



Die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels

Diplomarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Diplom-Verwaltungswirtes (FH)

vorgelegt von

Tom Michael

Studienjahr 2007/2008

Fachrichtung: Verwaltung
Wahlpflichtfach: Bauen in Baden-Württemberg
1. Gutachter: Prof. Dr. Hans-Jörg Birk
2. Gutachter: Prof. Dr. Hans Büchner



Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	IV
1 EINLEITUNG	1
2 GRUNDLAGEN.....	3
2.1 Definition des Begriffs „Einzelhandelsagglomeration“.....	3
2.2 Abgrenzung großflächiger, nicht großflächiger Einzelhandel.	4
2.3 Auswirkungen der Agglomeration.....	5
2.4 Problematik der Agglomeration	7
3 STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN DER RAUMORDNUNG	11
3.1 Europäische Ebene	11
3.2 Bundesebene	12
3.3 Landesebene	15
3.3.1 Landesentwicklungsplan.....	16
3.3.2 Verpflichtung des Landesgesetzgebers.....	18
3.3.3 Einzelhandelserlass des Wirtschaftsministeriums	18
3.3.4 Eingriffsmöglichkeiten auf Landesebene	19
3.4 Regionale Ebene	20
3.4.1 Verband Region Stuttgart	22
3.4.1.1 Teilfortschreibung des Regionalplans der Region Stuttgart 22	
3.4.1.2 Mögliche Probleme der Teilfortschreibung.....	24
3.4.2 Andere Verbände in Baden-Württemberg	26
3.5 Kommunale Ebene	27
3.6 Zentrale-Orte-Prinzip.....	28
4 STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN DER BAULEITPLANUNG	31
4.1 Einzelhandelskonzeptionen	32
4.2 Planungsinstrumente.....	33
4.2.1 Flächennutzungsplan.....	34



4.2.2	Der qualifizierte Bebauungsplan	34
4.2.3	Der einfache Bebauungsplan	35
4.2.4	Der Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB	36
4.2.5	Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	38
4.2.6	Der Bebauungsplan der Innenentwicklung	38
4.3	Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitpläne als Steuerungsinstrumente	39
4.3.1	Festsetzungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplanes.....	39
4.3.2	Festsetzungsmöglichkeiten der Bebauungspläne	40
4.3.2.1	Art der baulichen Nutzung.....	41
4.3.2.2	Maß der baulichen Nutzung	44
4.3.2.3	Bauweise, überbaubare Grundstücksfläche	45
4.3.2.4	Festsetzungsmöglichkeiten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	45
4.4	Sicherung der Planung	46
4.4.1	Veränderungssperre	46
4.4.2	Zurückstellung	47
5	SONSTIGE STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN	48
5.1	Vorkaufsrecht	48
5.2	Städtebaulicher Vertrag.....	49
5.3	Bauordnungsrecht	49
5.4	Gemeindliches Einvernehmen	50
6	SCHLUSSBEMERKUNGEN.....	51
	LITERATURVERZEICHNIS	VI
	ANLAGENVERZEICHNIS	IX
	ANLAGEN.....	X
	ERKLÄRUNG NACH § 36 ABS. 3 APRO.....	XXXII



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Problematik des „Agglomerationsverbotes“	10
Abbildung 2: 150 m „Agglomerationsabstand“ von Eingang zu Eingang .	25
Abbildung 3: Vorgelagerter Parkplatz zwischen zwei Einzelhandelsbetrieben	26



1 Einleitung

Die Gesellschaft unterliegt im Laufe der Zeit einem stetigen Wandel. Veränderungen bedeuten oftmals Fortschritt, wie beispielsweise die Entwicklung des Automobils oder des Computers. Aber manchmal sind sie auch kaum wahrnehmbar und mit einem negativen Einfluss behaftet. Der Einzelhandel unterliegt ähnlichen Veränderungen. Diese werden ihm jedoch durch die sich ändernden Bedürfnisse der Verbraucher und der Gesellschaft auferlegt.

Beflügelt von der zunehmenden Motorisierung und dem schwindenden Distanzgefühl verlangten die Kunden in den vergangenen Jahrzehnten nach immer größeren Läden, in denen man immer günstiger einkaufen konnte. Die Nachfrage nach dem ultimativen „Shopperlebnis“ zwang den Einzelhandel aus den Innenstädten, die diesen erhöhten Anforderungen nicht mehr gewachsen waren, in Gewerbegebiete am Rande des Ortes. Drastische Folgen sind die Verödung von Innenstädten und die Beeinträchtigung des Mittelstandes.

Gerade der nicht großflächige Einzelhandel trotz in seiner auftretenden konzentrierten Quantität den rechtlichen Schranken und Reglementierungen des Gesetzgebers. Die jüngste Rechtsprechung¹ nimmt sich diesem Thema an, wirft aber gleichzeitig weitere Fragen und Lücken auf. Länder, Regionalverbände, Städte und Gemeinden sind in der Pflicht die Mittel der Raumordnung, der Bauleitplanung aber auch sonstige Methoden voll auszuschöpfen, um eine negative Entwicklung des Einzelhandels zu verhindern.

¹ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Urteil vom 22.09.2005, 3 S 1061/04, zitiert nach Juris; Bundesverwaltungsgericht Urteile vom 24.11.05, 4 C 10.04, 4 C 14.04, 4 C 3.05, 4C 8.05 zitiert nach Juris; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Urteil vom 27.09.2007, 3 S 2875/06, zitiert nach Juris.



Im Rahmen dieser Arbeit soll daher den zuvor Genannten die Möglichkeiten der Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels aufgezeigt werden, wobei maßgeblich die Frage nach der Rechtsgrundlage, bzw. Zulässigkeit eine herausgehobene Rolle spielen wird. Im Besonderen soll auf regionaler Ebene auf den Verband Region Stuttgart eingegangen werden, der zur Zeit eine Fortschreibung seines Regionalplans anstrebt, und dabei eine Regelung zur Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels integriert hat.



2 Grundlagen

Um die Möglichkeiten einer Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels herauszuarbeiten, ist es notwendig Grundlegendes zu erläutern. Zu Beginn wird der Begriff der Einzelhandelsagglomeration definiert, anschließend auf die Abgrenzung zwischen großflächigem und nicht großflächigem Einzelhandel eingegangen und die Auswirkungen der Agglomeration erörtert. Abschließend wird auf die Problematik des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels eingegangen.

2.1 Definition des Begriffs „Einzelhandelsagglomeration“

Eine legale, bzw. in einer Norm festgehaltene Definition des Begriffs Agglomeration ist in Deutschland bislang nicht zu finden. Im Allgemeinen kann bei dem Begriff der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben jedoch von einer Konzentration mehrerer Einzelhandelsbetriebe, die einzeln betrachtet noch nicht die Schwelle zur Großflächigkeit überschreiten, ausgegangen werden.²

Der Verband Region Stuttgart definiert den Begriff der Agglomeration in seiner Teilfortschreibung des Regionalplans noch genauer und detaillierter.³ Auf diese soll jedoch erst später eingegangen werden. Für eine erste grobe Begriffsbestimmung ist die oben genannte Definition ausreichend.

² Vgl. Ehrmann, Jens, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schoch, Friedrich (Hrsg.), Die belebte Innenstadt als Rechtsproblem, Zum rechtlichen Instrumentarium zur Erhaltung funktionsfähiger städtischer Zentren, Diss., Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 28, Stuttgart u.a., 2005, S. 41.

³ Vgl. Teilfortschreibung des Regionalplans der Region Stuttgart im Kapitel 2.7 in der Fassung der Teiländerung vom 13.03.2003, 2.7.11 (Z), S. 1.



2.2 Abgrenzung großflächiger, nicht großflächiger Einzelhandel

Die Abgrenzung zwischen großflächigen und nicht großflächigen⁴ Einzelhandel ist ebenfalls von grundlegender Bedeutung, da in dieser Arbeit speziell die Problematik der Steuerung des nicht großflächigen Einzelhandels aufgegriffen wird.

Der Begriff der Großflächigkeit wird weder im § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung⁵ (BauNVO), noch in einer anderen Norm legal definiert. Die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO gibt lediglich Aufschluss darüber, dass Auswirkungen bei Einzelhandelsbetrieben ab einer Geschossfläche von 1.200 m² anzunehmen sind. Ebenso unklar war bislang, ob die Größe der Grundfläche, der Geschäftsfläche, der Geschossfläche oder der Verkaufsfläche maßgeblich für die Abgrenzung der Großflächigkeit war. Diese rechtliche Unklarheit beseitigte das Bundesverwaltungsgericht mit seinen Entscheidungen vom 24. November 2005.⁶

Als großflächig gelten nunmehr Einzelhandelsbetriebe ab einer Verkaufsfläche von 800 m².⁷ Es erscheint auch nur logisch, dass in Zeiten von „Just-in-time Lieferungen“ und der Verlagerung der Warenlager in Zentrallager oder auf die Straße die „Attraktivität und damit die in § 11 Abs. 3 BauNVO näher umschriebenen Auswirkungen nicht von der Größe einer baulichen Anlage, die sich in der Geschossfläche widerspiegelt – soweit es um das Merkmal der Fläche geht – sondern eher von derjenigen Fläche beeinflusst [wird], auf der Waren präsentiert und gekauft werden können.“⁸

⁴ In der Fachliteratur ist auch die Bezeichnung „kleinflächig“ zu finden.

⁵ Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990, BGBl. I S. 132, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. April 1993, BGBl. I S. 466.

⁶ Vgl. BVerwG Urteile vom 24.11.2005, 4 C 10.04, 4 C 14.04, 4 C 8.05, 4 C 3.05.

⁷ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04, 1. Leitsatz.

⁸ BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04, Rn. 14.



Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt mit seiner Entscheidung die eigentliche Aufgabe des Verordnungsgebers, indem es die Großflächigkeit klar definiert. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Einzelhandelsbetriebe, die weniger als 800 m² Verkaufsfläche aufweisen nicht großflächig sind, den Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht unterliegen und in den Baugebieten, der §§ 2 bis 9 BauNVO zulässig sind, sofern sie nicht ausgeschlossen sind.

2.3 Auswirkungen der Agglomeration

Nachdem das Bundesverfassungsgericht⁹ die Zusammenrechnung der Verkaufsflächen nah beieinander liegender Betriebe verneint und § 11 Abs. 3 BauNVO sich nicht mit den Auswirkungen von Einzelhandelsbetrieben unter 800 m² Verkaufsfläche beschäftigt, ist nun zu klären ob solche Betriebe trotzdem Auswirkungen verursachen können.

Die Auswirkungen des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels können mit den Auswirkungen von großflächigen Einzelhandelsprojekten gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO gleichgesetzt werden. Dies zeigt sich bereits daran, dass das Bundesverfassungsgericht nicht von einer schematischen Handhabung des Regelsystems des § 11 Abs. 3 BauNVO ausgeht und von der Verkaufsfläche auf die Auswirkungen schließt, sondern darauf hinweist, dass die Intensität der Auswirkungen zu berücksichtigen ist.¹⁰ Ferner führt der VGH Baden-Württemberg in seiner erst kürzlich ergangenen Entscheidung dazu aus, dass gerade im Hinblick auf die Auswirkungen und unter dem Blickwinkel der Raumordnung eine betriebsübergreifende Betrachtung angebracht ist.¹¹

⁹ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4C 14.04, Rn. 21.

¹⁰ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4C 10.04, Rn. 25.

¹¹ Vgl. VGH BW Urteil vom 27.09.2007, Rn. 33.



Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben können sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben. Wünschenswert sind Auswirkungen, die zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung beitragen oder sich auf die städtebauliche Entwicklung positiv auswirken.¹² Ausdrücklich sagt § 11 Abs. 3 S. 1 BauNVO, dass die Ansiedlung von den in Nr. 1 bis 3 genannten Betrieben in Kerngebieten zulässig und somit erwünscht ist. Durch die Agglomeration im Kerngebiet wird beispielsweise die Attraktivität der Innenstädte gestärkt. Auch ist es denkbar, dass mit solchen Agglomerationen städtebauliche Ziele, wie zum Beispiel die Neuansiedlung von zentralen Versorgungsbereichen in Teilorten gesteuert werden können.

Auswirkungen im negativen Sinne liegen wiederum bei der Entstehung konzentrierter Einzelhandelsgebiete vor, die sich außerhalb der dafür vorgesehenen Bereiche¹³ an peripheren Standorten (sog. „grüne Wiese“) ansiedeln. Dabei kommt es zu den gleichen Auswirkungen wie bei Einzelhandelsgroßprojekten. Aber auch die Umlenkung von Besucherströmen und die damit verbundene Veränderung der Kaufkraftströme und Umsatzumverteilung können negative Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung, der Landesplanung¹⁴ und die städtebauliche Entwicklung haben.¹⁵ Die Folge daraus ist eine fehlende Nah- und Grundversorgung, bzw. die Ausdünnung der Betriebe in der Fläche. Daraus resultiert gerade bei der älteren, nicht motorisierten Bevölkerung ein Verlust

¹² Vgl. Blank, Oliver, Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland, Der Beitrag des Gebietsmarketings zur Verwirklichung einzelhandelsbezogener Ziele der Raumordnung, Wiesbaden, 2004, S. 68.

¹³ § 11 Abs. 3 S. 1 BauNVO.

¹⁴ Vgl. Kapitel 3.6.

¹⁵ Vgl. Fickert, Hans Carl / Fieseler Herbert, Baunutzungsverordnung, Kommentar, unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts und Verwaltungsvorschriften, 10. Auflage, Stuttgart, 2002, Rn. 14.1, S. 812; Vgl. Teilfortschreibung RPVRS, Begründung zu 2.7.11 (Z), S. 4.



an Selbständigkeit, an sozialen Kontakten und ein angewiesenes Sein auf Andere.¹⁶

§ 11 Abs. 3 S. 2 BauNVO konkretisiert die dabei auftretenden negativen Auswirkungen für Einzelhandelsgroßprojekte, benennt diese aber nicht abschließend. § 11 Abs. 3 S. 4 BauNVO bildet dazu ein Ausnahmesystem, welches die Intensität der Auswirkungen betrachtet, wie es ebenfalls das Bundesverwaltungsgericht¹⁷ für den Fall der Agglomeration macht.

Wie oben beschrieben kommt es speziell auch auf die Intensität der Auswirkungen an. Der Richtwert für die Intensität und damit für eine Beeinträchtigung der Ziele der Raumordnung und der städtebaulichen Entwicklung ist bei zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten ein Umsatzverlust von ca. 10% und bei nicht zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten ca. 20%.¹⁸

Es ist festzustellen, dass die oben genannten Auswirkungen nur beispielhaft aufgezählt sind. Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben können durchaus noch weitere Auswirkungen mit sich bringen.

2.4 Problematik der Agglomeration

Nachdem die Frage der Großflächigkeit durch das Bundesverwaltungsgericht¹⁹ geklärt wurde und es vielmehr auf die Intensität der Auswirkungen ankommt, stellt sich die Frage, ob eine Ansammlung von mehreren, nicht

¹⁶ Vgl. Birk, Hans-Jörg, Der Einzelhandel im Bebauungsplanrecht, zugleich: Besprechung der Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.11.2005 in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW), Jahrgang 2006, Nr. 8, 2006, S. 289 bis 297, S. 294.

¹⁷ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04, Rn. 25 f.

¹⁸ Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten - Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21. Februar 2001 inkl. Ergänzung.

¹⁹ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 10.04, 1. Leitsatz.



großflächigen einzelnen Einzelhandelsbetrieben zusammen gerechnet werden kann, mit der Folge, dass die Agglomeration dieser Flächen als ein einziger großflächiger Betrieb betrachtet werden kann.

Sowohl das Bundesverwaltungsgericht, als auch der VGH Baden-Württemberg gehen davon aus, dass der ausdrückliche Wortlaut des § 11 Abs. 3 S. 1 BauNVO auf den einzelnen Einzelhandelsbetrieb abstellt und deshalb für die Zusammenrechnung der Verkaufsflächen mehrerer kleiner Betriebe im Sinne einer Funktionseinheit kein Raum besteht.²⁰ Von diesem „Agglomerationsverbot“ lässt das Bundesverwaltungsgericht nur für den Fall eines Nebenbetriebes unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme zu.²¹ Auf die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels wirkt sich diese Ausnahme jedoch nicht aus, weshalb sie zu vernachlässigen ist.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass ein einzelner Einzelhandelsbetrieb vorliegt, wenn dieser selbstständig betrieben und auch losgelöst von anderen genutzt, geöffnet und geschlossen werden kann. Auch eine separate Genehmigungsmöglichkeit spricht für einen eigenständigen Einzelhandelsbetrieb. Äußere Anzeichen der Erfüllung dieser Voraussetzungen sind: Eigene Anlieferung, eigene Personalräume und eigener Eingang.²²

Die Auslegung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch das Bundesverwaltungsgericht und das daraus resultierende „Agglomerationsverbot“ eröffnet den nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben Möglichkeiten, die sich auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung von Gemeinden negativ auswirken können. An peripheren, bzw. dezentralen Standorten entstehen nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe die wiederum in einer Art Sogwirkung andere nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, und auch nicht großflä-

²⁰ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04, Rn. 21; VGH BW Urteil vom 22.09.2005, Rn. 38.

²¹ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04, 3. Leitsatz, Rn. 21.

²² Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04, Rn. 20.



chige Fachmärkte mit Sortimenten des mittel- und langfristigen Bedarfs²³ nach sich ziehen.²⁴ Diese Einzelhandelsagglomerationen sind meist für den Individualverkehr gut erschlossen und steigern ihre Attraktivität durch ein großes Parkplatzangebot.²⁵

Das Resultat sind ungewollte Zentrumsbildungen an peripheren Standorten und Umsatzumverteilungen, bzw. Kaufkraftabzug, was wiederum zu einer Verödung der Innenstädte führen kann. Diese und noch andere Faktoren haben darüber hinaus Auswirkungen²⁶ auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung bzw. die städtebauliche Entwicklung und Ordnung.²⁷

Die folgende Darstellung verdeutlicht die Möglichkeiten und Probleme des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels.

²³ z.B. Textil-, Schuh oder Sportfachmärkte sowie Elektrofachmärkte.

²⁴ Vgl. Blank, O., S. 54.

²⁵ Vgl. Teilfortschreibung des RPVRS, Begründung zu 2.7.11 (Z), S. 4.

²⁶ Vgl. Kapitel 2.3.

²⁷ Vgl. Ehrmann, J., S. 47.

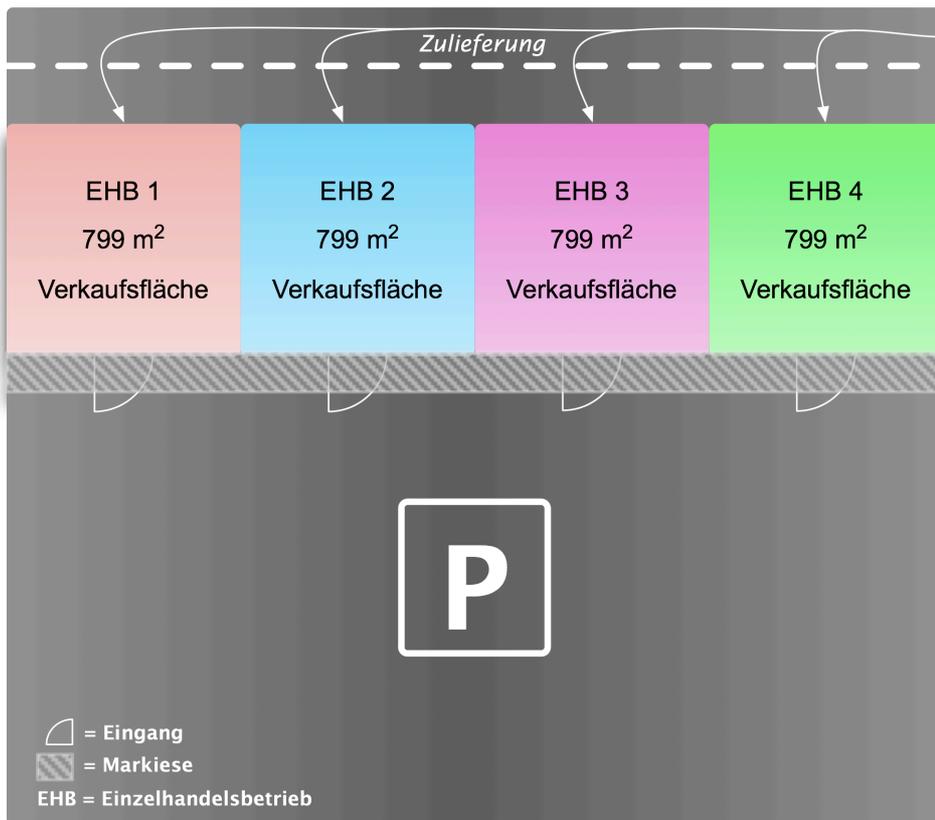


Abbildung 1: Problematik des „Agglomerationsverbotes“²⁸

Es besteht demnach kein Zweifel daran, dass akuter Handlungsbedarf besteht. Die möglichen Wege einer Steuerung dieser Sonderform des Einzelhandels werden in den folgenden Kapiteln einerseits mit dem Blick auf die Raumordnung²⁹ und andererseits mit Blick auf die Bauleitplanung³⁰ aufgezeigt.

²⁸ Eigene Darstellung.

²⁹ Vgl. Kapitel 3.

³⁰ Vgl. Kapitel 4.



3 Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung

Die Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung sind stark hierarchisch strukturiert. Grundsätzlich gilt, dass eine Steuerung nur dort stattfinden kann, wo die jeweilige Steuerungsmaßnahme auch mit einer Rechtsgrundlage abgesichert werden kann. Auf jeder Ebene der Raumordnung ist deshalb die Frage zu stellen, ob es für die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels eine Rechtsgrundlage gibt. Existiert keine Regelung, so muss der theoretische Ansatz für eine Rechtsgrundlage durchdacht werden.

3.1 Europäische Ebene

Gemäß § 18 Abs. 2 Raumordnungsgesetz³¹ (ROG) beteiligt sich der Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Raumordnung in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum. Dabei sind drei Bereiche zu unterscheiden: die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten,³² die Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft³³ und die Zusammenarbeit im größeren europäischen Raum^{34, 35}. Raumordnerisch werden auf europäischer Ebene keine Regelungen getroffen, die den Einzelhandel auch nur ansatzweise steuern.³⁶ Die Europäische Raumordnungsministerkonferenz hat zwar auf ihren bisherigen Konferenzen Ziele und Grundsätze einer Raumordnung konkretisiert, diese sind jedoch so allgemein gehalten, dass sie sich auf den Ein-

³¹ Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. I S. 2833.

³² Vgl. §§ 16, 18 Abs. 3 ROG.

³³ Vgl. § 21 Nr. 3 ROG.

³⁴ Vgl. §§ 1 Abs. 2 Nr. 8, 19 Abs. 4 Nr. 2 ROG.

³⁵ Vgl. von der Heide, Hans-Jürgen, in: Chelowa, Werner / Dyong, Hartmut / von der Heide, Hans-Jürgen / Arenz, Willi, Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, o.O., Loseblattsammlung, 12. Lieferung, 4. Auflage, Stand September 2006, § 18 ROG, Rn. 17, S. 10.

³⁶ Die EU besitzt jedoch im Bereich des Wettbewerbsrechts und der Niederlassungsfreiheit starke Kompetenzen, auf diese jedoch im Rahmen dieser raumordnerisch und bauleitplanerisch geprägten Arbeit nicht weiter eingegangen wird.



zelhandel nur unwesentlich auswirken.³⁷ Vielmehr ist eine mittelbare Steuerung im Zuge der Abstimmung mit anderen europäischen Staaten denkbar, sofern dort Regelungen für den Einzelhandel getroffen werden.

Die Manifestierung einer Steuerungsmöglichkeit des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels ist auf europäischer Ebene auch nicht zu erwarten. Eine Umsetzung wäre nur durch die Festlegung von Zielen oder Grundsätzen denkbar, die durch die Raumministerkonferenz beschlossen werden müssten. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich diese Konferenz mit einer so detaillierten Problemstellung befassen wird.

3.2 Bundesebene

Die Raumordnung wird auf Bundesebene³⁸ durch das Raumordnungsgesetz konkretisiert. Die Aufgabe der Raumordnung ist es dabei, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende und übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.³⁹

Eine echte Steuerungsmöglichkeit, bzw. Rechtsgrundlage zur Steuerung auf der Ebene des Bundes gibt es in Bezug auf den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel nicht. Es werden lediglich Grundsätze der Raumordnung⁴⁰ als allgemeine Aussage zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums getroffen, die wiederum als Vorgabe für nachfolgende⁴¹ Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen dienen.⁴² Im Wege

³⁷ Vgl. v. d. Heide, H.-J., in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 18 ROG, Rn. 30, S. 15.

³⁸ Der Bund hat hierbei von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG gebrauch gemacht.

³⁹ Vgl. § 1 Abs. 1 ROG.

⁴⁰ Vgl. § 3 Nr. 3 ROG.

⁴¹ Vgl. Kapitel 3.3, 3.4 und 3.5.

⁴² Vgl. Heemeyer, Carsten, in: Werner, Hoppe / Jarass, Hans D. (Hrsg.), Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative



der Abwägung können diese Grundsätze jedoch auf den jeweiligen Ebenen ohne weiteres aus anderen hinreichenden gewichtigen Gründen überwunden werden.⁴³

Die Raumordnung auf Bundesebene besitzt eine rahmensetzende und gestaltende Funktion.⁴⁴ Sie setzt Richtlinien für nachgelagerte Planungsebenen, was bedeutet, dass nachfolgende Planungen sich in die des Gesamttraumes einfügen müssen und gleichzeitig die gesamträumliche Planung an den Erfordernissen der Teilräume auszurichten ist (Gegenstromprinzip).⁴⁵

Das alleinige Steuerungsinstrument⁴⁶ der Raumordnung stellen die Ziele der Raumordnung⁴⁷ dar, da sie gemäß § 4 Abs. 1 ROG gegenüber öffentlichen Stellen⁴⁸ bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen⁴⁹ eine Bindungswirkung entfalten und sich auch im Wege der Abwägung nicht über sie hinweggesetzt werden kann.⁵⁰ Eine Bindungswirkung gegenüber Personen des Privatrechts besteht jedoch nicht.⁵¹ Eine Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung besteht auch gemäß § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch⁵² (BauGB) auf kommunaler Ebene.⁵³ Ziele der Raumordnung sind als Inhalte von Raumordnungsplänen zu sehen und lassen sich dabei auf Grund der Konkretisierungspflicht des § 7 Abs. 1 ROG mindestens auf

Steuerungsmodelle, Schriftenreihe Beiträge zur Raumplanung des Zentralinstituts für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 229, Berlin, 2006, S. 23; Vgl. Kuschnerus, Ulrich, Der standortgerechte Einzelhandel, Bonn, 2007, S. 195.

⁴³ Vgl. BVerwG Urteil vom 20.11.2003, 4 CN 6.03., Rn. 28, zitiert nach Juris; Vgl. v. d. Heide, H.-J. in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 3 ROG, Rn. 30, S. 11.

⁴⁴ Vgl. Heemeyer, C., S. 9.

⁴⁵ Vgl. § 1 Abs. 3 ROG.

⁴⁶ Vgl. Heemeyer, C., S. 11.

⁴⁷ § 3 Nr. 2 ROG.

⁴⁸ § 3 Nr. 5 ROG.

⁴⁹ § 3 Nr. 6 ROG, sowie Ausführungen in Kapitel 3.3.

⁵⁰ Vgl. BVerwG Urteil vom 20.11.2003, Rn. 28.

⁵¹ Vgl. Blank, O., S. 18.

⁵² Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September, BGBl. I 2414, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2006, BGBl. I S. 3316.

⁵³ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 395, S. 197, sowie Kapitel 4.



einen Grundsatz der Raumordnung zurückführen, bzw. konkretisieren diesen.⁵⁴

Es ist deshalb zu prüfen, ob der Gesetzgeber eine Regelung für den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel in das Raumordnungsgesetz aufnehmen könnte.

Eine Regelung könnte nur über einen Grundsatz der Raumordnung ähnlich wie in § 2 ROG verwirklicht werden, da es keinen Raumordnungsplan für das Bundesgebiet gibt und Ziele der Raumordnung sich auf die Landes- und Regionalplanung beschränken.⁵⁵ Die Grundsätze der Raumordnung stellen wie oben beschrieben gemäß § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen dar, die eine Vorgabe für nachfolgende Ermessens- und Abwägungsentscheidungen bilden sollen und im Abwägungsprozess überwunden werden können. Es besteht somit keine Bindungswirkung an die Grundsätze der Raumordnung und somit auch nicht die Möglichkeit einer konkreten Festsetzung auf der Ebene des Bundes.

Eine mögliche bindende Rechtsgrundlage der Steuerung könnte somit erst mit der Einführung eines Raumordnungsplans für das gesamte Bundesgebiet geschaffen werden.

Weitere baurechtliche Steuerungsmöglichkeiten der Bundesebene werden in Kapitel 4 betrachtet.

⁵⁴ Raumordnungspläne müssen zumindest diejenigen Ziele enthalten die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des bzw. auf Grund des § 2 ROG erforderlich sind; Vgl. v. d. Heide, H.-J., in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 7 ROG, Rn. 45, S. 15 f.

⁵⁵ Vgl. v. d. Heide, H.-J., in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 7 ROG, Rn. 16, S. 8.



3.3 Landesebene

Eine konkrete Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels gibt es zurzeit auf Landesebene ebenfalls nicht. Der Landesgesetzgeber besitzt auf dieser Ebene jedoch die Möglichkeit der Steuerung und sollte von dieser auch Gebrauch machen.

In § 6 ROG verpflichtet der Gesetzgeber zunächst die Länder Rechtsgrundlagen für eine Raumordnung in ihrem Gebiet zu schaffen. Damit ist im Land Baden-Württemberg der Landesentwicklungsplan⁵⁶ gemäß § 7 Abs. 1 Landesplanungsgesetz (LplG)⁵⁷ gemeint. Dieser konkretisiert als Raumordnungsplan⁵⁸ gemäß § 7 Abs. 1 LplG die Grundsätze der Raumordnung unter Beachtung der Maßgaben der Leitvorstellungen und des Gegenstromprinzips des § 1 Abs. 2 und 3 ROG.

Die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG erfolgt auf Landesebene durch landesplanerische Grundsätze und Zielvorgaben.⁵⁹ Wie bereits in Kapitel 3.2 erwähnt binden die Ziele der Raumordnung die öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Raumbedeutsam können Planungen sein, die Auswirkungen auf die räumliche Struktur eines Gebietes haben.⁶⁰ Einzelhandelsagglomerationen können durchaus überörtliche schädliche Wirkungen hervorrufen und damit als raumbedeutsam betrachtet werden.⁶¹

Ferner müssen die Ziele der Raumordnung sich auch am Bestimmtheitsgrundsatz⁶² und dem Abwägungsgebot⁶³ des § 3 Nr. 2 ROG messen las-

⁵⁶ Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, verkündet am 20.08.2002, GBl. Nr. 9, S. 301.

⁵⁷ Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 10. Juli 2003, GBl. S. 385, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2005, GBl. S. 710.

⁵⁸ § 3 Nr. 7 ROG i.V.m. § 8 ROG.

⁵⁹ Vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 LplG.

⁶⁰ Vgl. v. d. Heide, H.-J., in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 3 ROG, Rn. 48, S. 16.

⁶¹ Vgl. Kapitel 2.3 und 3.6.

⁶² Vgl. Kuschnerus, U., S.196.

⁶³ Vgl. Kuschnerus, U., S.196.



sen. Bei der konkreten Festlegung von Zielen ist darüber hinaus zu beachten, dass solche Ziele die Gemeinden in ihrer verfassungsrechtlichen abgesicherten kommunalen Planungshoheit⁶⁴ einschränken.⁶⁵ Eine solche Einschränkung ist deshalb nur aus überörtlichem Interesse und von höherem Gewicht hinzunehmen, sofern diese auch auf der jeweiligen Planungsebene von Bedeutung ist.⁶⁶ Es muss daher sichergestellt sein, dass die gemeindlichen Belange hinreichend erfasst und berücksichtigt werden.⁶⁷ Um diesem Streben gerecht zu werden verpflichtet der Bundesgesetzgeber in § 13 ROG die Träger der Landes- und Regionalplanung zur Zusammenarbeit mit den für die Verwirklichung der Raumordnungspläne maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privaten Rechts. Außerdem deutet das Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 3 ROG auf eine gegenseitige Berücksichtigungspflicht⁶⁸ hin.

3.3.1 Landesentwicklungsplan

Wie bereits erwähnt, setzt der Landesentwicklungsplan für Baden-Württemberg in Bezug auf den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel keine Ziele oder Grundsätze fest. Im Plansatz 3.3.7.2 wird jedoch ein Ziel für Einzelhandelsgroßprojekte formuliert. Demnach dürfen diese weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinden wesentlich beeinträchtigen.⁶⁹ In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass Einzelhandelsgroßprojekte bei falscher Standortwahl und Größenordnung das zentralörtliche Versorgungssystem, die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne nachteilig beeinflussen können. Deshalb ist es laut Landesent-

⁶⁴ Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1. Zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

⁶⁵ Vgl. § 1 Abs. 4 BauGB.

⁶⁶ Vgl. BVerwG Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01, Rn. 14, zitiert nach Juris.

⁶⁷ Vgl. Kuschnerus, U., S. 206; Vgl. BVerwG Urteil vom 08.03.2006, 4 BN 56.05, Rn. 12, zitiert nach Juris.

⁶⁸ Ebenso § 12 Abs. 2 LplG.

⁶⁹ LEP 2002 BW, 3.3.7.2 (Z), S. 28.



wicklungsplan notwendig, durch landesplanerische Festlegungen auf die Raumverträglichkeit derartiger Vorhaben hinzuwirken.⁷⁰

Durchaus denkbar und zweckmäßig wäre an dieser Stelle des Landesentwicklungsplanes auch eine Regelung für den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel. Dies ergibt sich schon allein daraus, dass wie bereits unter Kapitel 2.4 erläutert, einerseits für die Problematik der Agglomeration grundsätzlich ein Regelungsbedarf besteht, und andererseits durchaus Auswirkungen auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen können, wie unter Kapitel 2.3 ausgeführt. Für die Aufnahme eines solchen Ziels spricht auch der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Somit würden auf Landesebene Vorhaben, die die gleichen Wirkungen erzielen, auch gleich beurteilt. Ein mögliches raumordnerisches Ziel könnte deshalb ähnlich lauten, wie es der Verband Region Stuttgart in seiner Teilfortschreibung des Regionalplans im Kapitel 2.7 in Plansatz 2.7.11 (Z) in der Fassung der Teiländerung vom 13.3.2002 formuliert.⁷¹

Es stellt sich folglich die Frage, ob ein solches Ziel von überörtlichem Interesse, höherem Gewicht und von Bedeutung auf der Landesebene ist. Von einer Bedeutung für die Landesebene und damit auch von einem überörtlichen Interesse und höherem Gewicht kann schon alleine deshalb ausgegangen werden, da großflächige Einzelhandelsagglomerationen den Zielen des Landesentwicklungsplanes widersprechen können, was demzufolge auch für den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel gilt. Weiter wird auf die Ausführungen in Kapitel 3.6 verwiesen. Es ist grundsätzlich nicht davon auszugehen, dass negative Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten vermieden, während die des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels toleriert werden.

