne gefährden. Aus diesem Grund ist bei der Genehmigung dieser Verkaufseinrichtungen stets die Summationswirkung am Standort zu betrachten.
Landesverordnung über den Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2021 vom 25.11.2021, in Kraft getreten am 17.12.2021	Z. 3.10.7 Durch geeignete bauleitplanerische Darstellungen und Festsetzungen ist sicherzustellen, dass in solchen städtebaulichen Lagen, in denen Kern- oder Sondergebiete für Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO nach den Zielen dieses Abschnitts nicht dargestellt und festgesetzt werden dürfen, keine	Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. November 2011 (4 CN 9/1 0) entschieden, dass mehrere nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei räumlicher Konzentration und raumordnerischen Wirkungen wie bei einem (regional bedeutsamen) großflächigen Einzelhandelsbetrieb beziehungsweise

	<p>Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben im räumlichen Zusammenhang entstehen, von denen Wirkungen wie von Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO ausgehen können.</p>	<p>Einkaufszentrum im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO als Agglomeration anzusehen sind. Darüber hinaus zeichnet sich eine Einzelhandelsagglomeration durch folgende Merkmale aus:</p> <p>„Mehr als zwei (auch geplante) selbstständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe in räumlicher Nähe zueinander, die städtebaulich beziehungsweise aus Sicht des Kunden aufeinander bezogen gelten oder die eine wechselseitige Ergänzung der Sortimente und/oder sonstige Synergieeffekte (etwa gemeinsame Nutzung von Werbeanlagen, Zufahrten oder Stellplätze) erkennen lassen.“</p> <p>Ein funktionaler Bezug der angebotenen Sortimente ist dabei nicht zwingende Voraussetzung.</p> <p>Insbesondere die (sukzessive) Konzentration mehrerer kleinteiliger Einzelhandelsbetriebe mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten an städtebaulich nicht wünschenswerten Standorten (zum Beispiel an überregional bedeutenden Verkehrsachsen (zum Beispiel Autobahnen, Ausfallstraßen oder in Gewerbegebieten)) kann städtebaulich negative Auswirkungen zur Folge haben, die dazu führen, dass insbesondere die Zentralen Versorgungsbereiche einer Kommune mittel- bis langfristig die ihnen zukommende Versorgungsfunktion nicht mehr erfüllen können.</p> <p>Wenngleich auf Ebene der Landesplanung ausschließlich die Steuerung von großflächigen Einzelhandels-</p>
--	---	---

		<p>einrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO möglich ist, ermöglicht die Regelung die Steuerung einer Einzelhandelsagglomeration, die vergleichbare raumordnerische Wirkungen wie eine großflächige Einzelhandelseinrichtung erwarten lässt. Die Landesplanung wirkt insoweit insbesondere bei Gewerbegebietsplanungen über Musterfestsetzungen darauf hin, dass der Einzelhandel und insbesondere der Lebensmitteleinzelhandel als generelle Nutzungsart ausgeschlossen wird und nur auf solche Betriebe beschränkt wird, die ihre eigenproduzierten Produkte als untergeordnete Nebeneinrichtung an Endverbraucherinnen und Endverbraucher verkaufen (das heißt nicht selbständiger Einzelhandel wie zum Beispiel Direktvermarktung oder Handwerker-Privileg). In dieser Form und Größenordnung ist Handel in Gewerbegebieten ein produktiver Begleiter von Ansiedlungsvorhaben und schadet den Innenstadtstrukturen und Ortskernen nicht.</p>
<p>Thüringen, Thüringer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm 2025 vom 15.05.2014</p>	<p>Z 2.6.5 Einzelhandelsagglomerationen liegen vor bei einer räumlichen und funktionalen Konzentration von Einzelhandelsbetrieben, auch wenn diese einzeln nicht als großflächige Einzelhandelsbetriebe einzustufen sind. Sie sind wie großflächige Einzelhandelsbetriebe zu behandeln, sofern von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb vergleichbare negative raumordnerische Wirkungen zu erwarten sind.</p>	<p>Seit einigen Jahren zeichnet sich verstärkt der Trend ab, dass Einzelhandelsbetriebe, die jeweils für sich betrachtet unter der Schwelle der Großflächigkeit des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO bleiben, sich gezielt in enger Nachbarschaft zueinander ansiedeln.</p> <p>Unter Einzelhandelsagglomerationen sind insofern Ansammlungen mehrerer Einzelhandelsbetriebe in enger Nachbarschaft zueinander zu verstehen, die jeweils für sich betrachtet meist unter der Schwelle der Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO bleiben und in ihrer Gesamtheit auf die Kun-</p>



