

Karla Busch

Raumordnerische Steuerung von großflächigen  
Einzelhandelsbetrieben am Beispiel der Regionen  
Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe

Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung  
Elektronische Schriftenreihe  
des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung  
Band 23

Herausgeber:  
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß  
Dr.-Ing. Swantje Grotheer  
Dr.-Ing. Kirsten Mangels  
Technische Universität Kaiserslautern  
Dezember 2020

Raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben am Beispiel der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe  
(Bachelorarbeit am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern)

Karla Busch

In: Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung (Internet) – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern  
Band 23

Selbstverlag

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung  
Technische Universität Kaiserslautern

NE: Troeger-Weiß, G.; Grotheer, S.; Mangels, K. (Hrsg.)

ISSN: 1869-3814

Kontakt:

Herausgeber:

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Dr.-Ing. Swantje Grotheer

Dr.-Ing. Kirsten Mangels

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Pfaffenbergstraße 95

67663 Kaiserslautern

Schriftleitung:

M. Sc. Daniela Briegel

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Pfaffenbergstraße 95

67663 Kaiserslautern

Anfragen:

Andreas Neu

Sekretariat des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung

Pfaffenbergstraße 95

67663 Kaiserslautern

Telefon 0631-205-3435

Telefax 0631-205-2551

andreas.neu@ru.uni-kl.de

Umschlaggestaltung: Alison Alexander, Kaiserslautern.

## Vorwort

Die vorliegende Bachelorarbeit von Frau Busch verfolgt die Zielsetzung, die raumordnerische Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in der Regionalplanung zu analysieren und zu überprüfen, ob die vorhandenen Instrumente ausreichen, eine geordnete Entwicklung des Einzelhandels zu gewährleisten. Dies wird auf Basis der vergleichenden Analyse der zwei Regionalen Raumordnungspläne der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe durchgeführt. Darauf aufbauend entwickelt Frau Busch Empfehlungen, die die raumordnerische Steuerung in den Regionen verbessern könnten.

Ausgehend von einer Darstellung des Strukturwandels im Lebensmitteleinzelhandel, einer Analyse der aktuellen Stadtortanforderungen von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben sowie der Analyse des Auftrags und der gängigen Instrumente der Raumordnung im Handlungsfeld, wird ein Untersuchungsprofil für die zwei Fallbeispiele abgeleitet. Diesem folgend werden in einer vergleichenden Analyse die beiden Regionalen Raumordnungspläne ausgewertet, Unterschiede in der Ausgestaltung der Planelemente zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels sowie bestehende Probleme identifiziert. Diese Zwischenergebnisse werden im Rahmen von Expertengesprächen mit zentralen Akteuren diskutiert und verdichtet. Aufbauend auf den identifizierten Steuerungsproblemen und Regelungslücken entwickelt Frau Busch insgesamt 13 Empfehlungen für eine mögliche Verbesserung der Steuerung des großflächigen Einzelhandels.

Die fachliche Begleitung der Arbeit erfolgte im Wesentlichen durch Frau Dr.-Ing. Swantje Grotheer und Frau Dr.-Ing. Kirsten Mangels.

Die Arbeit zu einem interessanten und aktuellen Themenfeld aus dem Bereich der Raumplanung, zeichnet sich durch ihr hohes Niveau sowie durch ihre fundierte und sorgfältige Bearbeitung aus. Die Autorin hat eine umfassende Analyse erstellt, überzeugend Probleme und Regelungslücken in dem Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung abgeleitet und fundierte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Instrumentariums erarbeitet.