⁷⁰ LEP 2002 BW, zu 3.3.7, S. 130.

⁷¹ Vgl. Anlage 1.



3.3.2 Verpflichtung des Landesgesetzgebers

Eine direkte Verpflichtung des Landesgesetzgebers, in der Art eines Zwangs zur Aufnahme eines Planziels zur Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels in den Landesentwicklungsplan gibt es nicht. Möglicherweise könnte die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände über eine Petitionsschrift⁷² eine Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes vorantreiben. Der Landtag könnte auch im Rahmen seiner Kontrollfunktion eine Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes gemäß § 9 Abs. 5 LplG i.V.m. § 6 Abs. 1 Nr. 1 LplG durch das Wirtschaftsministerium anregen.

3.3.3 Einzelhandelserlass des Wirtschaftsministeriums

Der Einzelhandelserlass für Baden-Württemberg trifft in Bezug auf den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel nur noch eingeschränkt Regelungen, da die jüngste Rechtsprechung⁷³ die Agglomeration bzw. die Funktionseinheit mehrerer selbstständiger Einzelhandelsbetriebe im Hinblick auf § 11 Abs. 3 BauNVO abgelehnt hat.⁷⁴ Ferner sind die im Einzelhandelserlass getroffenen Bestimmungen als verwaltungsinterne Regelungen, bzw. Weisungen und Auffassungen des Wirtschaftsministeriums zu betrachten und stellen daher keine Rechtsnorm dar.⁷⁵ Sie entfalten jedoch gegenüber nachfolgenden Behörden eine verwaltungsinterne Bindungswirkung, weshalb durchaus die Möglichkeit einer Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels besteht.

Der Einzelhandelserlass nimmt deshalb durch seine anderen Bestimmungen und Äußerungen indirekt auch auf die Steuerung des agglomerierten,

⁷² Vgl. Art. 17 GG.

⁷³ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.05, 4 C 14.04, Rn. 21; VGH BW Urteil vom 22.09.2005, Rn. 38.

⁷⁴ Vgl. Ergänzung Einzelhandelserlass, Nr. 3, S. 1f.

⁷⁵ Altpeter, Wolfgang, in: Schweickhardt, Rudolf / Vondung, Ute (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Stuttgart, 2004, Rn. 75, S. 79.



nicht großflächigen Einzelhandels Einfluss.⁷⁶

3.3.4 Eingriffsmöglichkeiten auf Landesebene

§ 20 LplG spricht von der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, was bedeutet, dass die Länder die Möglichkeit haben, Bauleitpläne, die gegen die Ziele der Raumordnung verstoßen, unbefristet zu untersagen.⁷⁷ Die Untersagungsmöglichkeit ist dabei ein Ausdruck der Bindungswirkung des § 4 LplG und verstärkt damit die Durchsetzbarkeit der übergeordneten Planung gegenüber örtlichen Maßnahmen. Vergleichbar ist diese Regelung zur Sicherung der Raumordnungsplanung mit den §§ 14 bis 18 BauGB.⁷⁸

Das Land hat somit ein geeignetes Instrument, um z.B. gegen einen Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan vorzugehen, der verbindliche Ziele der Raumordnung noch nicht angepasst hat oder ihnen widerspricht.

Voraussetzung eines Einschreitens der höheren Raumordnungsbehörde⁷⁹ gemäß § 20 LplG ist das Vorliegen von raumordnungswidrigen Planungen und Maßnahmen. Dabei müssen entweder Planungen und Maßnahmen den Zielen der Raumordnung entgegenstehen oder die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung muss eingeleitet sein. Ferner muss befürchtet werden, dass die Durchführung der Ziele der Raumordnung durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.⁸⁰

⁷⁶ Vgl. bspw. Einzelhandelserlass, 3.2.1 und damit verbundene Auswirkungen auf das Zentrale-Orte-Prinzip.

⁷⁷ Vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 ROG.

⁷⁸ Vgl. Dyong, Hartmut, in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 12 ROG, Rn. 4, S. 3.

⁷⁹ Vgl. § 30 Abs. 2 LplG.

⁸⁰ Vgl. Dyong, H., in: Chelowa/Dyong/v. d. Heide/Arenz, § 12 ROG, Rn. 7ff, S. 8ff.



3.4 Regionale Ebene

Ähnlich wie auf Landesebene haben auch die Regionalverbände die Möglichkeit, bzw. die Verpflichtung Ziele und Grundsätze in einen Regionalplan aufzunehmen, denn zu den in § 7 Abs. 1. S. 1 ROG genannten Raumordnungsplänen gehören gemäß § 3 Nr. 7 ROG auch die Pläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne). Eine Verpflichtung zur Aufnahme von Zielen und Grundsätzen ergibt sich aus § 11 Abs. 2 LplG und der sich daraus erwachsenden Aufgabe die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG und die des Landesentwicklungsplanes zu konkretisieren.

Offen ist jedoch, ob überhaupt die Möglichkeit besteht, ein Planziel zur Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels in einen Regionalplan aufzunehmen. § 11 LplG regelt Form und Inhalt von Regionalplänen und Abs. 3 die Festlegungen dazu. Speziell geht Nr. 5 des § 11 Abs. 3 LplG auf den Einzelhandel ein, benutzt dabei aber die Begrifflichkeiten des § 11 Abs. 3 BauNVO, wodurch der Eindruck entsteht, dass Ziele nur für den dort genannten Einzelhandel formuliert werden dürfen. Darüber hinaus erlaubt es § 11 Abs. 7 S. 1 LplG Vorranggebiete für Festlegungen nach Abs. 3 S. 2 Nr. 5 auszuweisen, die mit einer Art Konzentrationsfläche oder Sondergebietsausweisung, wie man sie für den großflächigen Einzelhandel kennt, vergleichbar ist. Dennoch kann wohl nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 3 Nr. 5 LplG nur von einer beispielhaften Aufzählung⁸¹ ausgegangen werden, was jedoch nach meinem Erachten strittig zu sehen ist.

Wie bereits die Ziele auf Landesebene, müssen sich auch die auf der Regionalebene am Bestimmtheits- und Abwägungsgebot des § 3 Nr. 2 ROG messen lassen. Die Plansätze über Agglomerationen des nicht großflächigen Einzelhandels laufen daher Gefahr, möglicherweise zu unbestimmt zu

⁸¹ Vgl. VGH BW Urteil vom. 27.09.2007, Rn. 33.



sein. Der VGH Baden-Württemberg⁸² ist diesbezüglich anderer Auffassung, entscheidet jedoch nicht abschließend darüber. Logisch, wäre es meiner Ansicht nach, eine Referenzgröße dem Planziel beizufügen, wie es beispielsweise die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO für Auswirkungen, oder es der Verband Region Stuttgart⁸³ in seinem Planziel zur Agglomeration eingearbeitet hat.

Zweifellos ist, dass das Agglomerationsverbot des Bundesverwaltungsgerichts⁸⁴ nicht auf den, in einem möglichen regionalplanerischen Ziel geregelten Einzelhandelsagglomerationsbegriff anwendbar ist, da es sich dabei um die Zusammenfassung von Einzelhandelsvorhaben nach baulich und betrieblichen-funktionellen Gesichtspunkten handelt. Jedoch ist unter dem Blickwinkel der Raumordnung eine betriebsübergreifende Bewertung der Auswirkungen mehrerer kleiner, nicht großflächiger Betriebe angebracht.⁸⁵

Tatsächlich würden diese strittigen Fragen nicht auftreten, sofern der Landesgesetzgeber von seinen Möglichkeiten⁸⁶ und der sich daraus erwachsenden Konkretisierungspflicht für nachgelagerte Planungsebenen Gebrauch machen würde. Solche landesplanerischen Zielsetzungen würden maßgeblich zur Rechtsklarheit und leichteren Handhabbarkeit der Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels beitragen.

In Baden-Württemberg gibt es zwölf Regionalverbände⁸⁷, die ihrer Verpflichtung aus § 12 Abs. 1 LplG nachgekommen sind und einen Regional-

⁸² Vgl. VGH BW Urteil vom. 27.09.2007, Rn. 33.

⁸³ Vgl. Teilfortschreibung RPVRS, 2.7.11 (Z).

⁸⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04, Rn. 21.

⁸⁵ Vgl. VGH BW Urteil vom. 27.09.2007, Rn. 33.

⁸⁶ Vgl. Kapitel 3.3.

⁸⁷ Regionalverband (RV) Bodensee-Oberschwaben, RV Donau-Iller, RV Heilbronn-Franken, RV Hochrhein-Bodensee, RV Mittlerer Oberrhein, RV Neckar-Alb, RV Nordschwarzwald, RV Ostwürttemberg, RV Schwarzwald-Baar-Heuberg und RV Südlicher Oberrhein sowie der Verband Region Stuttgart und durch Staatsvertrag auch Aufgaben in



plan aufgestellt haben. Im Folgenden soll der Fokus auf den Verband Region Stuttgart gelenkt werden, um zu sehen, wie dieser das Problem der Agglomeration zu lösen versucht, wie sich dieser Lösungsansatz verwirklichen lässt und wie belastbar dieser unter Berücksichtigung der oben genannten Punkte ist. Danach soll der Blick auf die übrigen elf Verbände und deren derzeitige Situation, bezogen auf die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels, gelenkt werden.

3.4.1 Verband Region Stuttgart

Aus § 12 Abs. 1 LplG ergibt sich die Pflicht zur Fortschreibung des Regionalplans soweit wichtige Gründe dies erfordern. Der Verband der Region Stuttgart bemüht sich deshalb bereits seit dem Sommer 2005, dass die Grundsätze und Ziele des Kapitels 2.7⁸⁸ des Regionalplans der Region Stuttgart auch bei Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben zum Tragen kommen. Dazu leitete er die Teilfortschreibung gemäß § 12 Abs. 1 LplG im Kapitel 2.7 ein und formulierte eine konkrete Regelung zur Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels.

3.4.1.1 Teilfortschreibung des Regionalplans der Region Stuttgart

In der Teilfortschreibung des Regionalplans der Region Stuttgart im Plansatz 2.7.11 (Z) wird zunächst ganz konkret definiert, wo Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben zulässig sind, wie diese entstehen und dass für sie die Plansätze 2.7.2 (Z) bis 2.7.8 (Z) entsprechend gelten.⁸⁹

anderen Bundesländern wahrnehmend RV Donau-Iller und Verband Region Rhein-Neckar.

⁸⁸ RPVRS Kapitel 2.7: Einzelhandelsgroßprojekte und überörtliche wirksame Veranstaltungszentren.

⁸⁹ Vgl. Anlage 1.



Im Wesentlichen ergibt sich, dass Einzelhandelsagglomerationen, sofern sie unter den Tatbestand des Plansatzes 2.7.11 (Z) fallen, künftig aus raumordnerischer Sicht zusammen bewertet werden können. Dies steht im Gegensatz zur BauNVO, die von einer betriebsbezogenen Sicht und damit von einer Einzelfallbetrachtung ausgeht.⁹⁰ Für Einzelhandelsagglomerationen gilt jedoch auch, die im Plansatz 2.7.2 (Z) enthaltene Ausnahmeregelung zur Sicherung der örtlichen Grundversorgung.⁹¹

Mit dieser Regelung schafft der Verband Region Stuttgart eine Rechtsgrundlage, die die öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gemäß § 4 Abs. 1 LplG bindet, und es gleichzeitig den höheren Raumordnungsbehörden ermöglicht solche Planungen, die von diesem Ziel erfasst werden, gemäß § 20 Abs. 1 LplG zu untersagen.⁹²

Der Plansatz dürfte auch auf Grund der Referenzgröße von 150m bis zur Agglomeration hinreichend bestimmt sein. Es stellt sich dennoch die Frage, ob ein solch konkretes und fassbares Ziel zum einen von überörtlichem Interesse, höherem Gewicht und Bedeutung ist und zum anderen, ob eine Distanz von 150m Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen ein angemessenes und objektives Kriterium darstellt.

Die erste Frage lässt sich zunächst einfach beantworten, denn was schon auf Landesebene von überörtlichem Interesse, höherem Gewicht und Bedeutung ist, muss es ebenfalls auf regionaler Ebene sein.⁹³ In der Begründung zu Plansatz 2.7.11 (Z) wird dazu ausgeführt, dass durch Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben die gleichen Wirkungen wie von Einzelhandelsgroßprojekten hervorgerufen werden. Die Folge solcher Agglomerationen sei der vollständige Verlust der Nahversorgung umliegender

⁹⁰ Vgl. BVerwG Urteil vom 24.11.2005, 4 C 8.05, Rn. 12; Vgl. VGH BW Urteil vom 27.09.2007, Rn. 33.

⁹¹ Vgl. Teilfortschreibung RPVRS, 2.7.2 (Z), S. 1.

⁹² Vgl. Kapitel 3.3.4.

⁹³ Vgl. Kapitel 3.3.1.



Gemeinden, was im Widerspruch zu den regionalplanerischen Zielsetzungen steht.⁹⁴

Zur Beantwortung der zweiten und auch wesentlich interessanteren Frage stützt sich die Begründung zu Plansatz 2.7.11 (Z) auf die lagebezogene Komponente der Begriffsdefinition der Einzelhandelsagglomeration. Demnach ist bis zu einer Distanz von 150 m zwischen den Eingängen zweier Betriebe davon auszugehen, dass diese gemeinsam wahrgenommen werden und somit ein hohes Maß an Attraktivität und Bequemlichkeit ausstrahlen. Die Kenngröße von 150 m wurde aus einer Analyse des Verband Region Stuttgart über das Einkaufs- und Fußwegeverhalten in Einkaufszentren und Einkaufsparks abgeleitet, da es bislang nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema gab.⁹⁵ Ob diese Distanz auch dem Rechtsweg stand hält, wird sich zeigen müssen. Sie wirkt jedoch vorerst als eine erste gute Kenngröße.

3.4.1.2 Mögliche Probleme der Teilfortschreibung

Der Planansatz des Verband Region Stuttgart stellt einen ersten guten Ansatz dar. In der Begründung zu Plansatz 2.7.11 (Z)⁹⁶ wird jedoch bereits die im Plansatz geforderte Distanz von 150 m zwischen den Eingängen zweier Betriebe relativiert. Dazu wird ausgeführt, dass die Größenordnung von 150 m einen vergleichsweise niedrigen Wert darstellt, da diese meist bei vorgelagerten Parkplätzen von Einkaufszentren regelmäßig erreicht wird und in Fußgängerzonen sogar deutlich größere Distanzen überwunden werden.⁹⁷

Meiner Meinung nach sollten daher die 150 m als Luftdistanz zwischen den einzelnen Betrieben gelten und nicht nur als bloße Distanz zwischen

⁹⁴ Vgl. Teilfortschreibung RPVRS, zu 2.7.11 (Z), S. 4.

⁹⁵ Vgl. Anlage 2.

⁹⁶ Vgl. Teilfortschreibung RPVRS, zu 2.7.11 (Z), S. 4.

⁹⁷ Vgl. Teilfortschreibung RPVRS, zu 2.7.11 (Z), S. 4.



den Eingängen. Es ist auch eine Art Agglomerationsregelvermutung bis zu einer Distanz von 150 m denkbar, sodass bei größeren Distanzen eine Agglomeration auch gegeben sein kann, wenn Anhaltspunkte für überörtliche schädliche Wirkungen gegeben sind. Die folgenden Grafiken verdeutlichen die Problematik der Distanz von Eingang zu Eingang und zeigen weitere mögliche Lücken des formulierten Plansatzes auf.

In Abbildung 2 liegen die beiden Einzelhandelsbetriebe so nah beieinander, dass sie als Einheit und Einkaufsschwerpunkt auf Kunden wirken, jedoch die 150 m Grenze einhalten.

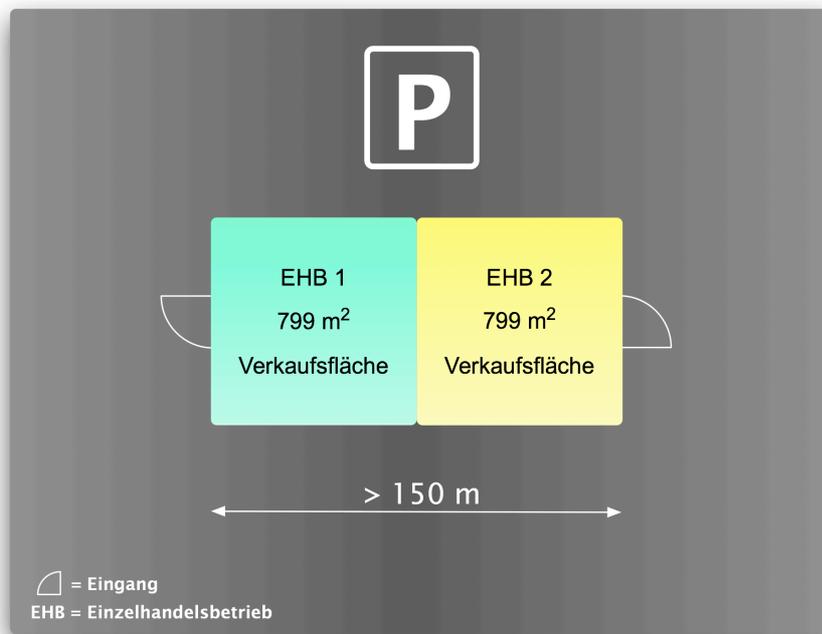


Abbildung 2: 150 m „Agglomerationsabstand“ von Eingang zu Eingang⁹⁸

In der Praxis wohl wesentlich üblicher ist die Anordnung der in Abbildung 3 dargestellten Einzelhandelsbetriebe.