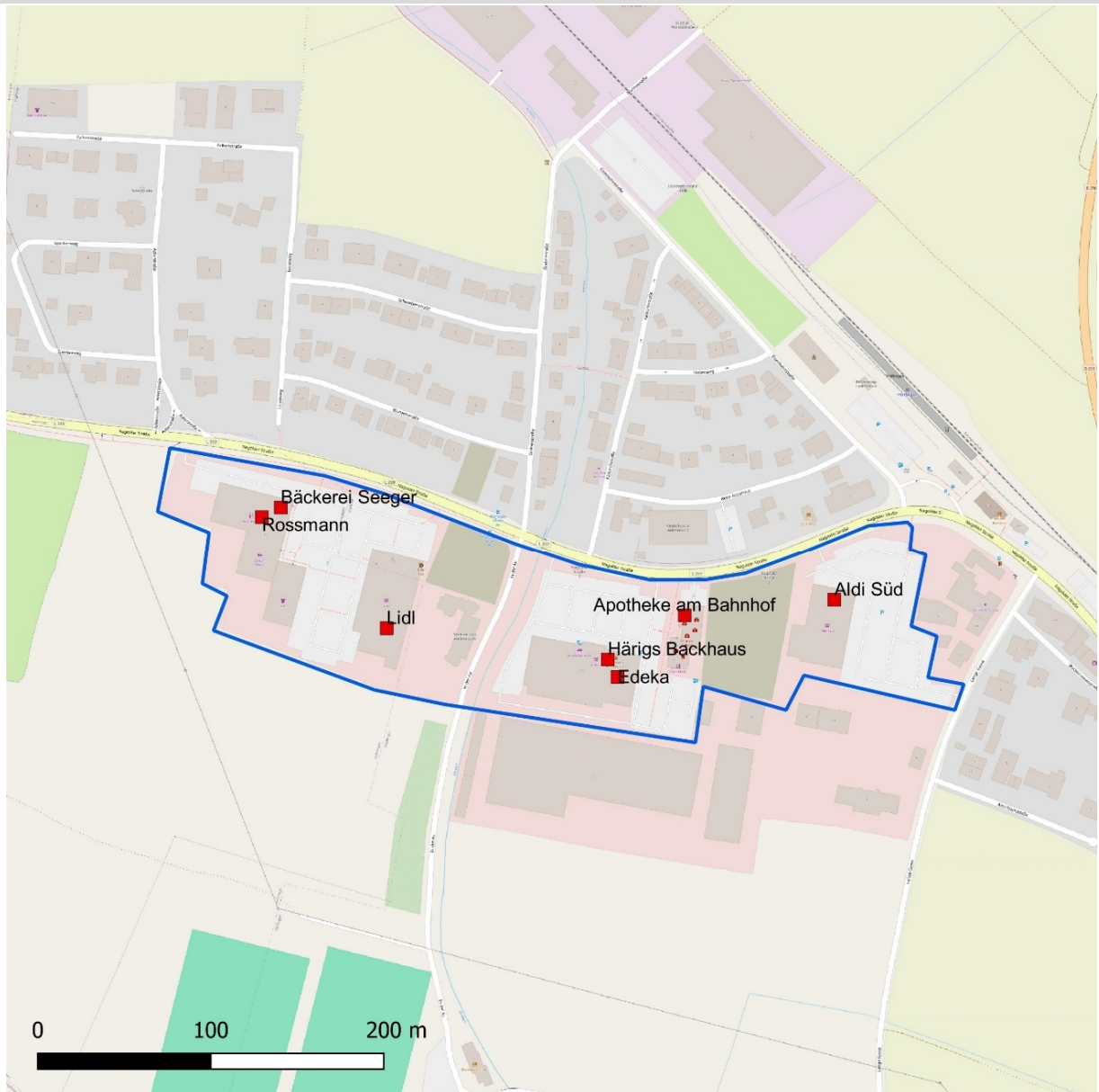
		<p>den häufig wie Einkaufszentren oder Einzelhandels- großprojekte wirken.</p> <p>(Fachmarkt-)Agglomerationen können in faktischen oder in solchen Misch- und Gewerbegebieten, entste- hen, die in älteren Bebauungsplänen festgesetzt sind. In Abhängigkeit von ihrer Größe, dem angebotenen Warensortiment und der Standortsituation kann dies dazu führen, dass sich der Einzelhandel sowohl aus den wohnstandortnahen als auch aus den mit dem ÖPNV gut erreichbaren Zentrumslagen zurückzieht, wodurch sich die Versorgung in dünner besiedelten Landesteilen sowie generell die Versorgungssituation von nicht motorisierten Haushalten, insbesondere auch die Versorgungssituation älterer Menschen, ver- schlechtert. Der motorisierte Individualverkehr nimmt zu und führt zu erhöhten Umweltbelastungen, die gewachsenen Zentren werden ausgehöhlt, ihre Vielfalt und Funktionsfähigkeit beeinträchtigt und die urbane Lebensqualität und insbesondere das historische Erbe der europäischen Stadt als Teil der Thüringer Kulturlandschaft wird bedroht. Durch die Ansiedlung in Gewerbegebieten gehen Gewerbeflächen verloren. Die Erschließung von neuen Gewerbeflächen führt zu einer zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr und zu erhöhten Infrastrukturkosten.</p> <p>Die Ansammlungen entfalten damit faktisch außerhalb der Stadt- und Ortszentren raumbedeutsame Auswir- kungen auf die bestehenden Versorgungsstrukturen und die innerörtliche Einzelhandelssituation sowohl</p>
--	--	---

		<p>der Standortgemeinde als auch der Nachbargemeinden, insbesondere benachbarter Zentraler Orte, selbst wenn keine Großflächigkeit der einzelnen Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO gegeben ist. Sie wären somit auch nicht mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG vereinbar, dem gemäß die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche geschaffen werden sollen. Einzelhandelsagglomerationen sind wegen ihrer raumordnerischen Auswirkungen wie großflächige Einzelhandelsbetriebe zu behandeln (siehe 2.6.1 ff.).</p>
--	--	--

## 5.5 STECKBRIEFE EINZELHANDELSAGGLOMERATIONEN

### 5.5.1 Ammerbuch, In der Au (Pfäffingen)

#### Ammerbuch – In der Au (Pfäffingen)



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Internetrecherche Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

## Ammerbuch – In der Au (Pfäffingen)

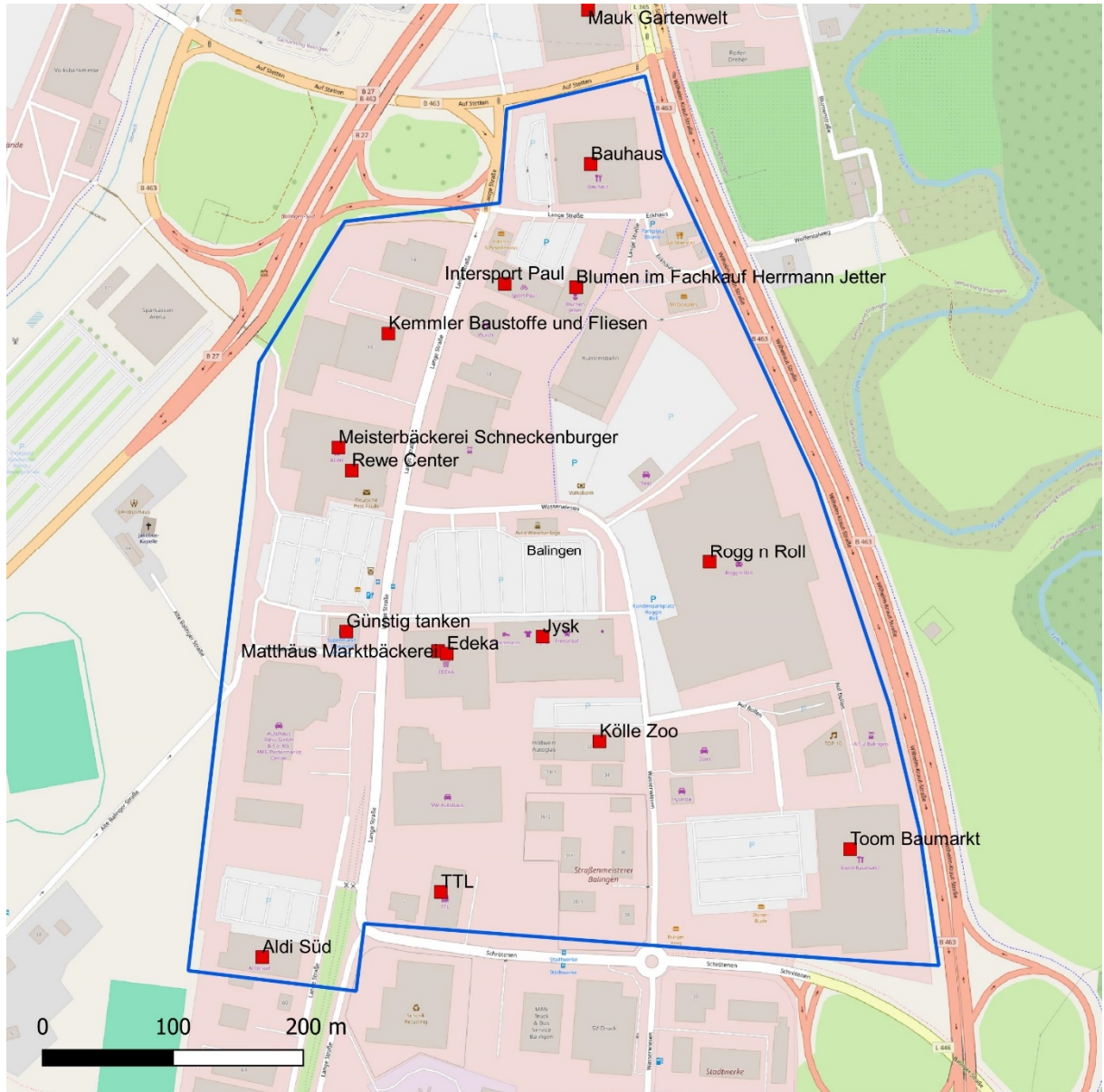
Lage	
Stadt	- Ammerbuch
Stadtteil	- Pfäffingen
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- südlich des Ortsteils Pfäffingen</li> <li>- südlich der Nagolder Straße</li> <li>- am Ortsteilzentrum</li> <li>- Nördlich der Hauptstraße sind Wohngebiete, Südlich Landwirtschaftliche Flächen</li> <li>- West-Ost-Ausdehnung von 400m.</li> </ul>
<b>Angebotsstruktur</b>	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 3.850 m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 Betriebe (Drogerie/ Parfümerie/ Kosmetik, Apotheken): 750 m<sup>2</sup></li> <li>- 5 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel): 3.100 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben (Drogeriemarkt, Lebensmitteldiscounter, Bäcker) mit nahversorgungsrelevanten Angeboten geprägt.
<b>Entwicklung</b>	
Ausgangslage	- gewerbliche Nutzungen
Veränderungen	- ab 1990er Jahre eine Vielzahl Ansiedlungen und Umbauten
<b>Planungsrechtliche Situation</b>	
Entstehungszeitpunkt	- keine rechtsverbindlichen Bebauungspläne (Ausnahme Teilbereich im Osten - Gewerbegebiet)
Veränderung im Zeitverlauf	- Entwicklungen gemäß §34 BauGB