Kaiserslautern, im Dezember 2020

Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß  
Dr.-Ing. Swantje Grotheer  
Dr.-Ing. Kirsten Mangels

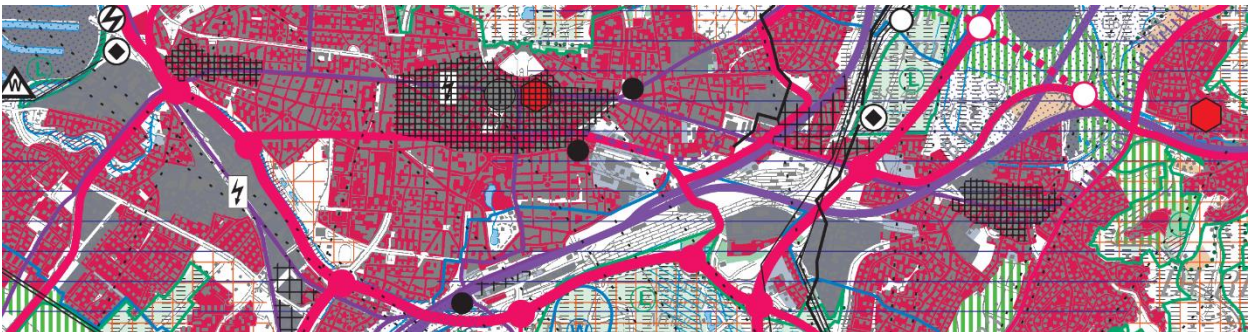
## Bachelorarbeit

---

### Raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben am Beispiel der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe

Spatial Planning Control of Large-Scale Retailers Buisnesses Using the Exemple of the Regions Mittlerer Oberrhein and Rheinhessen-Nahe

---



**Verfasser:**  
Karla Busch

**Betreuung:**  
Lehrstuhl Regionalentwicklung  
und Raumordnung

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß  
Dr.-Ing. Swantje Grotheer | Dr.-Ing. Kirsten Mangels

Quelle Logo: Technische Universität Kaiserslautern, aufgerufen unter [https://www.uni-kl.de/fileadmin/prum/02\\_Downloads/Corporate\\_Design/TU\\_Logo\\_ohne\\_Feld/TUK\\_LOGO\\_RGB.jpg](https://www.uni-kl.de/fileadmin/prum/02_Downloads/Corporate_Design/TU_Logo_ohne_Feld/TUK_LOGO_RGB.jpg), Stand 25.09.2020.

Quelle Titelbild: Regionalverband Mittlerer Oberrhein, aufgerufen unter [https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user\\_upload/3\\_Regionalplan/Teilfortschreibungen/Kapitel\\_2.5.3\\_Einzelhandel/Teilkarte\\_1\\_Karlsruhe.PDF](https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user_upload/3_Regionalplan/Teilfortschreibungen/Kapitel_2.5.3_Einzelhandel/Teilkarte_1_Karlsruhe.PDF), 27.09.2020.

## Kurzfassung

Die vorliegende Bachelorarbeit beschäftigt sich mit dem Thema „Raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben am Beispiel der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe“. Speziell wird dabei die raumordnerische Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe betrachtet. Zielsetzung der Arbeit ist es, die raumordnerische Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in den Regionen zu analysieren und zu vergleichen sowie zu überprüfen, ob die vorhandenen Instrumente ausreichen, eine geordnete Entwicklung des Einzelhandels zu gewährleisten. Darauf aufbauend werden Empfehlungen ausgesprochen, die die bisherige raumordnerische Steuerung in den Regionen verbessern können.

Der Einzelhandel unterzieht sich einem stetigen Strukturwandel. Bis in die 50er Jahre versorgten noch kleine unabhängige Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte mit persönlicher Bedienung die Bevölkerung. Ab den 70er Jahren setzte sich dann die Selbstbedienung im Lebensmitteleinzelhandel durch, weshalb sich das Warenangebot und folglich auch die Verkaufsflächen vergrößerten. Durch den steigenden Flächenbedarf und die zunehmende Motorisierung der Bevölkerung wird die Integrierbarkeit der Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Innenstädten erschwert bei gleichzeitig zunehmender Attraktivität dezentraler Standortlagen auf der „grünen Wiese“ mit ausreichenden Parkmöglichkeiten. Diese Entwicklung birgt die Gefahr verödeter Innenstädte und einer schlechten Versorgung im fußläufigen Bereich.