⁹⁸ Eigene Darstellung.

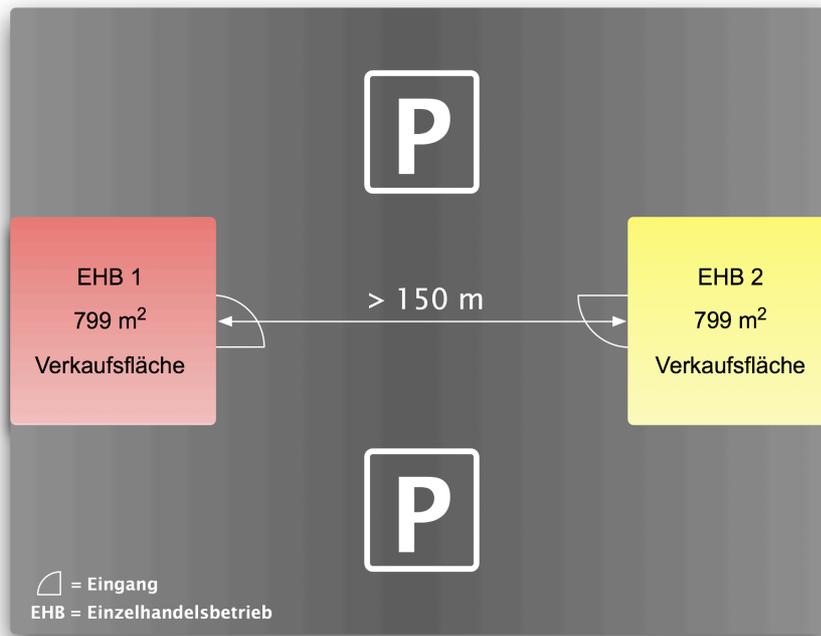


Abbildung 3: Vorgelagerter Parkplatz zwischen zwei Einzelhandelsbetrieben⁹⁹

3.4.2 Andere Verbände in Baden-Württemberg

Auch andere Regionalverbände in Baden-Württemberg haben das Problem der Agglomeration von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben und die daraus resultierenden schädlichen Wirkungen, insbesondere auf die zentralörtlichen Versorgungskerne und die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden oder deren Ortskerne erkannt und sehen einen erhöhten Handlungsbedarf.¹⁰⁰

So haben beispielsweise die Regionalverbände Nordschwarzwald,¹⁰¹ Mittlerer-Oberrhein¹⁰² und Heilbronn-Franken¹⁰³ bereits ein raumordnerisches Ziel zur Einzelhandelsagglomeration in ihre Regionalpläne aufgenommen.

⁹⁹ Eigene Darstellung.

¹⁰⁰ Vgl. Kapitel 2.3.

¹⁰¹ Vgl. Anlage 3.

¹⁰² Vgl. Anlage 4.

¹⁰³ Vgl. Anlage 5.



Diese regeln die Agglomeration jedoch nicht selbst in einem Plansatz, sondern nur über die raumordnerischen, bzw. regional bedeutsamen Auswirkungen. Andere Regionalverbände, wie z.B. der Regionalverband Neckar-Alb¹⁰⁴ oder der Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg,¹⁰⁵ die sich momentan in der Fortschreibung ihres Regionalplanes befinden, lehnen sich an den Plansatz des Verband Region Stuttgart an oder streben eine Regelung der Agglomeration in naher Zukunft an.¹⁰⁶

Meiner Meinung nach erscheint der derzeitige Plansatzentwurf des Regionalverbandes Neckar-Alb am gelungensten, da er mit der Vorgabe von 150 m Luftlinie zwischen den gegenüberliegenden Gebäudeseiten für noch klarere Verhältnisse bei der Errichtung von Einzelhandelsbetrieben, die unter den Tatbestand der Agglomeration fallen, sorgt. Mein Vorschlag einer Agglomerationsregelvermutung sollte dennoch nicht außer Acht gelassen werden.

Im Allgemeinen werden die Vorgänge bei der Teilfortschreibung des Verband Region Stuttgart von den anderen Regionalverbänden mit Interesse verfolgt, um eine ebensolche konkrete Regelung in ihre Regionalpläne zu integrieren.¹⁰⁷

3.5 Kommunale Ebene

Städten und Gemeinden obliegt das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.¹⁰⁸ Daraus ergibt sich auch das Recht der kommunalen Planungshoheit, welches über die Bau-

¹⁰⁴ Vgl. Anlage 6.

¹⁰⁵ Vgl. Anlage 7.

¹⁰⁶ Vgl. Anlage 8 bis Anlage 13.

¹⁰⁷ Vgl. Anlage 8.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 28 GG.



leitplanung konkrete Anwendung findet. Auf die sich dort ergebenden Steuerungsmöglichkeiten wird im nachfolgenden Kapitel 4 eingegangen.

3.6 Zentrale-Orte-Prinzip

Das Raumordnungsgesetz fordert in seinem Grundsatz des § 2 Nr. 2 ROG die Siedlungstätigkeit zu einem System leistungsfähiger zentraler Orte auszurichten. Gerade auf der Ebene der Landes- und der Regionalplanung ist dieses Prinzip im Sinne einer überregionalen und interkommunalen¹⁰⁹ Zusammenarbeit von Bedeutung¹¹⁰ und wirkt sich deshalb auch auf die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels aus. Die zentralen Orte bilden dabei eine Art Grundgerüst der Raumordnung, weil sie die Versorgungsfunktion für den örtlichen Bedarf sowie für den jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereich übernehmen.¹¹¹ Grundsätzlicher Zweck dieses Prinzips ist es Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen¹¹² zu schaffen und zugleich raumbedeutsame, bzw. der Daseinsvorsorge dienende Einrichtungen zu konzentrieren und diese bestimmten Zentrenarten zuzuweisen.¹¹³ Die Zentralität eines Ortes ergibt sich dabei aus der Versorgungsfunktion für das Umland, wobei Orte hoher Zentralität mehrere Orte niedriger Zentralität versorgen.¹¹⁴ Landesplanung¹¹⁵ und Regionalplanung¹¹⁶ weisen durch Ziele der Raumordnung den jeweiligen zentralen Orten bestimmte Funktionen zu.¹¹⁷

¹⁰⁹ Vgl. Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB.

¹¹⁰ Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke, in: Stürer, Bernhard (Hrsg.), Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, Diss., Planungsrecht, Band 12, Göttingen, 2007, S. 108f.

¹¹¹ Vgl. Weers-Hermanns, T. F., S. 109.

¹¹² Einteilung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentrum; Vgl. Weers-Hermanns, T. F., S. 109.

¹¹³ Vgl. Weers-Hermanns, T. F., S. 109 f.

¹¹⁴ Vgl. Weers-Hermanns, T. F., S. 110.

¹¹⁵ Vgl. LEP 2002 BW, für Oberzentren 2.5.8 S. 21, für Mittelzentren, Anhang S. A14.

¹¹⁶ Vgl. § 11 Abs. 3 Nr. 1 LplG dazu beispielhaft RPVRS, Begründung zu 2.7.3 (Z), S. 7ff.

¹¹⁷ Vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1b) ROG.



Aus dem Zentralen-Orte-Prinzip lassen sich verschiedene Grundprinzipien der Raumordnung ableiten: Kongruenzgebot, Konzentrationsgebot,¹¹⁸ Integrationsgebot¹¹⁹ und Beeinträchtigungsverbot^{120, 121}. Entscheidend, gerade auch als Schutzfunktion gegenüber anderen Gemeinden, ist das Kongruenzgebot nach dem der Einzugsbereich eines Vorhabens nicht wesentlich über den Versorgungsbereich des zentralen Ortes hinausgehen soll.¹²² Eine Verletzung des Kongruenzgebotes liegt beispielsweise dann vor, wenn der Einzugsbereich eines Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde wesentlich überschreitet. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt werden.¹²³

Die Gemeinden können sich dagegen im Wege des interkommunalen Abstimmungsgebotes des § 2 Abs. 2 Nr. 2 BauGB, welches das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB konkretisiert, zur Wehr setzen. Ebenso hat auch jüngst der VGH Baden-Württemberg¹²⁴ entschieden.

Agglomerationen von mehreren, nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben, können, wie bereits in Kapitel 2.3 erwähnt, auch Auswirkungen auf andere Gemeinden haben und somit die Versorgungsfunktion einer Gemeinde über das erlaubte Maß hinaus vergrößern. Gerade in Unter- und Kleinzentren besteht deshalb die Gefahr einer Überversorgung durch den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel. Grundsätzlich ist deshalb wohl sogar von einer Steuerungspflicht des Einzelhandels durch die Gemeinden in Bezug auf das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2

¹¹⁸ Zuweisung bzw. Verbot bestimmter Einzelhandelsvorhaben in Orten bestimmter Zentralitätsstufe.

¹¹⁹ Vorhaben sind an städtebaulich integrierten im räumlich funktionalen Zusammenhang zum Einkaufsbereich der Gemeinde betrachteten Lagen anzusiedeln.

¹²⁰ Die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte sowie der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

¹²¹ Vgl. Weers-Hermanns, T. F., S. 112.

¹²² Vgl. Weers-Hermanns, T. F., S. 113.

¹²³ Vgl. Einzelhandelserlass, 3.2.1.4.

¹²⁴ Vgl. VGH BW Urteil vom 27.09.2007, 1. Leitsatz, Rn. 24.



Abs. 2 BauGB i.V.m. dem durch Ziele der Raumordnung manifestierte Zentrale-Orte-System auszugehen. Dies ist gerade auch für die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels interessant, da § 2 Abs. 2 BauGB allgemein zwar auf Bauleitpläne abstellt, die Klagebefugnis einer Gemeinde sich jedoch auch auf Einzelvorhaben erstreckt.¹²⁵

Eine Ausnahme von diesem Prinzip ist die Sicherung der Grundversorgung, wonach auch Standorte des Einzelhandels in Klein- oder Unterzentren ohne zentralörtliche Funktion in Betracht kommen.

¹²⁵ Vgl. Battis, Ulrich, in: Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch Kommentar, 10. Auflage, München, 2007, § 2 BauGB, Rn. 24, S. 112; Vgl. VGH BW Urteil vom 27.09.2007, Rn. 24.



4 Steuerungsmöglichkeiten der Bauleitplanung

Nachdem in Kapitel 3 die Möglichkeiten einer überörtlichen Steuerung in Form genereller Gesetze und Pläne betrachtet wurde, wird im Folgenden die örtliche, informelle, abstrakte und konkrete Planung untersucht.

Entscheidend für die Steuerung auf der kommunalen Ebene ist die Frage nach der Zulässigkeit¹²⁶ eines ganz konkreten Einzelhandelsvorhabens. Ist ein Einzelhandelsprojekt an einem bestimmten Standort nicht zulässig, weil öffentlich-rechtliche Vorschriften¹²⁷ diesem entgegenstehen, so ist die Baugenehmigung zu versagen¹²⁸ und es kann so erst gar nicht zur Agglomeration kommen. Im Hintergrund bleibt weiterhin die Frage nach der Rechtsgrundlage für einen solchen Eingriff in das nach Art. 14 GG geschützte Eigentumsrecht des Bauherrn.

Die überörtliche Planung findet, wie bereits in Kapitel 3.2 erwähnt, gerade auf kommunaler Ebene mit der Anpassungspflicht der Bauleitpläne¹²⁹ an die Ziele der Raumordnung aus § 1 Abs. 4 BauGB Beachtung. Besonderes Gewicht gewinnt diese Anpassungspflicht, da Bauleitpläne, die dieser Pflicht nicht nachkommen, nichtig sind.¹³⁰ Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie auf Grund eines beispielsweise später in Kraft getretenen Regionalplans ihre Gültigkeit verlieren,¹³¹ sondern stellt vielmehr eine Pflicht zur Anpassung dar¹³².

¹²⁶ Die Zulässigkeit eines Bauvorhabens richtet sich aus städtebaulicher Sicht grundsätzlich zunächst nach § 29 BauGB.

¹²⁷ Städtebauliche, Bauordnungsrechtliche sowie Baunebenrechtliche Vorschriften.

¹²⁸ Vgl. § 58 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) vom 8. August 1995, GBl. S. 617, zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. April 2007, BGI. S. 252.

¹²⁹ Beachte § 1 Abs. 8 BauGB; Vgl. Krauzberger, Michael, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 BauGB, Rn 32, S. 32.

¹³⁰ Vgl. Krauzberger, M., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 BauGB, Rn 42, S. 35.

¹³¹ Vgl. Krauzberger, M., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 BauGB, Rn 42, S. 35.

¹³² Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 422, S. 211.



4.1 Einzelhandelskonzeptionen

Einzelhandelskonzepte, sind keine Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung, dienen jedoch den Gemeinden auf kommunaler Ebene dazu, die Situation des Handels zu erfassen, zu analysieren und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.¹³³ Solche Empfehlungen enthalten in aller Regel auch Vorgaben zur Steuerung des Einzelhandels.¹³⁴ Hauptaufgabe eines Einzelhandelskonzepts ist die Festlegung zentraler Versorgungsgebiete, wobei auf die örtlichen Gegebenheiten einzugehen ist.¹³⁵ Solche zentralen Bereiche sind hinsichtlich ihrer Lage räumlich exakt abzugrenzen.¹³⁶ Die Funktion des Bereiches¹³⁷ ist ebenfalls in Bezug auf die jeweiligen Versorgungsaufgaben klar zu definieren,¹³⁸ wobei auf Vorgaben der Landes- und Regionalplanung¹³⁹ in der Regel ebenfalls eingegangen werden muss.¹⁴⁰ Dabei greifen die Gemeinden auf Marktgutachten zurück.¹⁴¹

Einzelhandelskonzepte entfalten jedoch lediglich eine interne Bindung, sind aber gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, als von der Gemeinde beschlossene städtebauliche Entwicklungskonzepte, bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen.¹⁴²

Für eine Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels kommen solche gemeindlichen Vorstellungen bereits deshalb in Betracht, da sie Empfehlungen enthalten können, nicht großflächige Einzelhandelsnutzungen mit zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten au-

¹³³ Vgl. Bishopink, Olaf, Die Umsetzung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten mit den Mitteln der Bauleitplanung in: Baurecht (BauR), Jahrgang 2007, Nr. 5, S. 825 bis 835, S. 825.

¹³⁴ Vgl. Bishopink, O., S. 825

¹³⁵ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 482, S. 240.

¹³⁶ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 482, S. 241.

¹³⁷ In größeren Städten i.d.R. Differenzierung zwischen Hauptgeschäftsbereich, Nebenzentrum und Nahversorgungszentrum; Vgl. Bishopink, O., S. 827.

¹³⁸ Vgl. Bishopink, O., S. 827.

¹³⁹ Vgl. Kapitel 3.6.

¹⁴⁰ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 479, S. 240.

¹⁴¹ Vgl. Bishopink, O., S. 827.

¹⁴² Beispielsweise bei der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB; Vgl. Kapitel 4.2.4.



ßerhalb der zentralen Lagen bzw. Nahversorgungszentren nicht zuzulassen¹⁴³.¹⁴⁴ Genauso sind auch Aussagen über Flächen denkbar, die sich für eine Ansiedlung neuer Versorgungsbereiche und somit auch für die Weiterentwicklung des Einzelhandels eignen.¹⁴⁵ Darüber hinaus sind sie bei der Begründung der städtebaulichen Erforderlichkeit¹⁴⁶ der Einzelhandelssteuerung in der Bebauungsplanbegründung¹⁴⁷ ein überaus wichtiges Hilfsmittel, aus dem sich die planerischen Vorstellungen einer Gemeinde zur gesamtstädtischen Einzelhandelssteuerung ergeben können.¹⁴⁸

4.2 Planungsinstrumente

Zu den Bauleitplänen¹⁴⁹ zählt gemäß § 1 Abs. 2 BauGB neben dem Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan auch der Bebauungsplan als verbindliche Bauleitplanung. Besonders wichtig für die Aussagen in dieser Arbeit sind die Möglichkeiten der Bebauungspläne, die im Folgenden hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels näher betrachtet werden. Zu bemerken ist, dass der Bauleitplan selber nicht die Steuerungsmöglichkeit an sich sein kann, sondern sich eine Steuerung allein aus den sich im Plan ergebenden Festsetzungsmöglichkeiten, die in Kapitel 4.3 behandelt werden, ergibt. Fest steht auch, dass der Bauleitplan den allgemeinen Planungsrichtlinien¹⁵⁰ folgen muss.

¹⁴³ Vgl. Kapitel 4.3.2.1.

¹⁴⁴ Vgl. Bishopink, O., S. 829.

¹⁴⁵ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 483, S. 241.