## Ammerbuch – In der Au (Pfäffingen)

<b>Aktuelle Situation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010 Ostteil (Aldi) wird Mischgebiet</li> <li>- Bebauungsplan für beide Teilbereiche in der Aufstellung</li> <li>- Widerspruch des Regionalverbandes Neckar-Alb gegen den Bebauungsplan. Verstoß gegen die Ziele der Raumordnung gemäß Plansatz 2.4.3.2 Abs. 8 und Abs. 3 des Regionalplanes (Errichtung einer Einzelhandelsagglomeration)</li> </ul>
<b>Regionalplanerische Regelung Zeitpunkt der Entstehung Aktuelle Situation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewerbe</li> <li>- Siedlungsfläche Industrie und Gewerbe</li> </ul>
<b>Typ</b>	Gewachsene Einzelhandelsagglomeration (unbeplanter Bereich)

## 5.5.2 Balingen, Gehrn

### Balingen – Gehrn



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella u. Junker + Kruse, 2023; Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

Lage



## Balingen – Gehrn

Stadt	- Balingen
Stadtteil	- Balingen Kernstadt
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- südlich des Siedlungskörpers der Kernstadt</li> <li>- In der Nähe zum Kreuzungspunkt der Bundesstraßen 27 und 463</li> <li>- städtebaulich nicht integrierte Lage</li> <li>- gewerblich genutzte Flächen</li> <li>- Nord-Süd-Ausdehnung von 650 m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 34.750 m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insgesamt 15 Betriebe</li> <li>- 4 Betriebe (Bau- und Gartenmarktsortimente): ca.13.900</li> <li>- - 6 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel) ca. 5.750m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von großflächigen Betrieben (Baumarktartikel, Möbel, Sport und Freizeit und Blumen (indoor) /Zoo, Nahrungs- und Genussmittel) mit überwiegend nicht zentrenrelevanten Sortimenten geprägt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- Landwirtschaftliche Fläche
Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewerbegebiet Gehrn in den 1970er Jahren aufgesiedelt worden</li> <li>- bis 1989 entwickelte sich das Gewerbegebiet als wichtigster Standort für großflächige Einzelhandelbetriebe</li> </ul>



## Balingen – Gehrn

### Planungsrechtliche Situation

Entstehungszeitpunkt

- 1970er Jahre

Veränderung im  
Zeitverlauf

- 1993 Neuaufstellung des Bebauungsplans
- 

Aktuelle Situation

- Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel

### Regionalplanerische Regelung

Zeitpunkt der  
Entstehung

- /

Aktuelle Situation

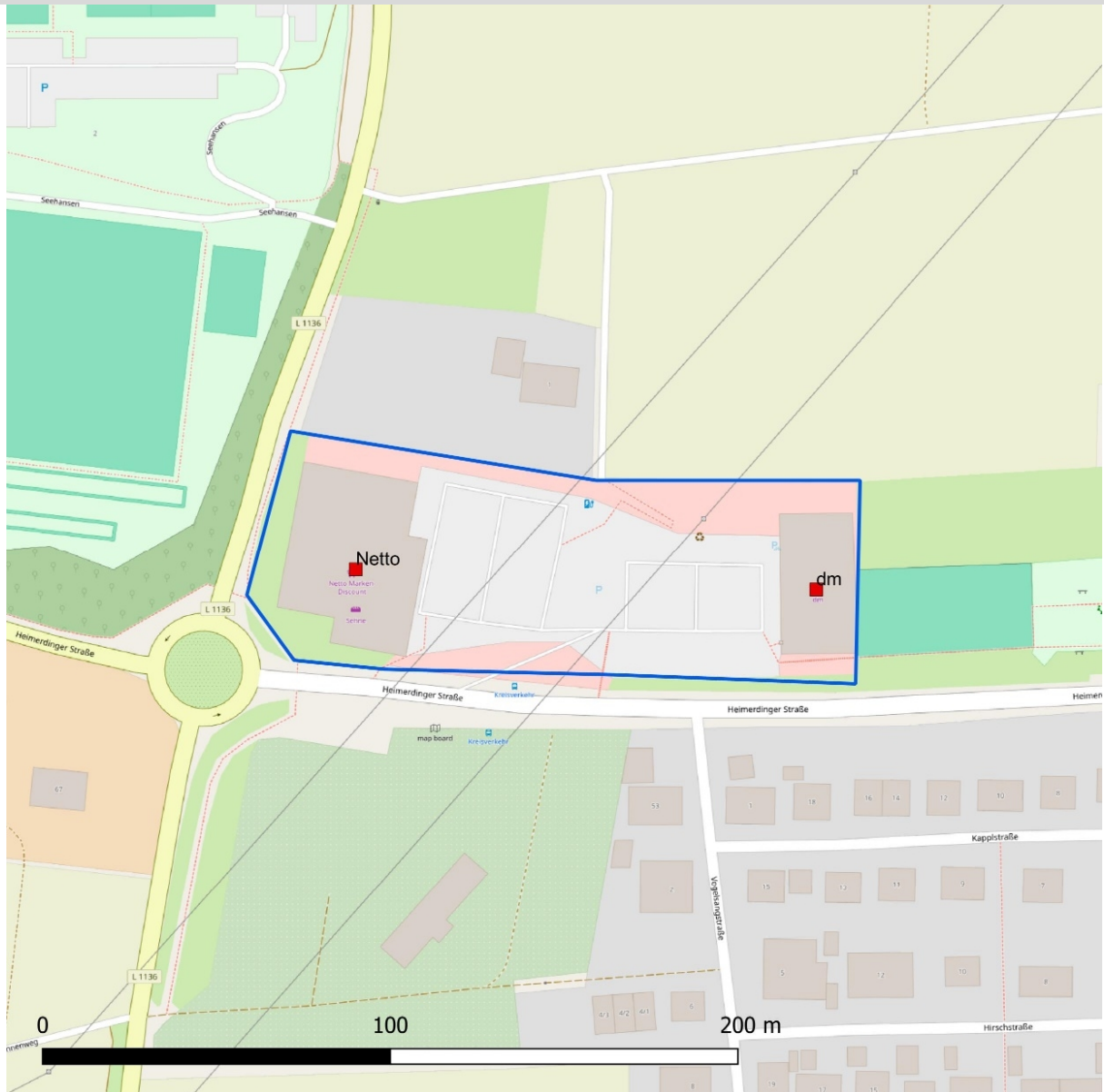
- Standort für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandels-
- betriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe (VBG)
- (Ergänzungsstandort)