Um auf diese Entwicklungen des Lebensmitteleinzelhandels zu reagieren, verfügt die Raumordnung über ein umfassendes Instrumentarium vor allem auf der Ebene des Landes und der Region. Dabei fällt es in die Zuständigkeit der Länder bzw. der Regionen, welche Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels angewendet und wie diese ausgelegt werden. Bei der Betrachtung der Regionen Mittlerer Oberrhein in Baden-Württemberg und Rheinhessen-Nahe in Rheinland-Pfalz werden die Raumordnungspläne auf die Festlegungen untersucht, die den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel steuern. Durch unterschiedliche Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungspläne bzw. -programme und Organisationen der Regionalplanung lassen sich auf Ebene der Region einige Unterschiede bei der raumordnerischen Steuerung identifizieren. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen gleichermaßen die landesplanerischen bzw. regionalplanerischen Ge- und Verbote, deren Ziel es ist großflächige Einzelhandelsbetriebe in zentralen Orten anzusiedeln, die wohnungsnah Grundversorgung der Gemeinden zu sichern, die Beeinträchtigung der wohnungsnahen Grundversorgung anderer Gemeinden zu vermeiden und eine Verkaufsfläche so zu bemessen, dass der zentralörtliche Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht überschritten wird.

Aufgrund der Festlegungen der Raumordnungspläne beider Regionen und identifizierter Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite werden abschließend 13 Empfehlungen in den Handlungsfeldern „Rechtsinstrumentarium“, „Festlegungen in Raumordnungsplänen“ und „informelle Instrumente“ erarbeitet. Die Empfehlungen sollen die raumordnerische Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe noch weiter verbessern und so eine den raumordnerischen und städtebaulichen Zielvorstellungen entsprechende Entwicklung in den Regionen gewährleisten.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
1.1. Problemstellung und Themeneinführung .....	1
1.2. Zielsetzung .....	2
1.3. Vorgehensweise .....	3
2. Großflächiger Lebensmitteleinzelhandel .....	5
2.1. Definition .....	5
2.2. Entwicklung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels.....	5
2.3. Bedeutung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels .....	6
2.4. Standortanforderungen des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels .....	7
2.5. Warum ist eine raumplanerische Steuerung notwendig? .....	11
3. Arbeitsauftrag der Raumordnung .....	13
4. Instrumente der raumordnerischen Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe.....	16
4.1. Instrumente auf Ebene des Bundes .....	18
4.2. Instrumente auf Ebene des Landes .....	20
4.3. Instrumente auf Ebene der Region .....	24
5. Anwendung der raumordnerischen Steuerungsinstrumente .....	29
6. Untersuchung der Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels in zwei Regionen .....	31
6.1 Region Mittlerer Oberrhein.....	31
6.1.1 Verortung der Region Mittlerer Oberrhein .....	31
6.1.2 Organisation des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein.....	31
6.1.3 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg .....	32
6.1.4 Planelemente des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg.....	33
6.1.5 Planelemente des Regionalplans Mittlerer Oberrhein.....	35
6.1.6 Informelle Instrumente der Region Mittlerer Oberrhein .....	42
6.1.7 Regelungslücken in der Region Mittlerer Oberrhein .....	42
6.1.8 Erfolg der Steuerung in der Region Mittlerer Oberrhein .....	43
6.2 Region Rheinhessen-Nahe .....	43
6.2.1 Verortung der Region Rheinhessen-Nahe .....	43
6.2.2 Organisation der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe .....	44
6.2.3 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz .....	45
6.2.4 Planelemente des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz .....	45
6.2.5 Planelement des Regionalplans .....	48
6.2.6 Informelle Instrumente der Region Rheinhessen-Nahe.....	51
6.2.7 Regelungslücken in der Region Rheinhessen-Nahe.....	51

6.2.8 Erfolg der Steuerung in der Region Rheinhessen-Nahe .....	52
6.3 Vergleich der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in den Regionen .....	52
7. Einschätzung der raumordnerischen Steuerungsinstrumente .....	60
8. Empfehlungen für die raumordnerische Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen .....	64
9. Fazit.....	74
I. Abkürzungsverzeichnis .....	76
II. Literaturverzeichnis .....	77
III. Abbildungsverzeichnis .....	83
IV. Tabellenverzeichnis.....	83
V. Anhang.....	84