¹⁴⁶ Vgl. § 1 Abs. 3 BauGB.

¹⁴⁷ Vgl. Kapitel 4.2.

¹⁴⁸ Vgl. Bishopink, O., S. 826.

¹⁴⁹ Befugnis und Pflicht zum Erlass von Bauleitplänen ergibt sich aus der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 GG i.V.m. § 1 Abs. 3 BauGB; Vgl. Krauzberger, M., in: Batis/Krauzberger/Löhr, § 1 BauGB, Rn. 25 ff, S. 28 ff.

¹⁵⁰ Insbesondere Abstimmungsgebot (§ 2 Abs. 2 BauGB; Vgl. 3.6), sowie städtebauliche Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB), Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB), Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB), für Bebauungspläne Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 BauGB), usw.



4.2.1 Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan ist für das gesamte Gemeindegebiet¹⁵¹ aufzustellen und besitzt zwei Aufgaben. Zum einen soll er die übergeordnete Planung der Raumordnung¹⁵² umsetzen und zum anderen steuert er nachfolgende Planungen über das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB.¹⁵³ Die Steuerung nachfolgender Planungen beschränkt sich dabei zumeist auf die Bodennutzung, weshalb eine konkrete Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels nicht möglich ist. Es wird vielmehr eine Unterscheidung zwischen Außenbereich, in dem der Einzelhandel auf Grund der fehlenden Privilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB grundsätzlich nicht zulässig ist,¹⁵⁴ und Innenbereich getroffen, in dem der Einzelhandel durch verschiedenen Festsetzungsmöglichkeiten¹⁵⁵ für zulässig, respektive unzulässig, erklärt werden kann.

4.2.2 Der qualifizierte Bebauungsplan

Als qualifiziert i.S.v. § 30 Abs. 1 BauGB gilt ein Bebauungsplan nur dann, wenn er Aussagen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubaren Grundstücksflächen und über die örtlichen Verkehrsflächen trifft.¹⁵⁶ Die Zulässigkeit eines Vorhabens im qualifizierten Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB beurteilt sich neben der gesicherten Erschließung ausschließlich nach den Festsetzungen¹⁵⁷ des Bebauungsplanes.¹⁵⁸ Widerspricht ein Vorhaben diesen fest vorgeschriebenen Festsetzungen,¹⁵⁹ ist es gemäß § 30 Abs. 1 BauGB nicht zu genehmigen.¹⁶⁰

¹⁵¹ Vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB.

¹⁵² Vgl. Kapitel 3.

¹⁵³ Vgl. Löhr, Rolf-Peter, in Battis/Krautzberger/Löhr, § 5 BauGB, Rn. 4, S. 150 f.

¹⁵⁴ Beachte Ausnahmen nach § 35 Abs. 2, 3, 4 und 6 BauGB

¹⁵⁵ Vgl. Kapitel 4.3.

¹⁵⁶ Vgl. Battis, Ulrich, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 5. Auflage, Stuttgart, 2006, S. 140.

¹⁵⁷ Vgl. Kapitel 4.3.

¹⁵⁸ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 501, S. 249.

¹⁵⁹ Vgl. § 9 Abs. 1 BauGB.

¹⁶⁰ beachte Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 und 2 BauGB.



4.2.3 Der einfache Bebauungsplan

Entspricht ein Bebauungsplan nicht den Anforderungen eines qualifizierten Bebauungsplanes,¹⁶¹ so ist die Zulässigkeit eines Vorhabens nach den Festsetzungen¹⁶² dieses Bebauungsplanes zu beurteilen. Ergänzend wird als subsidiärer Maßstab gemäß § 30 Abs. 3 BauGB innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils¹⁶³ § 34 BauGB und im Außenbereich § 35 BauGB herangezogen.¹⁶⁴ Grundsätzlich gilt das, was im einfachen Bebauungsplan festgesetzt wurde als zulässig, auch wenn es nach § 34 oder § 35 BauGB nicht zulässig wäre.

Die Steuerung des Einzelhandels durch die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplanes im nicht beplanten Innenbereich ist allgemein als ein probates Mittel anzusehen. Dies ist dann der Fall, wenn der überplante Bereich ohne weiteres¹⁶⁵ als ein faktisches Baugebiet¹⁶⁶ nach § 34 BauGB qualifiziert werden kann. Ferner sollte die bauliche Nutzung auch hinsichtlich ihres Maßes und der überbaubaren Grundstücksfläche oder einer von den sonst maßgeblichen Vorgaben des § 34 BauGB nicht verändert werden.¹⁶⁷ Der § 34 Abs. 3 BauGB steuert darüber hinaus bereits von sich aus auch den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel, in dem Vorhaben nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB, die schädlichen Auswirkungen¹⁶⁸ auf zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde oder in einer anderen Gemeinde verursachen, unzulässig sind.¹⁶⁹

¹⁶¹ Vgl. Kapitel 4.2.2.

¹⁶² Es besteht kein Mindestinhalt eines einfachen Bebauungsplans; Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 30 BauGB, Rn. 8, S. 384.

¹⁶³ Faktischer Bebauungsbereich.

¹⁶⁴ Vgl. Stollmann, Frank, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München, 2007, S. 37.

¹⁶⁵ Ist der betroffene Bereich nur schwer einer bestimmten Baugebietskategorie zuzuweisen, sollte der Weg über die Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB (Vgl. Kapitel 4.2.4) gegangen werden; Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 507, S. 252.

¹⁶⁶ z.B. Wohngebiet, Mischgebiet oder Gewerbegebiet.

¹⁶⁷ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 505, S. 251.

¹⁶⁸ Vgl. Kapitel 2.3.

¹⁶⁹ Vgl. Krautzberger, M., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 34 BauGB, Rn. 55, S. 453.



Für einen solchen einfachen Bebauungsplan besteht regelmäßig der Weg eines vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB. Wird beispielsweise der Einzelhandel in einem faktischen Baugebiet, das mit einer entsprechenden Baugebietsausweisung überplant werden soll, gänzlich ausgeschlossen,¹⁷⁰ wird „der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändern“.¹⁷¹

4.2.4 Der Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB

Eine neues Planungsinstrument¹⁷² zur Steuerung des Einzelhandels schaffte die zum 1. Januar 2007 in Kraft getretene BauGB-Novelle mit dem Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB, welcher als ein einfacher Bebauungsplan¹⁷³ konzipiert ist. Die Hauptintension dabei ist, der Verödung zentraler Versorgungsbereiche und der damit verbundenen Gefährdung der verbrauchernahen Versorgung,¹⁷⁴ sowie einer Ansiedlung von Einzelhandelsnutzungen in peripheren Randbereichen der Ortsteile, bzw. an anderen städtebaulich nicht integrierten Standorten Vorschub zu leisten.¹⁷⁵

Voraussetzung ist zunächst nach § 9 Abs. 2a S. 3 BauGB ein vorhandener oder planungsrechtlich abgesicherter,¹⁷⁶ zentraler Versorgungsbe-
reich, der geschützt, weiter oder neu entwickelt werden soll.¹⁷⁷ Zur Kon-

¹⁷⁰ Vgl. Kapitel 4.3.2.1 insbesondere Ausführungen zu § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO.

¹⁷¹ Vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 BauGB.

¹⁷² Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 555, S. 274.

¹⁷³ Die Zulässigkeit von Vorhaben wird nur insoweit bestimmt, als er Festsetzungen enthält. Im Übrigen richtet sich die Zulässigkeit nach § 34 BauGB; Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 559, S. 276.

¹⁷⁴ Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, Rn. 98i, S. 236.

¹⁷⁵ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 557, S. 275.

¹⁷⁶ Z.B. durch einfachen, qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 30 BauGB, oder durch die Qualifizierung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil nach § 34 BauGB.

¹⁷⁷ Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, Rn. 98j, S. 236.



kreisierung zentraler Versorgungsbereiche ist gegebenenfalls die Aufstellung und Fortschreibung eines Einzelhandelskonzeptes¹⁷⁸ hilfreich, wenn nicht sogar notwendig.¹⁷⁹ § 9 Abs. 2a S. 2 BauGB verlangt ein solches Konzept zwar nicht, sagt aber dennoch aus, dass es, sofern vorhanden, Berücksichtigung finden muss. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen¹⁸⁰ erfüllt, kann die Gemeinde für die im Zusammenhang bebauter Ortsteile¹⁸¹ nach § 34 BauGB Festsetzungen¹⁸² zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche treffen, ohne ein Baugebiet festsetzen zu müssen.¹⁸³ Hierin liegt der entscheidende Vorteil der Steuerung des Einzelhandels durch einen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB. Da in der Regel mehrere solcher Bebauungspläne aufgestellt werden müssen, kann dies schneller und einfacher geschehen. Ferner kann sich die Gemeinde auf die Zentralverträglichkeit konzentrieren und muss keine anderen Planungsfragen aufgreifen.¹⁸⁴

Ein mögliches Szenario zur Anwendung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB könnte beispielsweise so aussehen, dass ein Vorhaben in einem faktischen Baugebiet nach § 34 Abs. 2 BauGB errichtet werden soll. Daraufhin könnte der gesamte faktische Bebauungsbereich überplant

¹⁷⁸ Vgl. Kapitel 4.1.

¹⁷⁹ Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, Rn. 98k, S. 236f.

¹⁸⁰ Zentraler Versorgungsbereich liegt vor (§ 9 Abs. 2a S. 3 BauGB), Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan (§ 8 Abs. 2 BauGB) und evtl. Entwicklungskonzept (§ 9 Abs. 2a S. 2 BauGB); Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, Rn. 98l, S. 237.

¹⁸¹ Der überplante Bereich darf nicht bereits von einem qualifizierten Bebauungsplan, respektive einfachen Bebauungsplan, der Aussagen zur Art der baulichen Nutzung enthält erfasst sein; Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 558, S. 275.

¹⁸² Die Festsetzungsmöglichkeiten beschränken sich gemäß § 9 Abs. 2a S. 1 BauGB auf die nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen, nicht zulässigen oder ausnahmsweise zulässigen baulichen Nutzungen; Vgl. Ausführungen zu § 1 Abs. 9 BauNVO in Kapitel 4.3.2.1.

¹⁸³ Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 BauGB, Rn. 98l, S. 237.

¹⁸⁴ Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 BauGB, Rn. 98l, S. 237.



werden, um etwa einen zentralen Versorgungsbereich zu schützen, indem bestimmte Nutzungen ausgeschlossen werden.¹⁸⁵

4.2.5 Der vorhabenbezogene Bebauungsplan

Eine weitere Möglichkeit der Steuerung des Einzelhandels bietet der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB. Hierbei tritt der Investor mit einem Plan für ein bestimmtes Vorhaben an die Gemeinde heran, die daraufhin eventuell das Verfahren für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan einleitet.¹⁸⁶ Die weiteren Voraussetzungen für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan sind der mit der Gemeinde abgestimmte Vorhaben- und Erschließungsplan und der Durchführungsvertrag.¹⁸⁷

Der entscheidende Vorteil für die Steuerung des Einzelhandels über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan ergibt sich aus § 12 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB. Demnach kann die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit eines Vorhabens abweichend von § 9 BauGB Festsetzungen treffen. Diese müssen sich wiederum am städtebaulichen Erforderlichkeitsgrundsatz messen lassen.

4.2.6 Der Bebauungsplan der Innenentwicklung

Ebenfalls mit Wirkung zum 1. Januar 2007 eingeführt wurde der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB. Für die drei denkbaren Anwendungsbereiche¹⁸⁸ eines Bebauungsplans der Innenentwicklung ist die gemeinsame Voraussetzung, eine bereits den Bereich beeinflussende Bebauung^{189, 190}. Seine Vorteile liegen, sofern die Voraussetzungen

¹⁸⁵ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 563, S. 277.

¹⁸⁶ Vgl. Battis, U., S. 82.

¹⁸⁷ Vgl. Neuhausen, Karl-Heinz, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Kommentar, Stuttgart, Loseblattsammlung, 64. Lieferung, Stand September 2007, § 12 BauGB, Rn. 7, S. 4.

¹⁸⁸ Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung, andere Maßnahmen der Innenentwicklung; Vgl. § 13a Abs. 1 S. 1 BauGB.

¹⁸⁹ Irrelevant ist, ob der betreffende Bereich nach § 34 oder § 35 BauGB zu bewerten ist.

¹⁹⁰ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 592, S. 289 f.



des § 13a Abs. 1 BauGB erfüllt sind, in der Anwendbarkeit des beschleunigten und vereinfachten Verfahrens.¹⁹¹ Näher soll jedoch nicht auf den Bebauungsplan der Innenentwicklung eingegangen werden, da er zum einen überwiegend für großflächige Einzelhandelsprojekte interessant ist und zum anderen auch an die Festsetzungen des § 9 BauGB gebunden ist.

4.3 Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitpläne als Steuerungsinstrumente

Wie bereits erwähnt, steuern die in Kapitel 4.2 beschriebenen Planungsinstrumente den Einzelhandel nicht direkt selbst, es wirken sich vielmehr die aus den Planungsinstrumenten ergebenden Festsetzungsmöglichkeiten aus. Entscheidend ist deshalb, welche Festsetzungen getroffen werden können, um speziell den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel, so zu steuern, dass negative Auswirkungen vermieden und zugleich die Vorteile einer flächendeckenden Einzelhandelsstruktur erreicht werden können. Dabei soll nur auf die für die Steuerung des Einzelhandels relevanten Festsetzungsmöglichkeiten eingegangen werden. Es stellt sich abermals die Frage nach der Rechtsgrundlage für derartige Festsetzungen.

4.3.1 Festsetzungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplanes

§ 5 Abs. 2 BauGB enthält einen Katalog möglicher Darstellungen im Flächennutzungsplan. Dieser ist jedoch nicht abschließend formuliert, was sich aus dem Begriff „insbesondere“ ergibt. Diesem Darstellungsfindungsrecht sind jedoch Grenzen gesetzt. Beispielsweise können nur solche Darstellungen aufgenommen werden, die auch Inhalt eines Bebauungs-

¹⁹¹ Vgl. § 13a BauGB.



plans sein dürfen, bzw. keine, die alleine den Festsetzungen eines Bebauungsplans vorbehalten¹⁹² sind.¹⁹³

Für die Steuerung des Einzelhandels auf der Ebene des Flächennutzungsplans ist besonderes § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB von Interesse. Demnach können im Flächennutzungsplan Bauflächen,¹⁹⁴ und soweit es aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist, Baugebiete¹⁹⁵ festgelegt werden.¹⁹⁶ Dies steuert den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel nicht direkt, bestimmt jedoch zumindest durch Festlegungen von Kern-¹⁹⁷ und Sondergebieten mit einer Zweckbestimmung Einzelhandel,¹⁹⁸ wo dieser durchaus erwünscht ist, bzw. durch Abgrenzung des Außenbereichs, wo er nicht entstehen soll.

Ferner können ebenso nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung¹⁹⁹ getroffen werden.

4.3.2 Festsetzungsmöglichkeiten der Bebauungspläne

Die verbindliche Bauleitplanung ist das zentrale städtebauliche Instrument.²⁰⁰ Der Bebauungsplan ist dabei nicht nur das Ergebnis städtebaulicher Planungstätigkeit in rechtlich verbindlicher Form,²⁰¹ er schafft zudem auch materiell-rechtliche Bindungskraft gegenüber jedermann.²⁰² Seine Festsetzungen binden somit Verwaltung und Bauherr gleichermaßen.

¹⁹² Z.B. Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 BauNVO, oder nähere Bestimmungen zu den zulässigen Nutzungen gemäß § 1 Abs. 5 bis 10 BauNVO.

¹⁹³ Vgl. Gierke, Hans-Georg., in: Brügelmann, § 5 BauGB, Rn. 98, S. 53.

¹⁹⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 BauNVO.

¹⁹⁵ Vgl. § 1 Abs. 2 BauNVO.

¹⁹⁶ Vgl. Gierke, H.-G., in: Brügelmann, § 5 BauGB, Rn. 135.

¹⁹⁷ Vgl. § 7 BauNVO.

¹⁹⁸ Sonderbauflächen sind im Flächennutzungsplan mit deren allgemeiner Zweckbestimmung zu versehen; Vgl. Gierke, H.-G., in Brügelmann, § 5 BauGB, Rn.121; Vgl. § 11 BauNVO.

¹⁹⁹ Vgl. Kapitel 4.3.2.2.

²⁰⁰ Vgl. Krautzberger M., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 BauGB, Rn. 1, S. 20.

²⁰¹ Vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB.

²⁰² Vgl. Stollmann, F., S. 31.



Es stellt sich demnach die Frage, welche Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan ein geeignetes Instrument zur Steuerung des agglomerierten nicht großflächigen Einzelhandels darstellen. § 9 Abs. 1 BauGB regelt dabei abschließend für einige Planungsinstrumente die möglichen Festsetzungen, die im Folgenden erläutert werden.

4.3.2.1 Art der baulichen Nutzung

Die größte Steuerungsmöglichkeit des Einzelhandels auf der Ebene der Bauleitplanung bietet Nr. 1 der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB. Demnach kann die Art der baulichen Nutzung aus städtebaulichen Gründen im Bebauungsplan festgesetzt werden. Über § 9a Nr. 1a finden die §§ 1 bis 15 der BauNVO über die Art der baulichen Nutzung Anwendung. § 1 Abs. 3 BauNVO wiederum bestimmt, dass im Bebauungsplan im Rahmen der Erforderlichkeit die in § 1 Abs. 2 BauNVO genannten Baugebiete festzusetzen sind. Dadurch werden die in der entsprechenden Vorschrift der BauNVO getroffenen Bestimmungen Bestandteil des Bebauungsplans,²⁰³ und sind somit maßgebend für die Steuerung und Beurteilung der Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben. Zusätzlich haben die Gemeinden die Möglichkeit nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO abweichende Bestimmungen zu treffen, wodurch sich die Wege der Steuerung des Einzelhandels ergeben.