Typ

Überplante Einzelhandelsagglomeration

### 5.5.3 Ditzingen, Hirschlanden

#### Ditzingen – Hirschlanden



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Internetrecherche Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

Lage	
Stadt	- Ditzingen

## Ditzingen – Hirschlanden

Stadtteil	- Hirschlanden
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Am westlichen Ortsausgang des Ortsteils Hirschlanden</li> <li>- nördlich der Heimerdinger Straße</li> <li>- 500m von Ortsteilzentrum entfernt</li> <li>- Im Südwesten Wohngebiete, Nördlich Landwirtschaftliche Flächen</li> <li>- West-Ost-Ausdehnung von 150m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 1.800m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Betrieb (Drogerie/Parfümerie/Kosmetik, Apotheken): 600 m<sup>2</sup></li> <li>- 2 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel): 1.200 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben (Drogeriemarkt, Lebensmitteldiscounter, Bäcker) mit nahversorgungsrelevanten Angeboten geprägt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- Landwirtschaftliche Fläche
Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansiedlung Lebensmitteldiscounter in 2007</li> <li>- Ansiedlung Drogeriemarkt sowie Erweiterung des Lebensmitteldiscounter in 2021</li> </ul>
Planungsrechtliche Situation	
Entstehungszeitpunkt	- landwirtschaftliche Nutzfläche
Veränderung im Zeitverlauf	- eingeschränktes Gewerbegebiet in 2006
Aktuelle Situation	- Sondergebiet Einzelhandel in 2018

## Ditzingen – Hirschlanden

Regionalplanerische

Regelung

Zeitpunkt der

Entstehung

Aktuelle Situation

- Landwirtschaftliche Fläche

- Siedlungsfläche Industrie und Gewerbe

Typ

- Doppelstandort

## 5.5.4 Neuenstein, Salzweg /Kirchensaller Straße

### Neuenstein – Salzweg /Kirchensaller Straße



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella u. Junker + Kruse, 2023;  
 Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

Lage

Stadt

- Neuenstein

## Neuenstein – Salzweg /Kirchensaller Straße

Stadtteil	- Neuenstein
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lage nördlich vom Stadtkern</li> <li>- entlang der der L1051</li> <li>- Im Norden grenzt die Einzelhandelsagglomeration landwirtschaftliche Flächen</li> <li>- Im Osten geht es in ein Gewerbegebiet über.</li> <li>- Ost-West-Ausdehnung entlang der Bundesstraße von 300m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 2.100 m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	- 4 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel): 2.100 m <sup>2</sup>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben mit grund-/nahversorgungsrelevanten Angeboten (Discountern und Bäckereien) geprägt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- Baubeginn Netto 2006
Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2019: Rewe in unmittelbarer Nähe zum Netto angesiedelt</li> <li>- 2023: Verkaufsflächenerweiterungen Rewe um 300 m<sup>2</sup> und Netto um 200 m<sup>2</sup></li> </ul>
Planungsrechtliche Situation	
Entstehungszeitpunkt	- Unbeplanter Bereich
Veränderung im Zeitverlauf	- 2016: erster vorhabenbezogener Bebauungsplan rechtskräftig für den Rewe

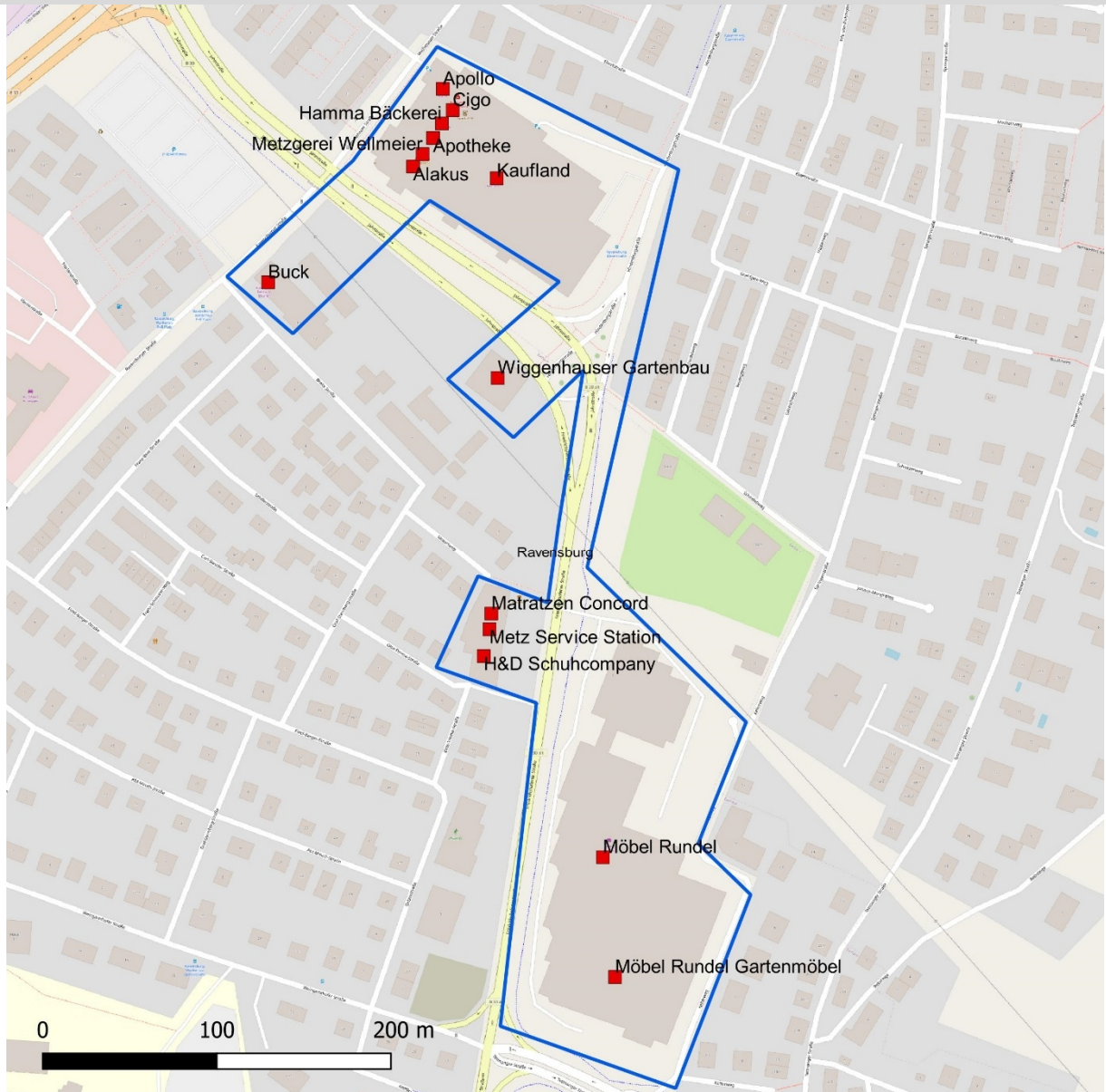
## Neuenstein – Salzweg /Kirchensaller Straße

Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2023: Bebauungsplan für den westlichen Teilbereich (Netto)</li> <li>- Sondergebiet Einzelhandel</li> </ul>
Regionalplanerische Regelung Zeitpunkt der Entstehung Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- /</li> <li>- Siedlungsfläche Industrie und Gewerbe</li> </ul>
Gesamt	n Doppelstandort



### 5.5.5 Ravensburg, Friedrichshafen Straße

#### Ravensburg – Friedrichshafener Straße



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Internetrecherche Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

## Ravensburg – Friedrichshafener Straße

Lage	
Stadt	- Ravensburg
Stadtteil	- Weißenau
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Am südlichen Ende des zentralen Siedlungskörper der Stadt Ravensburg</li> <li>- An der Ausfallstraße zum Ortsteil Weingartshof</li> <li>- ca. 1 km vom Stadtzentrum entfernt</li> <li>- Fläche entlang der Friedrichshafener Straße</li> <li>- Im Norden, Osten und Westen geht es in Wohngebiete über.</li> <li>- Nordwest-Süd-Ausdehnung von 550m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 41.270m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 Betrieb (Nahrungs- und Genussmittel): 5.425m<sup>2</sup></li> <li>- 1 Betriebe (Möbel): 32.310 m<sup>2</sup></li> <li>- 10 Betriebe (sonstiges): 3.535 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben mit nahversorgungsrelevanten Angeboten sowie langfristigen Bedarfen (Möbelmärkte) geprägt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- Kauflandstandort und Möbelstandort bestehen mindestens seit den 1960 er Jahren
Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe</li> <li>- 1996: Erweiterung der Verkaufsfläche der Firma Möbel Rundel um ca. 15.000 m<sup>2</sup></li> <li>-</li> </ul>

## Ravensburg – Friedrichshafener Straße

### Planungsrechtliche Situation

#### Entstehungszeitpunkt

- Plangebiet Teil eines seit 26.11.1980 rechtsverbindlichen Bebauungsplanes

#### Veränderung im Zeitverlauf

- 1996: Ausweisung von Sondergebieten für Möbelhaus

#### Aktuelle Situation

- Sondergebiet – großflächiger Einzelhandel und eingeschränktes Gewerbe

### Regionalplanerische Regelung

#### Zeitpunkt der Entstehung

- gemischte Baufläche

#### Aktuelle Situation

- Vorbehaltsgebiet für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (G)

### Typ

- Überplante Einzelhandelsagglomeration

## 5.5.6 Ravensburg, Weststadt

### Ravensburg – Weststadt



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Internetrecherche Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

## Ravensburg – Weststadt

Lage	
Stadt	- Ravensburg
Stadtteil	- Weststadt
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im westlichen Bereich der Stadt Ravensburg</li> <li>- An der Ausfallstraße zum Ortsteil Hochberg</li> <li>- ca. 3 km Luftlinie vom Stadtzentrum entfernt</li> <li>- Fläche entlang der Meersburger Straße</li> <li>- Im Norden geht es in Wohngebiete über und im Süden und Westen in ein Waldgebiet</li> <li>- Südwest-Nordost-Ausdehnung von 300m.</li> </ul>
<b>Angebotsstruktur</b>	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 3.310m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 Betrieb (Nahrungs- und Genussmittel): 880m<sup>2</sup></li> <li>- 1 Betrieb (Spielwaren): 1.930 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben mit nahversorgungsrelevanten Angeboten sowie langfristigen Bedarfen (Spielwaren) geprägt.
<b>Entwicklung</b>	
Ausgangslage	- landwirtschaftliche Fläche
Veränderungen	- 1994: Ansiedlung der Gebäude
<b>Planungsrechtliche Situation</b>	
Entstehungszeitpunkt	- landwirtschaftlich genutzte Ackerflächen
Veränderung im Zeitverlauf	- 1994: Sondergebiet – großflächiger Einzelhandel und eingeschränktes Gewerbe, einschließlich Wohngebiet