# 1. Einleitung

## 1.1. Problemstellung und Themeneinführung

Nach dem Motto „Handel ist Wandel“ durchläuft der (großflächige) Lebensmitteleinzelhandel einen stetigen Strukturwandel und entwickelt sich permanent weiter. Der Wandel wird überwiegend durch den Wettbewerb zwischen den Unternehmen sowie dem sich veränderten Einkaufsverhalten der Verbraucher bewirkt.<sup>1</sup> Folgen der eingeführten Selbstbedienung in Einzelhandelsunternehmen und dem wachsenden Wettbewerb unter den Unternehmen sind vor allem das Verkaufsflächenwachstum, das Angebot großzügiger Parkplätze und die daraus folglich erschwerte Integrierbarkeit in zentrale Lagen.<sup>2</sup> Des Weiteren führt der Wettbewerb zwischen integrierten und nicht integrierten Standorten aufgrund der höheren Kosten an integrierten Standorten zu Geschäftsaufgaben, Trading-down Effekten und Leerständen in Innenstädten<sup>3</sup>. Die Attraktivität von Standorten mit verkehrsgünstigen Lagen steigt hingegen.<sup>4</sup> Das veränderte Einkaufsverhalten der Verbraucher resultiert hauptsächlich aus der seit 1950 zunehmenden Motorisierung der Bevölkerung. Infolge der gewonnenen Mobilität der Bevölkerung war es Einzelhandelsbetrieben möglich, sich nicht mehr ausschließlich in zentralen Lagen der Stadt, sondern auch in peripheren Lagen an den Stadträndern anzusiedeln. Hierbei handelt es sich um Standortlagen mit ausreichend Parkplätzen an Verkehrsknotenpunkten, die gut mit dem Auto zu erreichen sind.<sup>5</sup>

Mittlerweile ist der größte Teil des Lebensmitteleinzelhandels großflächig. Dieser Trend des Verkaufsflächenwachstums der Einzelhandelsbetriebe hat eine erhöhte Flächeninanspruchnahme zur Folge. Die Ansiedlung der Betriebe erfolgte von den 1970er bis Anfang der 2000er Jahre aufgrund der verbundenen Lärmbelastung, der fehlenden Fläche und der höheren Preise in den Innenstädten und Wohngebieten, meist auf sogenannten „Grüne Wiesen“ oder in Gewerbe- und Industriegebieten. Dies birgt jedoch die Gefahr der Verdrängung von anderem Gewerbe, da Einzelhandelsbetriebe höhere Bodenpreise als klassische Gewerbebetriebe bezahlen können.<sup>6</sup> Durch die bevorzugte dezentrale Ansiedlung der Betriebe mit Verkaufsflächen über 800 m<sup>2</sup> wird die verbrauchernahe Grundversorgung durch größere Einzugsbereiche für weniger mobile Verbraucher, die durch den demographischen Wandel zunehmen, erschwert und gefährdet.<sup>7</sup>

Problematisch ist auch die innerkommunale und interkommunale Konkurrenz. Bei der innerkommunalen Standortkonkurrenz konkurrieren die zentralen Standorte der Innenstädte mit nicht integrierten Standorten am Stadtrand. Die Ausweitung dieser dezentralen Standorte kann

---

<sup>1</sup> Vgl. Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund, S. 53-55.

<sup>2</sup> Vgl. Kümper, Boas (2016): Einzelhandel im Wandel: Das Planungsrecht vor neuen Herausforderungen. Münster, S. 821.

<sup>3</sup> Vgl. Müser, Manfred: Wieviel Einzelhandel verträgt (m)eine Stadt?, unter: [https://www.kopofonrw.de/fileadmin/kopofonrw/broschueren/kopofonrw/Broschuere\\_Wie\\_viel\\_Einzelhandel\\_vertraegt\\_meine\\_Stadt.pdf](https://www.kopofonrw.de/fileadmin/kopofonrw/broschueren/kopofonrw/Broschuere_Wie_viel_Einzelhandel_vertraegt_meine_Stadt.pdf) (abgerufen am 24.03.2020).

<sup>4</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 23-24.

<sup>5</sup> Vgl. Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund, S. 53-55.