Die erste Steuerungsmöglichkeit ergibt sich aus der horizontalen Gliederung eines Baugebietes²⁰⁴ nach § 1 Abs. 4 BauNVO. Diese ermöglicht es, die in einem Baugebiet zulässigen Nutzungsarten²⁰⁵ und Unterarten²⁰⁶ im jeweiligen Baugebiet räumlich aufzuteilen bzw. zu begrenzen.²⁰⁷ Dabei muss die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebietstyps

²⁰³ Vgl. Löhr, R.-P., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 BauGB, Rn. 8, S. 199.

²⁰⁴ Möglich in Baugebieten nach §§ 4 bis 9 BauNVO.

²⁰⁵ Vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 1 BauNVO.

²⁰⁶ Vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO.

²⁰⁷ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 509, S. 253.



gewahrt bleiben.²⁰⁸ Vorstellbar wären hier z.B. Einzelhandelsnutzungen, ggf. auch Unterarten des Einzelhandels in bestimmten Bereichen des Baugebiets auszuschließen und nur im übrigen Bereich zuzulassen. Eine Regelung nach § 1 Abs. 4 BauNVO darf gleichwohl nicht zu einem völligen Ausschluss einer Nutzungsart führen.²⁰⁹ Eine solche Feindifferenzierung ist städtebaulich zu begründen.²¹⁰

Fraglich ist, ob durch diese Festsetzungsmöglichkeit auch der agglomerierte, nicht großflächige Einzelhandel gesteuert wird. Die Folge einer Steuerung nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 BauNVO ist die räumliche Beschränkung des Einzelhandels in einem Baugebiet, nicht aber die numerische Begrenzung. Trotzdem ist die Beschränkung auf Unterarten des Einzelhandels, nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO, im Sinne einer Sortimentsbeschränkung²¹¹ durchaus auch in Bezug auf die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels zweckmäßig.

Das Gegenstück zur horizontalen Gliederung ist die vertikale Gliederung in Baugebieten²¹² nach § 1 Abs. 7 BauNVO. Die eigentliche Möglichkeit dieser Art der Steuerung ist eine Begrenzung des Einzelhandels²¹³ auf bestimmte Geschosse, Ebenen oder Teile baulicher Anlagen. Dabei gilt es auch hier die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietstyps zu wahren. Diese Art der Festsetzung bietet zwar die Möglichkeit einer Steuerung des Einzelhandels im Allgemeinen, jedoch bietet sie für den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel nicht wesentlich mehr als die des § 1 Abs. 4, 5 oder 9 BauNVO.

²⁰⁸ Vgl. § 1 Abs. 5 BauNVO.

²⁰⁹ Vgl. Boeddinghaus, Gerhard, BauNVO, Baunutzungsverordnung, 5. Auflage, Heidelberg u.a., 2005, § 1 BauNVO, Rn. 73, S. 108.

²¹⁰ Siehe Ausführungen zu § 1 Abs. 9 BauNVO.

²¹¹ Siehe Ausführungen zu § 1 Abs. 9 BauNVO.

²¹² Möglich in Baugebieten nach §§ 4 bis 9 BauNVO.

²¹³ Diese Regelung kann sich bei besonderen städtebaulichen Gründen auch auf Unterarten von Einzelhandelsnutzungen i.S.v. § 1 Abs. 9 BauNVO beziehen.



Für die Praxis und auch für die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels von großer Bedeutung sind Nutzungsausschlüsse nach § 1 Abs. 5 i.V.m. Abs. 9 BauNVO. Über § 1 Abs. 5 BauNVO kann der Einzelhandel in Baugebieten²¹⁴ generell ausgeschlossen²¹⁵ oder für nur ausnahmsweise zulässig erklärt werden. Der § 1 Abs. 9 BauNVO ermöglicht darüber hinaus eine weitere Feindifferenzierung der Unterart der Nutzung,²¹⁶ sofern besondere städtebauliche Gründe dies erfordern. Um eine wie in Kapitel 2.4 beschriebene Sogwirkung von Einzelhandelsbetrieben und der daraus entstehenden Agglomeration zu verhindern, bietet § 1 Abs. 9 BauNVO ein wirksames Mittel. In Betracht kommt beispielsweise ein Ausschluss von Einzelhandel mit zentralrelevanten und / oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten.²¹⁷ Als Hilfsmittel der Konkretisierung eignen sich hierbei verschiedene Auflistungen,²¹⁸ die bestimmte Warengruppen als zentren- oder nahversorgungsrelevant bezeichnen. Jedoch bedarf es, wie der VGH Baden-Württemberg²¹⁹ ausführt, einer individuellen Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation. Die Gemeinde sollte daher im Rahmen ihres Einzelhandelskonzeptes definieren, welche Warensortimente in ihren zentralen Versorgungsbereichen vorhanden sind und welche sie durch ihre Bauleitplanung schützen und sichern will (gemeindliche Liste zentralrelevanter Sortimente²²⁰).²²¹ Ebenso sollte mit den nahversorgungsrelevanten Sortimenten verfahren werden.²²² Die tatbestandliche Hürde des § 1 Abs. 9 BauNVO sind die besonderen städtebaulichen Gründe, die ggf. durch ein gut begründetes und auf die jeweiligen konkrete Planungssituation gestütztes Einzelhandelskonzept überwunden

²¹⁴ Möglich in Baugebieten nach §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO.

²¹⁵ Denkbar ist beispielsweise auch ein Ausschluss zum Zwecke der Reservierung des Baugebietes für bestimmte Nutzungen.

²¹⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.1987, 4 C 77/84, 2. Leitsatz, zitiert nach Juris.

²¹⁷ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 527, S. 262.

²¹⁸ z.B. Einzelhandelserlass.

²¹⁹ Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 02.05.2005, 8 S 1848/04, Leitsatz, zitiert nach Juris; Vgl. Einzelhandelserlass, Anlage, S. 31.

²²⁰ Auch die Aufnahme zentralrelevant gewerteter Sortimente die bislang nicht angeboten werden ist denkbar.

²²¹ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 531, S. 264.

²²² Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 532, S. 264.



werden können. Auch hier gilt, dass die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleiben muss.

§ 1 Abs. 6 BauNVO ergänzt insoweit Abs. 5, als auch Ausnahmen in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO modifiziert werden können, bietet aber auch keine wirkliche Alternative zu den in § 1 Abs. 9 BauNVO aufgeführten Steuerungsmöglichkeiten des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels.

Die Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels wird bei diesen Festsetzungsmöglichkeiten durch das Verhindern einer Sogwirkung von verschiedenen Einzelhandelsbetrieben mit dem Mittel einer Sortimentsbeschränkung vollzogen, welche gegebenenfalls variiert werden kann. Eine direkte Unterbindung von möglichen Agglomerationen wird jedoch nicht erreicht.

4.3.2.2 Maß der baulichen Nutzung

Das Maß der baulichen Nutzung wirkt sich nicht direkt steuernd auf den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel aus, soll aber hier aus Gründen der Vollständigkeit ebenfalls analysiert werden. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB erlaubt diese Art der Festsetzungen in Flächennutzungsplänen und § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Bebauungsplänen. § 9a Nr. 1b BauNVO erlaubt die Anwendung der §§ 16 bis 21a BauNVO über das Maß der baulichen Nutzung.

Die einzig denkbare Steuerungsmöglichkeit wäre, Festsetzungen über die Grundflächenzahl, die Geschossflächenzahl oder die Baumassenzahl zu treffen, sowie die Höhe der baulichen Anlage oder die Zahl der Vollgeschosse festzulegen, um somit Einfluss auf die Größe der Verkaufsfläche zu nehmen. Dadurch werden jedoch keine Agglomerationen verhindert, jedoch könnte beispielsweise durch die Festsetzungen einer geringen



Grundflächenzahl auf die Stärke der Auswirkung des Betriebes Einfluss genommen werden. Problematisch ist jedoch, ob sich Investoren für solche dann eher kleineren und oftmals unrentablen Einzelhandelsbetriebe finden lassen.

4.3.2.3 Bauweise, überbaubare Grundstücksfläche

Neben der Art und dem Maß der baulichen Nutzung können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB auch Festsetzungen über die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche im Bebauungsplan getroffen werden. § 9a Nr. 1c BauGB bildet die Rechtsgrundlage für die Anwendbarkeit der Paragraphen des dritten Abschnittes über die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche der BauNVO.

Ebenso wie beim Maß der baulichen Nutzung²²³ könnte mit den Instrumentarien des § 23 BauNVO indirekt durch die Festsetzung von Bauflächen auf die Größe der Verkaufsfläche Einfluss genommen werden. Auch bei der überbaubaren Grundstücksfläche treten die gleichen Fragen und Probleme auf, die bereits für das Maß der baulichen Nutzung erwähnt wurden.

4.3.2.4 Festsetzungsmöglichkeiten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans

Von den in § 9 BauGB abschließend geregelten Festsetzungsmöglichkeiten darf laut § 12 Abs. 3 S. 2 1.HS BauGB abgewichen werden. Für die Steuerung des Einzelhandels denkbar wäre eine Begrenzung der Verkaufsfläche für ein am Rande eines Ortsteils gelegenes Bauvorhaben, um Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu vermeiden und gleichzeitig die verbrauchernahe Versorgung sicher zu stellen.

²²³ Vgl. Kapitel 4.3.2.2.



Fraglich bleibt auch hier, ob Investoren bei derart strengen Reglementierungen überhaupt noch gewillt sind, Vorhaben zu verwirklichen.

4.4 Sicherung der Planung

Werden durch ein zu genehmigendes Vorhaben Ziele eines sich in der Aufstellung²²⁴ befindlichen Bebauungsplans beeinträchtigt, ist es legitim, den Bebauungsplan²²⁵ zu sichern. Die nachfolgenden Abschnitte sollen aufzeigen welche Möglichkeiten diesbezüglich bestehen.

4.4.1 Veränderungssperre

Ist ein Planbereich mit einer Veränderungssperre belegt, dürfen gemäß § 14 BauGB Vorhaben i.S.d. § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden.²²⁶ Grundsätzliche Voraussetzung dafür ist ein wirksamer²²⁷ Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes,²²⁸ sowie dessen öffentliche Bekanntmachung nach § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB. Eine solche Sicherungsmaßnahme setzt weiterhin ein Mindestmaß einer konkret vorhandenen Planungsabsicht²²⁹ voraus.²³⁰ Bei der Planung zur Steuerung des Einzelhandels sollten insbesondere folgende beispielhaft

²²⁴ Beachte § 1 Abs. 8 BauGB.

²²⁵ Mit einem der hier behandelten Sicherungsinstrumente kann weder ein Flächennutzungsplan noch eine andere städtebaulich Satzungen belegt werden; Vgl. Jäde, Henning, in: Jäde Henning / Dirnberger, Franz / Weiss, Josef, Baugesetzbuch Baunutzungsverordnung, Kommentar, 5. Auflage, Stuttgart u.a, 2007, § 14 BauGB, Rn. 3, S. 249; Vgl. Rieger, Wolfgang, in: Schrödter, Baugesetzbuch Kommentar, 7. Auflage, München, 2006 § 14 BauGB, Rn. 4, S. 475.

²²⁶ Die Geltungsdauer der Veränderungssperre beträgt gemäß § 17 Abs. 1 BauGB zwei Jahre und kann ggf. um ein weiteres Jahr verlängert werden. Bei besonderen Umständen ist der Verlängerung um nochmals ein Jahr nach § 17 Abs. 2 BauGB möglich.

²²⁷ Vgl. zur kommunalen Wirksamkeitsfrage Jäde, H., in: Jäde/Dirnberger/Weiss, § 14 BauGB, Rn. 5, S. 249f.

²²⁸ Neben der Aufstellung sind auch Verfahren der Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bebauungsplänen gemeint; Vgl. Krautzberger M., in Battis/Krautzberger/Löhr, § 14 BauGB, Rn. 1, S. 306.

²²⁹ Die konkrete Planungsabsicht muss zwingend erst bei Erlass der Veränderungssperre vorhanden sein; Vgl. Jäde, H., in: Jäde/Dirnberger/Weiss, § 14 BauGB, Rn. 10f, S. 251.

²³⁰ Vgl. Jäde, H., in: Jäde/Dirnberger/Weiss, § 14 BauGB, Rn. 8, S. 250.



aufgezählte Anforderungen an die hinreichende Konkretisierung beachtet werden.²³¹

- Bei Planungen²³² im bestehenden Baugebiet sollte als positive Aussage über die Planziele klargestellt werden, dass die Baugebietsausweisung im Übrigen erhalten bleibt.
- Bei Planungen²³³ im nicht beplanten Innenbereich sollte die angestrebte Baugebietsausweisung klargestellt sein.
- Bei Planungen nach § 9 Abs. 2a BauGB sollte der Charakter²³⁴ des überplanten Bereichs, und welche zentralen Versorgungsbereiche zu schützen sind, klargestellt sein.

4.4.2 Zurückstellung

Neben der Veränderungssperre bietet die Zurückstellung²³⁵ nach § 15 BauGB ein weiteres, geeignetes Sicherungsinstrument der Planung gegenüber einzelnen sie beeinträchtigenden Vorhaben. Ihre Anwendung²³⁶ kommt insbesondere dann in Betracht, sofern eine Veränderungssperre nicht beschlossen wird, oder um die Zeit bis zum Inkrafttreten der Veränderungssperre zu überbrücken.²³⁷ Die Zurückstellung unterliegt den gleichen Voraussetzungen wie der Erlass einer Veränderungssperre,²³⁸ ist jedoch nicht mit dem Bauverbot des § 14 BauGB gleichzusetzen, sondern schiebt lediglich die Entscheidung²³⁹ über den Bauantrag auf^{240, 241}.

²³¹ Vgl. Kuschnerus, U., Rn. 693, S. 338.

²³² Beispielsweise der generelle oder auf bestimmte Sortimente bezogene Ausschluss des Einzelhandels.

²³³ Vgl. Fn. 232.

²³⁴ Faktisches Baugebiet, diffuser Innenbereich.

²³⁵ Die Dauer der Zurückstellung ist auf maximal zwölf Monate begrenzt und wird ggf. auf eine nachfolgende Veränderungssperre angerechnet; Vgl. § 15 Abs. 1 S.1 BauGB.

²³⁶ Auf Antrag der Gemeinde; Vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 BauGB.

²³⁷ Vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 BauGB.

²³⁸ Vgl. Kapitel 4.4.1.

²³⁹ Gegenstand einer Zurückstellung können alle Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB sein, auch Vorbescheide; Vgl. Jäde, H., in: Jäde/Dirnberger/Weiss, § 15 BauGB, Rn. 5, S. 266.

²⁴⁰ Bei Nichtvorliegen eines Baugenehmigungsverfahrens besteht die Möglichkeit der vorläufigen Untersagung; Vgl. § 15 Abs. 1 S. 2 BauGB.

²⁴¹ Vgl. Rieger, W., in: Schrödter, § 15 BauGB, Rn. 1, S. 486.



5 Sonstige Steuerungsmöglichkeiten

Grundsätzlich sind Steuerungsmöglichkeiten des Einzelhandels und speziell des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels vorhanden. Neben den auf den ersten Blick offensichtlich erscheinenden Mitteln²⁴² sind weitere vorhanden, die jedoch weniger effektiv sind. Der Vollständigkeit halber sollen im Folgenden noch weitere denkbare Steuerungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

5.1 Vorkaufsrecht

Ein weiteres Sicherungsinstrument der Planung ist das Vorkaufsrecht der Gemeinde, die sog. kleine Enteignung,²⁴³ die auf Grund der an sie gerichteten hohen Anforderungen²⁴⁴ und dem eingeschränkten Einsatzbereich²⁴⁵ hier zu vernachlässigen ist. Grundsätzlich denkbar wäre eine Vorkaufssatzung nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB, um die künftige Umsetzung planerischer Ziele zu erleichtern. Diese ist jedoch auch über § 25 Abs. 2 BauGB an die strengen Anforderungen des Vorkaufsrechtes gebunden. Weiterhin ist zu bemerken, dass es sich hierbei nicht um ein aktives Steuerungsinstrument handelt, da es nur zufällig bei der Veräußerung eines Grundstückes zur Anwendung kommen kann. Für die Sicherung der Planung auf Grund von zuwiderlaufenden Einzelhandelsvorhaben sind jedoch die Instrumente der Veränderungssperre²⁴⁶ sowie der Zurückstellung²⁴⁷ weitaus einfacher und effektiver einsetzbar.

²⁴² Vgl. Kapitel 3. und 4.

²⁴³ Vgl. Birk, Hans-Jörg, Bauplanungsrecht in der Praxis, Handbuch für Planungs- und Genehmigungsverfahren und zur Überprüfung von Bebauungsplänen, 5. Auflage, Stuttgart u.a., 2007, Rn. 766, S. 292.

²⁴⁴ Vgl. § 24 Abs. 1 und 3, sowie § 26 BauGB.

²⁴⁵ Ein Vorkaufsrecht besteht nur bei Kaufverträgen, nicht aber bei Nutzungsänderungen, Schenkungen, usw.; Vgl. Krautzberger M., in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 24 BauGB, Rn. 17, S. 348.