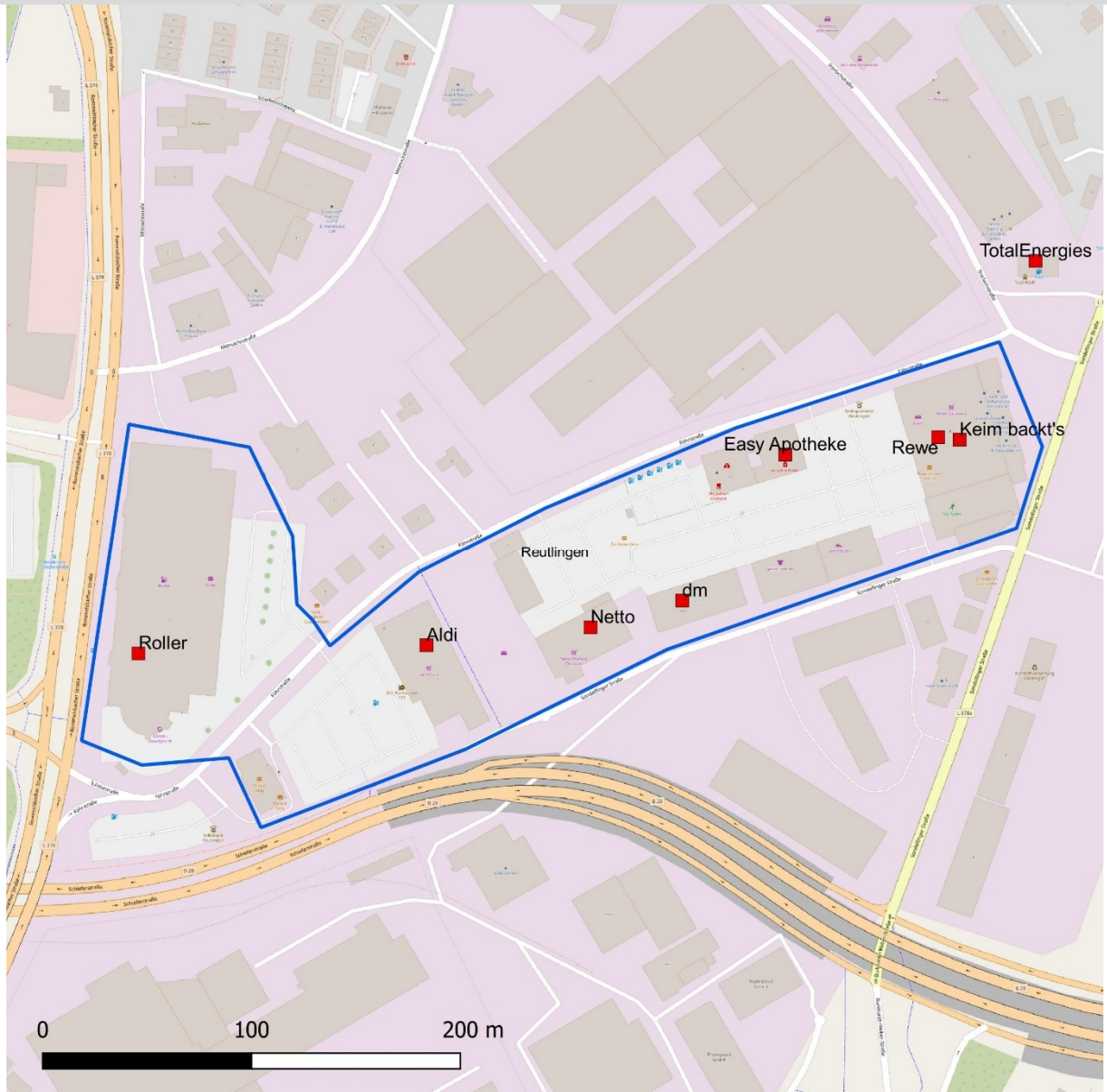
## Ravensburg – Weststadt

Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sondergebiet – großflächiger Einzelhandel und eingeschränktes Gewerbe, einschließlich Wohngebiet</li> </ul>
Regionalplanerische Regelung Zeitpunkt der Entstehung Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- landwirtschaftlich genutzte Flächen</li> <li>- Vorbehaltsgebiet für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (G)</li> </ul>
Typ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doppelstandort</li> </ul>



## 5.5.7 Reutlingen, Föhrstraße

### Reutlingen, Föhrstraße



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Internetrecherche Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA



## Reutlingen, Föhrstraße

Lage	
Stadt	- Reutlingen
Stadtteil	- Reutlingen Kernstadt
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nördlich der Kernstadt bzw. Altstadt</li> <li>- südlich angrenzend an der Föhrstraße</li> <li>- Nördlich der Föhrstraße sind Gewerbe bzw. Industrieflächen zu finden, östlich abgegrenzt durch ein mehrspuriges Schienennetz, südlich begrenzt durch die B28</li> <li>- West-Ost-Ausdehnung von ca. 470m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- ca. 13.200 m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- insgesamt 7 Betriebe</li> <li>- 4 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel): 3.200 m<sup>2</sup></li> <li>- 1 Betrieb (Möbel): 9.300 m<sup>2</sup></li> <li>- 2 Sonstige Betriebe: 700m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben (Drogeriemarkt, Lebensmitteldiscountern, Bäckerei) mit nahversorgungsrelevanten Angeboten geprägt. Zudem ist in diesem Sonderstandort ein Möbelfachgeschäft mit einer hohen Verkaufsfläche vorhanden, wodurch der Standort an nicht zentrenrelevanten Angeboten dazugewinnt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- Gewerbefläche
Veränderungen	- ab 1988 Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel

## Reutlingen, Föhrstraße

Typ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umnutzung des traditionellen industriellen Reutlinger Gewerbestandorts</li> <li>- schrittweise Ansiedlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe</li> <li>- Gewachsene Einzelhandelsagglomeration</li> </ul>
<p>Planungsrechtliche Situation</p> <p>Entstehungszeitpunkt</p> <p>Veränderung im Zeitverlauf</p> <p>Aktuelle Situation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewerbeflächen</li> <li>- 1998: Gemeinderat hat am 23.06.1988 vor dem Hintergrund vermehrter Anfragen nach Einzelhandels-einrichtungen auf gewerblichen Bauflächen das Konzept „Großflächiger Einzelhandel auf gewerblichen Bauflächen“ beschlossen → ein Bebauungsplanverfahren wurde zeitgleich eingeleitet (kein Abschluss)</li> <li>- Im Bereich Ecke Sondelfinger/Föhrstraße legt ein Feststellungsplan aus den 1950er Jahren Baulinien fest. Darüber hinaus ist § 34 einschlägig.</li> <li>- 2006: Bebauungsplanaufstellung Sondergebiet Einzelhandel und sonstige Gewerbebetriebe</li> <li>- Sondergebiet Einzelhandel und sonstige Gewerbebetriebe</li> </ul>
<p>Regionalplanerische Regelung</p> <p>Zeitpunkt der Entstehung</p> <p>Aktuelle Situation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewerblich genutzte Fläche</li> <li>- Siedlungsfläche Wohnen und Mischgebiet</li> <li>- (überwiegend) (N); Standort für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe (VBG)</li> </ul>

Reutlingen, Föhrstraße

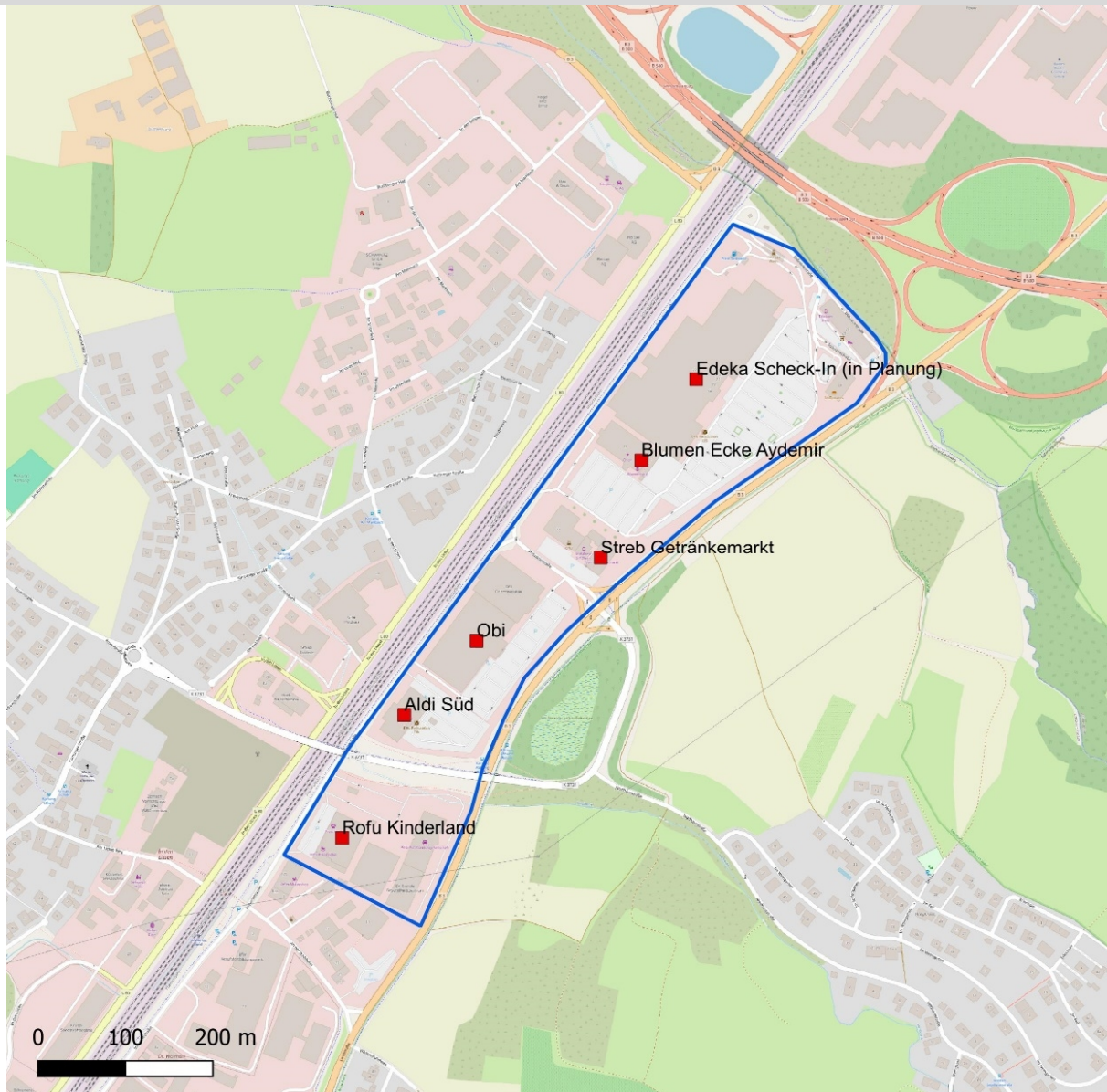
- (Ergänzungsstandort)