<sup>6</sup> Vgl. Jansen, Paul: Die allgemeinen Entwicklungstendenzen im Einzelhandel, unter: <https://www.neuss.de/wirtschaft/standort-neuss/einzelhandelskonzept/downloads/gutachten-kapitel-03.pdf> (abgerufen am 24.03.2020).

<sup>7</sup> Vgl. Grünewald, Anne: Alternative Nahversorgungsmodelle in ausgewählten Städten Westfalens, unter: [https://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen\\_Regional/Wirtschaft/Nahversorgung](https://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen_Regional/Wirtschaft/Nahversorgung) (aufgerufen am 12.04.2020).

zu einem abnehmenden Angebot des Einzelhandels in innerstädtischen Lagen führen.<sup>8</sup> Durch die positive Einstellung der Kommunen gegenüber der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben auf ihrer Gemarkungsfläche entstehen Konkurrenzen zwischen benachbarten Kommunen. Bei dieser interkommunalen Konkurrenz kann die Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebs dazu führen, dass die Kaufkraft der Einwohner benachbarter Kommunen „umverteilt“ wird und die Kommune – neben dem Vorteil zusätzlicher Einzelhandelsangebote – finanzielle Vorteile durch höhere Einkommens- und Gewerbesteueraufkommen erhält, während die betroffenen Kommunen in beiderlei Hinsicht benachteiligt sind. Es geht folglich um die höhere Anziehungswirkung über Gemeindegrenzen hinaus.<sup>9</sup>

Raumordnungsrechtliches Eingreifen ist erforderlich, um eine nachhaltige Raumentwicklung mit gleichwertigen Lebensbedingungen zu gewährleisten und die Ansiedlung des Einzelhandels in nicht integrierten, verkehrsorientierten Lagen einzudämmen. Außerdem soll das Eingreifen einer Verödung und einem Funktionsverlust der Innenstadt entgegenwirken. Durch die Raumordnung sollen die gefährdeten Zentren gesichert und die Innenstädte als prägendes Merkmal der Europäischen Städte erhalten und gestärkt werden. Die Einzelhandelsunternehmen sollen an geeigneten Standorten mit bestehender Infrastruktur eingebunden werden, um die verbrauchernahe Versorgung zu sichern und ein Ungleichgewicht zwischen Gemeinden zu vermeiden.<sup>10</sup> Als Instrumente der Raumordnung dienen die vier Ge- und Verbote der Raumordnung,

- das Konzentrationsgebot bzw. Zentralitätsgebot,
- das (städtebauliche) Integrationsgebot,
- das Kongruenzgebot und
- das Beeinträchtungsverbot bzw. Nichtbeeinträchtigungsgesetz,

welche entsprechend in Landesentwicklungsplänen und -programmen sowie Regionalplänen enthalten sind.

## **1.2. Zielsetzung**

Das Ziel dieser Arbeit besteht in der Analyse des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels mit seinen derzeit aktuellen Standortanforderungen und den Herausforderungen, die sich hierdurch für die räumliche Entwicklung im Allgemeinen und für die raumordnerischen Instrumente zur raumverträglichen Steuerung des Einzelhandels ergeben. Es wird geprüft,

- ob die vorhandenen raumordnerischen Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels generell ausreichen, die raumordnerische Zielsetzung einer nachhaltigen und wohnortnahen Grundversorgung zu erreichen,
- ob sich die Anwendung der raumordnerischen Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels in den beiden Regionen unterscheidet und
- ob Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite bestehen, die durch eine entsprechende Schärfung der raumordnerischen Steuerungsinstrumente und weiterer Maßnahmen behoben werden können.

Als Untersuchungsgebiet werden zwei Regionen, die Region Mittlerer Oberrhein in Baden-Württemberg und die Region Rheinhessen-Nahe in Rheinland-Pfalz, ausgewählt. Die

---

<sup>8</sup> Vgl. Kopischke Elisabeth; Kruse, Stefan: Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 16.

<sup>9</sup> Vgl. Rohr-Zänker, Ruth; Müller, Wolfgang (2014): Siedlungsflächenentwicklung. Hannover, S. 15.

<sup>10</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 24.