²⁴⁶ Vgl. Kapitel 4.4.1.

²⁴⁷ Vgl. Kapitel 4.4.2.



5.2 Städtebaulicher Vertrag

Der städtebauliche Vertrag²⁴⁸ nach § 11 BauGB bietet zwar theoretisch Möglichkeiten einer Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels, jedoch sind diese in der Praxis nur schwer umsetzbar. Die Motivation beider Vertragsparteien ist unterschiedlich gelagert. Den städtebaulichen Zielen einer Gemeinde steht die Gewinnabsicht eines Privatunternehmers gegenüber, für den sich der städtebauliche Vertrag ebenso rentieren muss.²⁴⁹ Gegenstand solcher Verträge können die Neuordnung von Grundstücksverhältnissen, beispielsweise die Vergrößerung des Baugrundstücks und dessen bessere Ausnutzung, oder die Ausarbeitung der städtebaulichen Planung auf eigene Kosten nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sein.²⁵⁰ Die Gemeinde könnte dahingehend steuernd eingreifen, indem sie im Gegenzug eine Begrenzung der Verkaufsfläche und / oder eine Sortimentsbeschränkung²⁵¹ fordert. Ähnlich wie beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan²⁵² ist es bei solchen Gegenforderungen ungewiss, ob es dann überhaupt noch zum Abschluss eines solchen Vertrages kommt.

5.3 Bauordnungsrecht

Bauordnungsrechtlich bieten sich auch über örtliche Bauvorschriften nach § 74 LBO keine Steuerungsmöglichkeiten für den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel. Vielmehr weist das Bauordnungsrecht in § 58 Abs. 1 S. 1 LBO darauf hin, dass einem Vorhaben keine öffentlichen-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen dürfen. Bei der Erteilung einer

²⁴⁸ Für allgemeine Anforderungen an städtebauliche Verträge vgl. Koppitz, Hans-Joachim, Das öffentliche Baurecht in der kommunalen Praxis, Grundsätze – Regelungsinhalte – Begriffe – Verfahren, Berlin, 2007, Rn. 36f, S. 46ff.

²⁴⁹ Vgl. Voß, Rainer / Buntenbroich, Lothar, Das neue Baurecht in der Praxis, Das BauGB nach der Einführung der Novelle 2007, 2. Auflage, Köln, 2007, Rn. 607, S. 269.

²⁵⁰ Vgl. Rabe, Klaus, in: Rabe Klaus / Heintz Detlef, Bau- und Planungsrecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Allgemeines Städtebaurecht, Städtebauliche Sanierung und Entwicklung, Bauordnungsrecht, Bauaufsichtliche Maßnahmen, Baurechtlicher Nachbarnschutz, 6. Auflage, Stuttgart, 2006, Rn. 245, S. 126.

²⁵¹ Vgl. Kapitel 4.3.2.1.

²⁵² Vgl. Kapitel 4.3.2.4.



Baugenehmigung für einen agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieb sind somit insbesondere die raumordnerischen²⁵³ und die städtebaulich relevanten Vorschriften²⁵⁴ zu prüfen.

5.4 Gemeindliches Einvernehmen

Das gemeindliche Einvernehmen bietet keine Steuerungsmöglichkeit des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels, da es nur aus den sich aus §§ 31, 33, 34 sowie 35 BauGB ergebenden Gründen versagt werden darf.²⁵⁵ Ein denkbarer Versagungsgrund wäre § 15 BauNVO, demnach bauliche Anlagen unzulässig sind, wenn sie der Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Ferner sind Vorhaben unzulässig, wenn von ihnen unzumutbare Auswirkungen entstehen.²⁵⁶ Das Rücksichtnahmegebot des § 15 BauNVO ist jedoch als Auffangtatbestand im Sinne einer Nachsteuerung zu sehen, da er insoweit nur dann zum Tragen kommt, wenn der Bebauungsplan keine abschließenden planerischen Entscheidungen enthält.²⁵⁷ Die Erteilung des Einvernehmens hindert jedoch die Gemeinde keineswegs daran, von ihren Möglichkeiten der Sicherung der Planung²⁵⁸ Gebrauch zu machen und die Bauleitplanung durch Veränderungssperre oder Zurückstellung des Baugesuches zu sichern.²⁵⁹

²⁵³ Vgl. Kapitel 3.

²⁵⁴ Vgl. Kapitel 4.

²⁵⁵ Vgl. § 36 Abs. 2 BauGB.

²⁵⁶ Vgl. § 15 Abs. 1 BauNVO

²⁵⁷ Vgl. Boeddinghaus, G., § 15 BauNVO, Rn. 14, S. 213f.

²⁵⁸ Vgl. Kapitel 4.4.

²⁵⁹ Vgl. BVerwG Urteil vom 19.02.2004, 4 CN 16.03, 1. Leitsatz, zitiert nach Juris.



6 Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein Steuerungsbedarf, sogar eine Steuerpflicht, auf den unterschiedlichen Ebenen der Raumordnung besteht und dieser Bedarf mit wirksamen Mitteln zu decken ist. Dieser Sachverhalt hat sich sowohl bei den theoretischen Recherchen zu dieser Arbeit als, auch bei der Auswertung des Schriftwechsels mit den Regionalverbänden Baden-Württembergs bestätigt.

Die den einzelnen Planungsträgern zur Verfügung stehenden Mittel sind teilweise begrenzt aber dennoch effektiv. Sie lassen sowohl positive, als auch negative Auswirkungen zu.

Es zeigt sich, dass sich eine Steuerung des agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandels mit den klassischen Mitteln des Baurechts auf kommunaler Ebene erreichen lässt, sofern bereits frühzeitig der Grundstein, beispielsweise in Form eines Einzelhandelskonzepts, gelegt wurde. Nützliche Ansätze und die Initiative für eine Steuerung sind besonders auf der Ebene der Regionalplanung vorhanden. Vergleichbare Möglichkeiten bestehen auch auf Landesebene, wo eine einheitliche und rechtsklare Steuerung direkt und effizienter wirken würde. Es bleibt abzuwarten, wie hier die zukünftige Rechtsprechung entscheidet. Ob es auf der regionalen Ebene der Raumordnung eine Rechtsgrundlage für eine Steuerung geben kann und wie bestimmt, bzw. konkret diese im positiven Fall zu sein hat, stellt in meinen Augen eine überaus spannende und interessante Frage dar.

Es lässt sich abschließend sagen, dass Mittel und Wege auf den verschiedenen Planungsebenen vorhanden sind, um den agglomerierten, nicht großflächigen Einzelhandel zu steuern, diese jedoch umgesetzt, bzw. angewendet werden müssen.



Literaturverzeichnis

- BATTIS, ULRICH / KRAUTZBERGER, MICHAEL / LÖHR, ROLF-PETER:** Baugesetzbuch Kommentar, 10. Auflage, München, 2007
- BATTIS, ULRICH:** Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 5. Auflage, Stuttgart, 2006
- BIRK, HANS-JÖRG:** Bauplanungsrecht in der Praxis, Handbuch für Planungs- und Genehmigungsverfahren und zur Überprüfung von Bebauungsplänen, 5. Auflage, Stuttgart u.a., 2007
- BIRK, HANS-JÖRG:** Der Einzelhandel im Bebauungsplanrecht, zugleich: Besprechung der Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.11.2005 in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW), Jahrgang 2006, Nr. 8, 2006, S. 289 bis 297
- BISCHOPINK, OLAF:** Die Umsetzung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten mit den Mitteln der Bauleitplanung in: Baurecht (BauR), Jahrgang 2007, Nr. 5, S. 825 bis 835
- BLANK, OLIVER:** Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland, Der Beitrag des Gebietsmarketings zur Verwirklichung einzelhandelsbezogener Ziele der Raumordnung, Wiesbaden, 2004
- BOEDDINGHAUS, GERHARD:** BauNVO, Baunutzungsverordnung, Kommentar, 5. Auflage, Heidelberg u.a., 2005
- BRÜGELMANN:** Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblattsammlung, 64. Lieferung, o.O., Stand September 2007



CHELOWA, WERNER / DYONG, HARTMUT / VON DER HEIDE, HANS-JÜRGEN / ARENZ, WILLI: Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, Loseblattsammlung, 12. Lieferung, 4. Auflage, o.O., Stand September 2006

EHRMANN, JENS: in Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schoch, Friedrich (Hrsg.): Die belebte Innenstadt als Rechtsproblem, Zum rechtlichen Instrumentarium zur Erhaltung funktionsfähiger städtischer Zentren, Diss., Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 28, Stuttgart u.a., 2005

FICKERT, HANS CARL / FIESELER HERBERT: Baunutzungsverordnung, Kommentar, unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts und Verwaltungsvorschriften, 10. Auflage, Stuttgart, 2002

HEEMEYER, CARSTEN, in: Werner, Hoppe / Jarass, Hans D. (Hrsg.): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle, Schriftenreihe Beiträge zur Raumplanung des Zentralinstituts für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 229, Münster, 2006

JÄDE HENNING / DIRNBERGER, FRANZ / WEISS, JOSEF: Baugesetzbuch Baunutzungsverordnung, Kommentar, 5. Auflage, Stuttgart u.a, 2007

KOPPITZ, HANS-JOACHIM: Das öffentliche Baurecht in der kommunalen Praxis, Grundsätze – Regelungsinhalte – Begriffe – Verfahren, Berlin, 2007



KUSCHNERUS, ULRICH: Der standortgerechte Einzelhandel, Bonn, 2007

RABE KLAUS / HEINTZ DETLEF: Bau- und Planungsrecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Allgemeines Städtebaurecht, Städtebauliche Sanierung und Entwicklung, Bauordnungsrecht, Bauaufsichtliche Maßnahmen, Baurechtlicher Nachbarschutz, 6. Auflage, Stuttgart, 2006

SCHRÖDTER: Baugesetzbuch Kommentar, 7. Auflage, München, 2006

SCHWEICKHARDT, RUDOLF / VONDUNG, UTE (HRSG.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Stuttgart, 2004

STOLLMANN, FRANK: Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München, 2007

VOß, RAINER / BUNTENBROICH, LOTHAR: Das neue Baurecht in der Praxis, Das BauGB nach der Einführung der Novelle 2007, 2. Auflage, Köln, 2007

WEERS-HERMANN, TOMKE FRAUKE: in Stürer, Bernhard (Hrsg.): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, Diss., Planungsrecht, Band 12, Göttingen, 2007



Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Teilfortschreibung des Regionalplans der Region Stuttgart im Kapitel 2.7, in der Fassung der Teiländerung vom 13. März 2002, Plansatz 2.7.11 (Z)	X
Anlage 2: Auszug aus der Email von Dr.-Ing. Dirk Vallée vom VRS zur Begründung der 150 m Agglomerationsabstand vom 10. Januar 2008	XI
Anlage 3: Auszug aus dem Regionalplan 2015 Nordschwarzwald	XII
Anlage 4: Auszug aus dem Regionalplan Mittlerer-Oberrhein stand Juli 2006	XIV
Anlage 5: Auszug aus dem Regionalplan Heilbronn-Franken 2020	XVII
Anlage 6: Email Regionalverband Neckar-Alb Entwurf Regionalplan 2007, (Z) 5 vom 26. November 2007	XIX
Anlage 7: Auszug aus dem Entwurf der Regionalplanfortschreibung des Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg „Großflächiger Einzelhandel“ Plansatz und Begründung Stand 28. November 2007	XXI
Anlage 8: Email des Verbands Region Ostwürttemberg vom 26. November 2007	XXIII
Anlage 9: Email des Verbands der Region-Rhein-Neckar vom 27. November 2007	XXV
Anlage 10: Email des Regionalverbands Südlicher Oberrhein vom 28. November 2007	XXVII
Anlage 11: Email des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben vom 14. Januar 2008	XXVIII
Anlage 12: Email des Regionalverbands Donau-Iller vom 17. Januar 2008	XXIX
Anlage 13: Email des Regionalverband Hochrhein-Bodensee vom 21. Januar 2008	XXXI



Anlagen

Anlage 1: Teilfortschreibung des Regionalplans der Region Stuttgart im Kapitel 2.7, in der Fassung der Teiländerung vom 13. März 2002, Plansatz 2.7.11 (Z)

Räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben (Agglomeration):

Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind in den Ortskernen aller Gemeinden zulässig. Wird ein Bauleitplan aufgestellt oder geändert, dessen Geltungsbereich den Ortskern ganz oder teilweise erfasst, so darf die hiernach zulässige Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben keine schädlichen, überörtlichen Wirkungen entfalten, insbesondere auf die zentralörtlichen Versorgungskerne, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden oder deren Ortskerne. Ansonsten gelten für Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben die Plansätze 2.7.2 (Z) bis 2.7.8 (Z) entsprechend.

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



Anlage 2: Auszug aus der Email von Dr.-Ing. Dirk Vallée vom VRS zur
Begründung der 150 m Agglomerationsabstand vom 10. Januar
2008

Von: "Vallee Dirk" <Vallee@region-stuttgart.org>

Betreff: AW: WG: Anfrage Agglomerationen

Datum: 10. Januar 2008 13:57:30 MEZ

An: "Tom Michael" <tom.michael@bluebottle.com>

Sehr geehrter Herr Michael,

die 150 m wurden aus Analysen des Einkaufs- und Fußwegeverhaltens
abgeleitet. Leider liegen nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen
vor, weshalb wir selber einige Beispiele von Einkaufszentren, Einkaufs-
parks etc. analysiert haben und daraus diese Kenngröße gewonnen
haben.

...

Mit freundlichen Grüßen

Dr.-Ing. Dirk Vallée

Leitender Technischer Direktor

Verband Region Stuttgart

Kronenstraße 25 70174 Stuttgart

Tel.: 0711 / 227 59 -50 FAX: -70

mailto:vallee@region-stuttgart.org

**Anlage 3:** Auszug aus dem Regionalplan 2015 Nordschwarzwald

...

2.9.4 Agglomerationen

Z Eine Anhäufung von mehreren für sich nicht regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekten ist einem regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekt gleichzustellen, wenn die Agglomeration regionalbedeutsame Auswirkungen hat.

...

Begründung

...

Zu 2.9.4

Wesentliche Beeinträchtigungen der Ziele der Raumordnung im Sinne des § 11 (3) BauNVO können nicht nur durch einzelne regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte verursacht werden. Ähnliche Auswirkungen können auch bei mehreren kleineren Einzelhandelsbetrieben entstehen, die für sich unter der Grenze der Regionalbedeutsamkeit bleiben. Sind diese Betriebe im Versorgungskern angesiedelt, können diese Agglomerationen durchaus positive Auswirkungen entfalten. Wachsen sie jedoch mit der Zeit in Gewerbegebieten außerhalb des Versorgungskerns heran, sind ähnliche negative Wirkungen wie bei regionalbedeutsamen Einzelhandelsbetrieben zu beobachten. Daher müssen diese einzeln für sich gesehen möglicherweise unbedenkliche Vorhaben in ihrem Zusammenhang gesehen werden. Ein Zusammenhang ist dann gegeben, wenn die Betriebe eine Funktionseinheit bilden. Diese liegt gemäß Art. 2.2.2 des Einzelhandelserlasses dann vor, wenn die Betriebe ein bestimmtes gemeinsames Nutzungskonzept haben, auf Grund dessen die einzelnen Betriebe wechselseitig voneinander profitieren und das die Betriebe nicht als Konkurrenten, sondern als gemeinschaftlich verbundene Teilnehmer am Wettbewerb erscheinen lässt (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. Januar 1996 – 8 S 2964/95 -, BRS 58 Nr. 201). Der sicherste Weg zur Unterbindung einer Agglomeration von Einzelhandelsbe-



trieben an unerwünschten Standorten ist die Aufstellung eines Bebauungsplanes, welcher die Ansiedlung des Einzelhandels beschränkt bzw. ausschließt.



Anlage 4: Auszug aus dem Regionalplan Mittlerer-Oberrhein stand Juli 2006

...

2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel

Z (10) Einzelhandelsagglomeration von Einzelhandelsbetrieben, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische und städtebauliche Folgeeffekte auslösen können, sind wie ein einheitliches Vorhaben zu beurteilen.

...

Zu 2.5.3

...

Zu Z (10) Einzelhandelsagglomeration

Die Regelung in Z (10) betrifft die Anwendung der regionalplanerischen Zentralessagen in Z (2) bis Z (5). Z (10) ergänzt die Begriffsbestimmung des Einzelhandelsgroßprojektes in Z (1) und enthält eine selbstständige regionalplanerische Festlegung unabhängig von § 11 III BauNVO. Die Regelungsbefugnis des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein folgt aus § 11 III Satz 2 Nr. 5 LplG BW.