Typ

Überplante Einzelhandelsagglomeration

### 5.5.8 Sinzheim, Einzelhandelsagglomeration im nördlichen Gewerbegebiet

#### Sinzheim – Einzelhandelsagglomeration im nördlichen Gewerbegebiet



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Internetrecherche Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

## Sinzheim – Einzelhandelsagglomeration im nördlichen Gewerbegebiet

Lage	
Stadt	- Sinzheim
Stadtteil	- Sinzheim-Nord
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lage im Norden des Stadtgebiets.</li> <li>- Zwischen Bahnstrecke im Westen und der Bundesstraße 3 im Osten.</li> <li>- Im Norden grenzt die Einzelhandelsagglomeration an die Stadtgrenze zu Baden-Baden.</li> <li>- Im Süden geht es in ein Gewerbegebiet über.</li> <li>- Nord-Süd-Ausdehnung entlang der Bundesstraße von 800m.</li> </ul>
<b>Angebotsstruktur</b>	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 32.000m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Betrieb (Möbel): 20.000 m<sup>2</sup></li> <li>- 2 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel): 11.000 m<sup>2</sup></li> <li>- 3 Betriebe (Sonstiges): 1.000 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Angebot wird von Betrieben mit grund-/nahversorgungsrelevanten Angeboten (SB-Warenhaus, Discounter, Getränkemarkt) geprägt. Aufgrund der nicht integrierten Lage ist dieses Angebot als nicht funktionsadäquat/standortgerecht zu bewerten. Im langfristigen Bedarfsbereich vereint ein Baumarkt (inkl. Gartencenter) den größten Verkaufsflächenanteil auf sich. In diesem Sortimentsbereich ist keine Konkurrenzsituation zum Ortszentrum gegeben.</li> </ul>
<b>Entwicklung</b>	
Ausgangslage	- 1970: Bau eines Einkaufszentrums und Verbrauchermarkt

## Sinzheim – Einzelhandelsagglomeration im nördlichen Gewerbegebiet

Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997: Ansiedlung des Aldi</li> <li>- 2000: Ansiedlung Bau- und Gartenmarktcenter</li> <li>- 2024: Umbau Verbrauchermarkt (neuer Nutzer)</li> </ul>
Planungsrechtliche Situation	
Entstehungszeitpunkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1970: erster Bebauungsplan rechtskräftig</li> <li>- Fläche als Gewerbegebiet ausgewiesen</li> </ul>
Veränderung im Zeitverlauf	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1999: Umwandlung in Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel (Flächen des Einkaufszentrums und des Verbrauchermarktes)</li> <li>- 2006: nördliches Sondergebiet wieder zum Gewerbegebiet umgewandelt</li> </ul>
Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel sowie zwei Gewerbegebiet mit Bestandsschutz</li> </ul>
Regionalplanerische Regelung	
Zeitpunkt der Entstehung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewerbe</li> </ul>
Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siedlungsfläche (überwiegend gewerbliche Nutzung), Bestand; Einzelhandelsbestand (N)</li> </ul>
<b>Gesamt</b>	<b>Überplante Einzelhandelsagglomeration</b>



## 5.5.9 Tauberbischofsheim, Nord

### Tauberbischofsheim, Nord



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella u. Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA



## Tauberbischofsheim, Nord

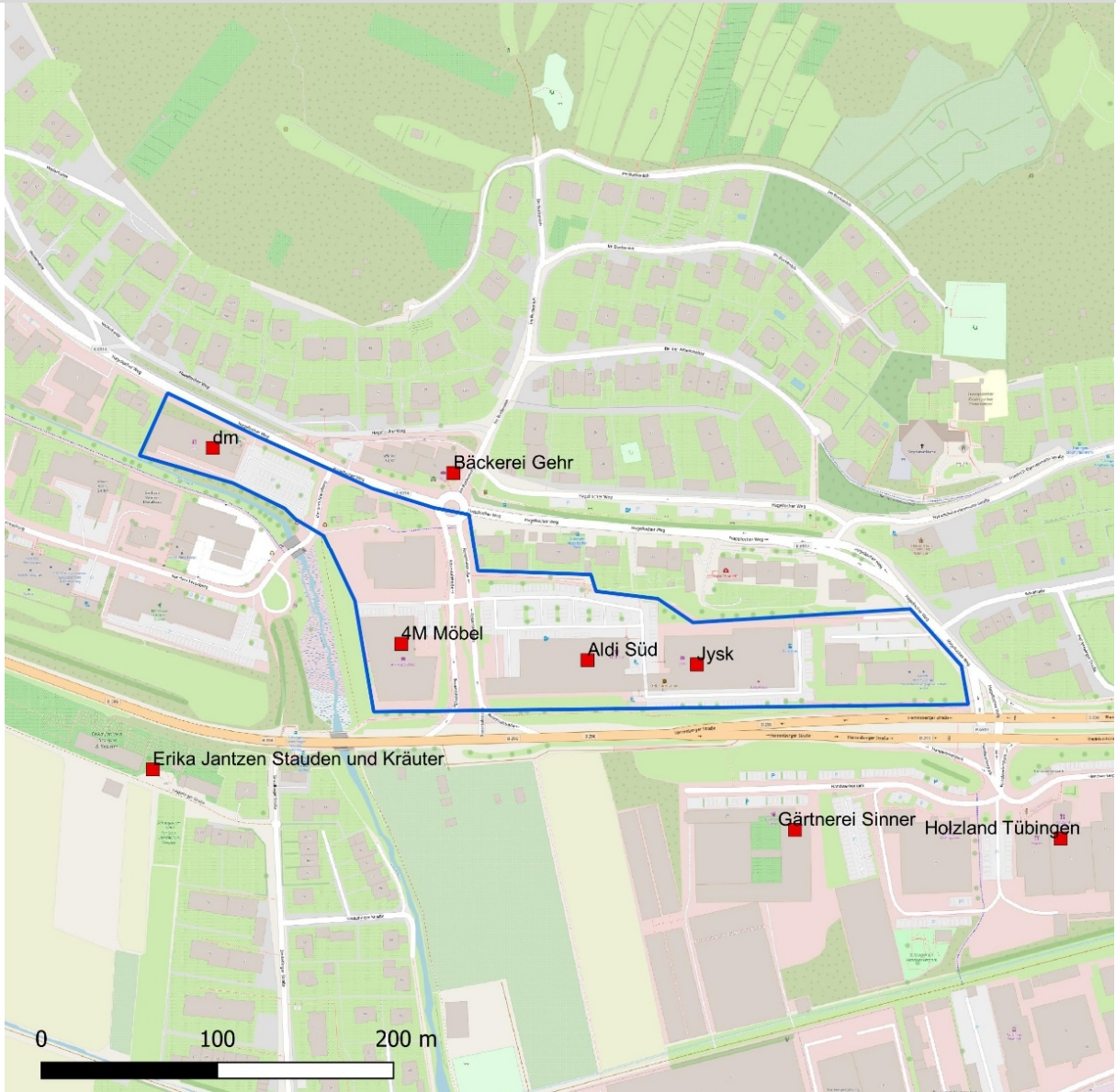
Lage	
Stadt	- Tauberbischofsheim
Stadtteil	- Tauberbischofsheim
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nördlich des Stadtkerns von Tauberbischofsheim</li> <li>- westlich der Pestalozieallee und östlich einer Bahnstrecke bzw. der Hochhäuser Straße</li> <li>- Nord-westlich des Standorts sind Gewerbegebiete, östlich Landwirtschaftliche Flächen und südlich Wohngebiete</li> <li>- Nord-Süd-Ausdehnung von 400m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- Ca. 5.400 m <sup>2</sup> (7 Betriebe)
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Betrieb (Drogerie/Parfümerie/Kosmetik, Apotheken): 640 m<sup>2</sup></li> <li>- 5 Betriebe (Nahrungs- und Genussmittel): 4.760 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben (Drogeriemarkt, Lebensmitteldiscounter, Bäcker) mit nahversorgungsrelevanten Angeboten geprägt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- gewerbliche und landwirtschaftliche Nutzungen (1968)
Veränderungen	- ab 1970er Jahre der Wunsch nach Ausweitung des Einzelhandels für die umliegenden Wohnflächen, als Nahversorgung
Planungsrechtliche Situation	
Entstehungszeitpunkt	- 1970: erster rechtsverbindlicher Bebauungsplan

**Tauberbischofsheim, Nord**

Veränderung im Zeitverlauf	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansiedlung verschiedenster Einzelhandel mit den Jahren</li> <li>- 1989: Änderung des Bebauungsplans, Flächen Festsetzung zum Sondergebiet nach § 11 BauNVO</li> </ul>
Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewachsene/Verfestigte Einzelhandelsagglomeration</li> </ul>
Regionalplanerische Regelung	
Zeitpunkt der Entstehung	/
Aktuelle Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- - Siedlungsfläche Wohnen und Mischgebiet (überwiegend); Standort für zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsprojekte über 5 ha /bis 5 ha (VBG)</li> </ul>
<b>Typ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewachsene/Verfestigte Einzelhandelsagglomeration</li> </ul>

## 5.5.10 Tübingen, Ergänzungsstandort Hagellocher Weg

### Tübingen – Ergänzungsstandort Hagellocher Weg



Quelle: Darstellung Junker + Kruse; Einzelhandelserhebung Dr. Donato Acocella u. Junker + Kruse, 2023;  
Kartengrundlage: © OpenStreetMap Mitwirkende, CC BY SA

Lage

## Tübingen – Ergänzungsstandort Hagellocher Weg

Stadt	- Tübingen
Stadtteil	- Tübingen-Weststadt
Lage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Am nordwestlichen Ende des zentralen Siedlungskörpers der Stadt Tübingen</li> <li>- An der Ausfallstraße zum Ortsteil Hagelloch, bzw. an der B 296 Richtung Ortsteil Unterjesingen bzw. Herrenberg</li> <li>- 1,5 km vom Stadtzentrum entfernt</li> <li>- Fläche zwischen Herrenberger Straße und Hagellocher Weg</li> <li>- Im Norden und Westen geht es in Wohngebiete über.</li> <li>- Nordwest-Südost-Ausdehnung von 400m.</li> </ul>
Angebotsstruktur	
Gesamtverkaufsfläche	- ca. 5.000m <sup>2</sup>
Verkaufsflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Betrieb (Drogerie/Parfümerie/Kosmetik, Apotheken): 700 m<sup>2</sup></li> <li>- 1 Betrieb (Nahrungs- und Genussmittel): 950 m<sup>2</sup></li> <li>- 2 Betriebe (Möbel): 3200 m<sup>2</sup></li> </ul>
Sortimentsstruktur	- Das Angebot wird von Betrieben mit nahversorgungsrelevanten Angeboten sowie langfristigen Bedarfen (Möbelmärkte) geprägt.
Entwicklung	
Ausgangslage	- Gärtnereigelände seit 1970er Jahren
Veränderungen	- 90er Jahre: Drogeriemarkt/Lebensmittelmarkt westlich Vor dem Kreuzberg

## Tübingen – Ergänzungsstandort Hagellocher Weg

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006: Ansiedlung großflächiger Lebensmitteldiscountmarkt und Fachmärkte östlich Rosentalstraße</li> <li>- 2017: Ansiedlung Möbelmarkt westlich Rosentalstraße</li> </ul>
<p><b>Planungsrechtliche Situation</b></p> <p>Entstehungszeitpunkt</p> <p>Veränderung im Zeitverlauf</p> <p>Aktuelle Situation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- landwirtschaftliche Nutzfläche nur für Gartenbaubetriebe bzw. für Gewächshäuser</li> <li>- Gärtnereigelände bzw. eingeschränktes Gewerbegebiet</li> <li>- Sondergebiet – großflächiger Einzelhandel und eingeschränktes Gewerbe</li> </ul>
<p><b>Regionalplanerische Regelung</b></p> <p>Zeitpunkt der Entstehung</p> <p>Aktuelle Situation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemischte Baufläche</li> <li>- Siedlungsfläche Wohnen und Mischgebiet (überwiegend) (N); Standort für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe (VBG) (Ergänzungsstandort)</li> </ul>
<p><b>Typ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewachsene/Verfestigte Einzelhandelsagglomeration</li> </ul>