Gegenüberstellung zweier Regionen in unterschiedlichen Bundesländern ermöglicht einen Vergleich sowohl der Landesentwicklungspläne bzw. -programme als auch der Regionalpläne hinsichtlich der Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Außerdem ermöglicht die Auswahl der Untersuchungsgebiete die Aufstellung spezifischer Empfehlungen für die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels für die einzelnen Regionen.

Im Rahmen der Arbeit sollen folgende Fragestellungen behandelt werden:

- Welche Entwicklungstrends sind aktuell im Lebensmitteleinzelhandel zu beobachten?
- Nach welchen Kriterien wählt der Lebensmitteleinzelhandel seinen Standort aus?
- Warum bedarf es einer raumordnerischen Steuerung?
- Welche Instrumente gibt es für die raumordnerische Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe auf Ebene der Landes- und Regionalplanung?
- Sind die Ziele in Bezug auf die Standortwahl der Raumordnung und des großflächigen Einzelhandels kongruent oder widersprüchlich?
- Ist die Steuerung in den Untersuchungsregionen erfolgreich?
- Was sind bestehende Probleme bzw. Regelungslücken bei der Steuerung?
- Bestehen Unterschiede zwischen den betrachteten Regionen?
- Wird durch die raumordnerischen Instrumente eine geordnete Entwicklung erreicht oder sind weitere Maßnahmen bzw. Instrumente erforderlich?
- Welche Empfehlungen können für die Untersuchungsregionen aufgestellt werden, um die raumordnerische Steuerung zu verbessern?
- Werden die Ziele der Raumordnung für die Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels erreicht?
- Wo bestehen noch Defizite und wie können diese behoben werden?

### **1.3. Vorgehensweise**

Die folgende Arbeit unterteilt sich insgesamt in neun Hauptkapitel, die die raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben behandeln.

Im ersten Kapitel wird mit einer grundlegenden Themeneinführung und der damit hergehenden Problemstellung eine Einführung in die Arbeit erfolgen. Darüber hinaus soll das Ziel der Arbeit ausformuliert und anhand der zentralen Fragestellungen im späteren Verlauf abgearbeitet werden. Mit der Vorgehensweise wird dargestellt, was in den einzelnen Kapiteln erarbeitet wird und wie dies methodisch erfolgen soll. Die Erarbeitung des ersten Kapitels erfolgt auf der Grundlage einer Literaturanalyse.

Das zweite Kapitel behandelt den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel. Dabei soll auch der Veränderungsdruck, der durch Entwicklungen in der Gesellschaft und technische Fortschritte erzeugt wird, und eine stetige Weiterentwicklung des Einzelhandels erfordert, betrachtet werden. Die Entwicklungen seit den 1970er Jahren sollen in Verbindung mit dem Veränderungsdruck aufgezeigt werden. Das Kapitel soll zudem die wesentlichen Merkmale des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels herausarbeiten und dessen Bedeutung verdeutlichen. Außerdem werden die Standortanforderungen der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe untersucht und bewertet. Abschließend wird herausgearbeitet, warum eine raumordnerische Steuerung erforderlich ist. Grundlage dieses Kapitels sind eine Analyse der aktuellen Fachliteratur und Expertengespräche. Es werden vier Expertengespräche mit

- Steffen Kamieth (Immobilienleiter) und Nina Lorentz (Portfoliomanagerin) von Lidl,
- Frank Meng (Expansion - Regionalleiter Süd) von EDEKA,

- Andreas Bohlen (Regionalleiter Standortplanung) von Globus und
- Prof. Dr. Donato Acocella (Inhaber des Büros Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung, seit Februar 2020 Professor für Raumentwicklung an der Hochschule für Technik in Rapperswil)

zur Analyse der wesentlichen Standortfaktoren der Unternehmen durchgeführt.

Im dritten Kapitel soll die Organisation und die Aufgabe der Raumordnung erläutert werden, um ein Grundverständnis für die nachfolgenden Kapitel zu schaffen. Die Erarbeitung erfolgt auf Grundlage einer Literaturanalyse.