Einzelhandelsgroßprojekte nach Z (1) sind Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für den Endverbraucher, die regionalbedeutsam sind. Ausgangspunkt ist, dass jeder einzelne Betrieb (zum Betriebsbegriff vgl. BVerwG, U. v. 24.11.2005, 4 C 14.04 und 4 C 8.05) und seine Auswirkungen raumordnerisch für sich betrachtet wird. Die Agglomerationsregelung in Z (10) fasst mehrere Betriebe zusammen und unterwirft sie und ihre Auswirkungen einer Gesamtbetrachtung. Dies gilt sowohl bei gleichzeitiger Verwirklichung verschiedener Betriebe als auch beim Hinzu-



treten neuer Betriebe zu schon vorhandenen Einheiten. Notwendig für die Anwendung der Agglomerationsklausel ist ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang der Betriebe. Keine Bedeutung besitzt die Frage, wer rechtlicher oder wirtschaftlicher Betreiber der Verkaufsstätte ist (z. B. Shop in Shop). Der räumliche Zusammenhang wird durch die Nähe der Baukörper hergestellt. Er liegt regelmäßig vor, wenn die Betriebe in einem Gebäude („unter einem Dach“) zusammengeführt werden. Zudem sind insbesondere die Größe des Betriebes, das Sortiment und die Nutzung von Freiflächen zwischen den Betrieben (Außenverkaufsflächen) von Bedeutung. Der funktionale Zusammenhang ergibt sich aus den betrieblichen, sortimentspezifischen und marktbezogenen Verknüpfungen. Dabei kann auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur zusammenfassenden Betrachtung zurückgegriffen und die Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO herangezogen werden. Entsprechend § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO werden die Wirkungen von Betrieben, die gemeinsam ein Einkaufszentrum bilden, zusammen betrachtet (zum Einkaufszentrum vgl. BVerwG, U. v. 27.4.1990, NVwZ 1990, 1074 und VGH BW, U. v. 22.9.2005, 3 S 1061/04). Gemeinsam betrachtet werden auch aufeinander bezogene Haupt- und Nebenbetriebe (vgl. BVerwG, U. v. 24.11.2005, 4 C 14.04 und 4 C 3.05) und Betriebe, die zur Umgehung der regionalplanerischen Regelungen aufgespaltet wurden (vgl. OVG NRW, U. v. 25.4.2005, ZfBR 2005, 572). Summenwirkungen können auch jenseits der Vermutungsschwelle des § 11 III 3 BauNVO entstehen, wenn sehr große Betriebe räumlich und funktionell verbunden sind.

Solche Agglomerationen werden wie ein einheitliches Vorhaben behandelt. Sie können in ihrer Summe die Schwelle zur Regionalbedeutsamkeit überschreiten, sie können aber auch in der



Summe ihrer Auswirkungen gegen regionalplanerische Festlegungen verstoßen. Zur Überprüfung der Auswirkungen ist im Zweifelsfall ein Einzelhandelsgutachten notwendig bzw. ein Raumordnungsverfahren durchzuführen. Dies gilt insbesondere, wenn sich die unterschiedlichen Sortimente ergänzen und Koppelungskäufe möglich oder wahrscheinlich sind. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf zentrenrelevante Sortimente gelegt.

Die Belebung und Erhaltung der gewachsenen Einkaufslagen in den Ortskernen der Kleinzentren und der nicht zentralen Orten entspricht dem Grundanliegen der Teilfortschreibung und wird unterstützt. Eine räumliche Nähe verschiedener, nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe zur Deckung des örtlichen Bedarfs ist regionalplanerisch erwünscht. Bei der Anwendung von Z (10) in Verbindung mit Z (4) und Z (5) ist dies zu beachten.

...

**Anlage 5:** Auszug aus dem Regionalplan Heilbronn-Franken 2020**2.4.3.2.5 Agglomeration**

Z Mehrere selbstständige, je für sich, nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe sind bei einer räumlichen Konzentration als Agglomeration anzusehen und damit als großflächiger Einzelhandelsbetrieb bzw. als Einkaufszentrum zu behandeln, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum zu erwarten sind.

Begründung:

In den Plansätzen 2.4.3.2.2 bis 2.4.3.2.4 wird vor allem auf die überörtliche Wirkung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben abgestellt. Eine ähnliche Wirkung kann jedoch auch dann eintreten, wenn mehrere Einzelhandelsbetriebe, die jeweils unter der Grenze der Großflächigkeit bleiben, in engem räumlichen Zusammenhang arbeiten. Solche Agglomerationen kann man auch bei kleinen zentralen Orten in der Region Heilbronn-Franken beobachten. Wenn diese Betriebe in der Innenstadt lokalisiert sind, kann die Wirkung durchaus erwünscht sein. Es gibt jedoch Fälle, bei denen in Gewerbegebieten eher unbeabsichtigt eine solche Agglomeration mit der Zeit heranwächst. Die Auswirkungen auf die eigene Innenstadt oder das Umland sind dann mit denen eines einzelnen regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßbetriebs durchaus zu vergleichen. Andererseits entzieht sich der einzelne Betrieb bisher der raumordnerischen Bewertung, da hier immer der Einzelfall betrachtet werden musste. Nach Ziff. 2.2.2 des Einzelhandelserlasses 2001 ist eine Agglomeration dann nicht zulässig, wenn die Betriebe eine Funktionseinheit bilden. Diese liegt dann vor, wenn die Betriebe ein gemeinsames Nutzungskonzept verfolgen, auf Grund



dessen die Betriebe wechselseitig voneinander profitieren und das die Betriebe als gemeinsam verbundene Teilnehmer am Wettbewerb erscheinen lässt. (siehe VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.01.1996 – 8 S 2964/95 -, BRS 58 Nr. 201)1) Der bessere und sicherere Weg ist allerdings die Beschränkung oder der Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben im Bebauungsplan bzw. in Teilgebieten des Bebauungsplans.



Anlage 6: Email Regionalverband Neckar-Alb Entwurf Regionalplan 2007,
(Z) 5 vom 26. November 2007

Von: peter.rienhardt@rvna.de

Betreff: Re: Fw: Anfrage zur Agglomeration

Datum: 26. November 2007 15:50:01 MEZ

An: tom.michael@bluebottle.com

Sehr geehrter Herr Michael,

im neuen Regionalplan 2007 (**Entwurf** zur Beteiligung TÖB) ist das Agglomerationsverbot unter

Z (5) "Mehrere selbständige Einzelhandelsbetriebe, die für sich betrachtet nicht als großflächig gelten, werden als Agglomeration beurteilt und wie großflächige Einzelhandelsbetriebe behandelt, wenn sie räumlich nahe beieinander geplant, erweitert oder umgenutzt werden und in der Summe eine Verkaufsfläche von mehr als 800 m² aufweisen. Räumlich nahe liegen Einzelhandelsbetriebe dann, wenn sie innerhalb eines Gewerbe-/Sondergebiets oder in benachbarten Gewerbe-/Sondergebieten liegen oder wenn die Luftlinie zwischen den gegenüberliegenden Gebäudeseiten weniger als 150 m beträgt."

enthalten.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Rienhardt

Regionalverband Neckar-Alb



Sachgebiet Wirtschaft & EDV
Bahnhofstraße 1
72 116 Mössingen

Tel.: 07473 / 95 09 - 21
Fax: 07473 / 95 09 - 25



Anlage 7: Auszug aus dem Entwurf der Regionalplanfortschreibung des Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg „Großflächiger Einzelhandel“ Plansatz und Begründung Stand 28. November 2007

...

2.7.4 Räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben (Agglomerationen)

(Z) Agglomerationen von mehreren einzelnen kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben sind wie großflächige Einzelhandelsbetriebe zu behandeln. Die Plansätze 2.7.2 und 2.7.3 gelten entsprechend.

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

Begründung Negative Auswirkungen auf die vorhandene Einzelhandelsstruktur in den Orts-/Stadtzentren können nicht nur durch einzelne großflächige Einzelhandelsbetriebe verursacht werden. Ähnliche Auswirkungen können auch bei mehreren kleineren in enger räumlicher Nähe liegenden Einzelhandelsbetrieben entstehen, wenn auch jeder für sich unter der Grenze



der Großflächigkeit bleibt. Sind diese Betriebe im Zentrum angesiedelt, können diese Agglomerationen durchaus positive Auswirkungen entfalten. Wachsen sie jedoch mit der Zeit in Gewerbegebieten an peripheren Standorten heran, sind ähnliche negative Wirkungen wie bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben festzustellen. Insbesondere im Fall des Entstehens einer Einzelhandelsagglomeration an nicht Zentralen Orten kann die Nahversorgung umliegender Gemeinden erheblich beeinträchtigt werden. Darüber hinaus siedeln sich erfahrungsgemäß weitere (für sich nicht großflächige) Fachmärkte des längerfristigen Bedarfes hinzu, die dann auch Versorgungsfunktionen von benachbarten Orten höherer Zentralörtlicher Stufe übernehmen. Die Auslastung bestehender Einzelhandelseinrichtungen in den benachbarten Zentralen Orten kann daher durch die Agglomeration an Zentralen Orten niedrigerer Stufe oder nicht Zentralen Orten erheblich beeinträchtigt werden. Oftmals werden durch staatliche Zuschüsse die Zentren der Zentralen Orte saniert, modernisiert oder ausgebaut. Durch Agglomerationen an peripheren Standorten werden diese Bemühungen konterkariert. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zur regionalplanerischen Zielsetzung, in den Zentralen Orten die Einzelhandelsfunktionen entsprechend der Zentralörtlichen Stufe zu bündeln und die Innenstädte zu stärken.

Der sicherste Weg zur Unterbindung einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben an unerwünschten Standorten ist die Aufstellung eines Bebauungsplanes, welcher die Ansiedlung des Einzelhandels beschränkt oder ganz ausschließt.



Anlage 8: Email des Verbands Region Ostwürttemberg vom 26. November 2007

Von: "Markus Riethe" <riethe@ostwuerttemberg.org>

Betreff: AW: Anfrage zur Agglomeration

Datum: 26. November 2007 09:29:09 MEZ

An: <tom.michael@bluebottle.com>

Guten Tag Herr Michael,

Eine Regelung der Agglomeration ist meines Wissens in noch keinem Regionalplan umgesetzt. Der VRS nimmt hier eine Vorreiterrolle ein. Nicht nur wir sondern bestimmt auch andere Regionalverbände Baden-Württembergs beobachten die laufende Teilfortschreibung des VRS deshalb sehr genau. Sollte es zu einer Genehmigung der Teilfortschreibung mit einer Regelung der Agglomeration kommen, werden auch andere Verbände nachziehen.

In Ostwürttemberg ist ebenfalls eine Teilfortschreibung des Regionalplanes in den kommenden zwei Jahren vorgesehen. Diese wird u.a. das Kapitel "großflächige Einzelhandelsprojekte" enthalten. Eine Regelung der Agglomeration wird angestrebt. Dies begründet sich nicht zuletzt auf die zahlreich geplanten und teilweise bereits genehmigten neuen Fachmarktzentren (Fachmarktzentren sind meist Lebensmittelvollsortimentler, Lebensmitteldiskounter, Drogeriewaren, Ein-Euro-Läden, Bekleidungs- und Schuhdiskounter) in städtebaulichen Randlagen.

[...]

Mit freundlichen Grüßen

Markus Riethe



Dipl. Geogr. Markus Riethel
Stv. Verbandsdirektor
Regionalverband Ostwürttemberg
Universitätspark 1
73525 Schwäbisch Gmünd
Tel.: 07171/92764-12 Fax: -15
<http://www.ostwuerttemberg.org>



Anlage 9: Email des Verbands der Region-Rhein-Neckar vom 27. November 2007

Von: "Christoph Trinemeier" <christoph.trinemeier@vrrn.de>

Betreff: Anfrage Einzelhandel

Datum: 27. November 2007 09:30:46 MEZ

An: <tom.michael@bluebottle.com>

Sehr geehrter Herr Michael,

zu Ihrer Anfrage kann ich Ihnen folgende Auskünfte geben:

Der Verband Region Rhein-Neckar betreibt derzeit die Aufstellung des Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar nach dem Staatsvertrags von Juli 2005.

Im Rahmen dieses Aufstellungsverfahrens werden auch die Teilkapitel zum Einzelhandel der bisherigen Teilregionen zusammengeführt, aktualisiert und harmonisiert.

Ich gehe davon aus, dass insbesondere auch vor dem Hintergrund des VGH-Urteils vom 27.09.2007 (3 S 2875/06) eine Regelung zur Agglomerationsproblematik von Einzelhandelsbetrieben unterhalb der Großflächigkeitsschwelle aufgenommen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Christoph Trinemeier

Leitender Direktor

Verband Region-Rhein-Neckar

Körperschaft des öffentlichen Rechts



Hausadresse: P 7, 20 - 21 in 68161 Mannheim

Postadresse: Postfach 10 26 36 in 68026 Mannheim

Tel.: +49-621-10708-44

Fax: +49-621-10708-34

Internet: www.verband-region-rhein-neckar.de

Verbandsdirektor: Stefan Dallinger



Anlage 10: Email des Regionalverbands Südlicher Oberrhein vom 28.
November 2007

Von: treichel@region-suedlicher-oberrhein.de

Betreff: AW: Anfrage zur Agglomeration

Datum: 28. November 2007 13:55:26 MEZ

An: tom.michael@bluebottle.com

Sehr geehrter Herr Michael,

die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Südlicher Oberrhein hat am 19.07.2007 die Gesamtfortschreibung des Regionalplans Südlicher Oberrhein beschlossen. In einem ersten Planungsabschnitt wird u.a. ein Ansatz zur räumlichen Steuerung regionalbedeutsamer Einzelhandelseinrichtungen entwickelt. Vor diesem Hintergrund findet am 06.12.2007 ebenfalls im Rahmen einer Verbandsversammlung ein öffentliches Experten-Hearing statt.

Mit freundlichen Grüßen

Heide Treichel

Regionalverband Südlicher Oberrhein

Reichsgrafenstr. 19

79102 Freiburg i. Br.

Tel: 0761 - 70 32 731

Fax: 0761 - 70 32 750

E-Mail: treichel@region-suedlicher-oberrhein.de



Anlage 11: Email des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben vom
14. Januar 2008

Von: winkelhausen@rvbo.de

Betreff: Re: Fw: Fwd: Anfrage zur Agglomeration

Datum: 14. Januar 2008 09:59:44 MEZ

An: tom.michael@bluebottle.com

Sehr geehrter Herr Michael,
in Beantwortung Ihrer Anfrage teilen wir Ihnen mit:

Wie Sie richtig anmerken trifft der derzeit rechtsgültige Regionalplan von 1996 keine Regelung zu den Agglomerationen.

Im November des zurückliegenden Jahres wurde von den Gremien des Regionalverbandes beschlossen, in die Gesamtfortschreibung des Regionalplans einzutreten. Derzeit ist allerdings noch nicht absehbar, ob der künftige Regionalplan eine Regelung zu den Agglomerationen enthalten wird.

Mit freundlichen Grüßen
Harald Winkelhausen
Stv. Verbandsdirektor

Absender:

Dipl.-Ing. Dipl.-Biol. Harald Winkelhausen
Regionalverband Bodensee Oberschwaben
Hirschgraben 2, 88214 Ravensburg
Fon +49 751 36354-26
Fax +49 751 36354-54
eMail winkelhausen@bodensee-oberschwaben.de



Anlage 12: Email des Regionalverbands Donau-Iller vom 17. Januar 2008

Von: martin.samain@rvdi.de

Betreff: AW: Anfrage zur Agglomeration

Datum: 17. Januar 2008 08:41:14 MEZ

An: tom.michael@bluebottle.com

Sehr geehrter Herr Michael,

der rechtskräftige Regionalplan Donau-Iller enthält keine Plansätze zur Agglomeration. Auch bei der im Entwurf befindlichen Teilfortschreibung zum großflächigen Einzelhandel (zum Download unter www.rvdi.de) hatten wir die einschlägige Rechtsprechung zugrunde gelegt und daher die Agglomeration noch nicht in einem Plansatz umgesetzt.

Prinzipiell sehen wir die Regelung der Agglomeration im Regionalplan jedoch als sinnvoll an, die Umsetzung im Regionalplan Donau-Iller hängt noch von einem entscheidenden Faktor ab:

Für die grenzüberschreitende Region Donau-Iller basiert die Regionalplanung auf dem "Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller", darin sind die Aufgaben des Regionalverbands Donau-Iller festgelegt. Dieser Staatsvertrag befindet sich derzeit in Überarbeitung. Deswegen ist es im Moment noch nicht sicher, in welchem Umfang der großflächige Einzelhandel zu den Aufgaben des Regionalverbands gehören wird und ob daher eine Regelung der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben überhaupt möglich ist.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung. Über ein Exemplar Ihrer Diplomarbeit würde ich mich freuen.



Mit freundlichen Grüßen

Martin Samain

--

Martin Samain

Siedlungsplaner

Regionalverband Donau-Iller

Schwambergerstr. 35

89073 Ulm

Telefon: +49 (0)731/17608-17

Fax: +49 (0)731/17608-33

e-Mail: martin.samain@rvdi.de

Internet: www.rvdi.de



Anlage 13: Email des Regionalverband Hochrhein-Bodensee vom 21. Januar 2008

Von:damm@hochrhein-bodensee.de

Betreff: Anfrage zum Regionalplan

Datum: 21. Januar 2008 08:54:31 MEZ

An: tom.michael@bluebottle.com

Sehr geehrter Herr Michael,

derzeit gibt es noch keine Regelungen zum Thema "Agglomeration" im Regionalplan Hochrhein-Bodensee. Im Rahmen der nun anstehenden Gesamtfortschreibung wird geprüft, ob Regelungen für unsere Region für regionalbedeutsamen Einzelhandel getroffen werden müssen (im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz1 LplG).

Mit freundlichen Grüßen

Jean-Michel Damm

Dipl.-Ing. Raum- u. Umweltplanung

Regionalverband Hochrhein-Bodensee

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Im Wallgraben 50

D-79761 Waldshut-Tiengen

Tel.: +49 - 7751/9115-14

Fax: +49 - 7751/9115-30



Erklärung nach § 36 Abs. 3 APrO

„Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

3. März 2008

Datum

Michael

Unterschrift