Im folgenden vierten Kapitel soll die Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben auf den unterschiedlichen Ebenen der Raumordnung betrachtet werden. Hierfür werden die vorgesehenen Instrumente auf Bundes-, Landes- als auch auf Regionalebene betrachtet und analysiert. Es werden die Ziele der einzelnen Instrumente und deren Umsetzung erarbeitet. Zudem wird kurz die Verknüpfung von Raumordnungs- und Bauplanungsrecht aufgeführt. Auch in diesem Kapitel dient eine Literaturanalyse der Informationsbeschaffung.

Im fünften Kapitel wird das Zwischenfazit der Arbeit dargestellt. Es wird geprüft, ob die Ziele der Raumordnung in Bezug auf die Standortwahl großflächiger Einzelhandelsbetriebe und die entsprechenden Ziele der Einzelhandelsunternehmen kongruent oder widersprüchlich sind. Außerdem sollen in diesem Kapitel Kriterien aufgestellt werden, nach welchem die nachfolgenden ausgewählten Regionen analysiert werden.

Im sechsten Kapitel soll durch die Dokumentenanalyse des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg, des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz, des Regionalplans Mittlerer Oberrhein und des Regionalplans Rheinhessen-Nahe erarbeitet werden, wie die Steuerung in den einzelnen Regionen erfolgt und ob diese erfolgreich ist. Des Weiteren sollen bestehende Unterschiede herausgearbeitet und bestehende Probleme in den Regionen identifiziert werden. Durch Expertengespräche mit Herrn Krämer, dem leitenden Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, Herrn Prof. Dr. jur. Hager, dem Verbandsdirektor des Regionalverband Mittlerer Oberrhein und Herrn Prof. Dr. Acocella sollen Probleme und Regelungslücken bei der Anwendung der raumordnerischen Instrumente identifiziert und eine Einschätzung über den Erfolg der Steuerung dokumentiert werden.

Im siebten Kapitel soll anhand der Dokumentenanalyse des vorherigen Kapitels und der vorhandenen Instrumente, die bei der Literaturanalyse herausgearbeitet wurden, analysiert werden, ob die raumordnerischen Instrumente ausreichen, um eine geordnete Entwicklung in den Regionen zu gewährleisten. Falls dies nicht der Fall ist, wird geprüft ob weitere Instrumente bzw. Modifizierungen der Festlegungen dies verbessern könnten.

Im anschließenden achten Kapitel sollen auf der Grundlage der bisher erarbeiteten Ergebnisse spezifische Empfehlungen für die Verbesserung der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen aufgestellt werden.

Das letzte Kapitel beinhaltet das Fazit, in welchem die zentralen Ergebnisse der Arbeit kurz zusammengefasst werden. Es soll noch einmal dargestellt werden, welche Probleme bzw. Defizite bei der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben der beiden Regionen bestehen und wie diese behoben werden können. Außerdem soll analysiert werden, ob die raumordnerischen Steuerungsinstrumente je nach Untersuchungsregion unterschiedlich wirksam sind und ob diese voneinander lernen könnten.

## 2. Großflächiger Lebensmitteleinzelhandel

### 2.1. Definition

Ein großflächiger Lebensmitteleinzelhandel lässt sich durch die Bestimmung der Begriffe der Großflächigkeit und des Lebensmitteleinzelhandels genauer definieren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Einzelhandelsbetriebe großflächig, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> überschreiten. Zur Verkaufsfläche eines Einzelhandelsbetriebs gehören alle die von Kunden betretbaren Bereiche, in denen Waren angeboten werden, die Kassenzone, die Pack- und Entsorgungszone, die Käse-, Fleisch- und Wursttheke und der Windfang.<sup>11</sup> Die Überschreitung der 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche bedeutet jedoch nicht, dass diese großflächigen Einzelhandelsbetriebe nur in Kern- und Sondergebieten gem. §§ 9 und 11 BauNVO zulässig sind. Gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO sind nämlich nur die Einzelhandelsbetriebe sondergebietspflichtig, die großflächig sind und eine Geschossfläche von 1.200 m<sup>2</sup> überschreiten. Nach § 20 BauNVO wird die Geschossfläche durch die Außenmaße des Gebäudes in allen Vollgeschossen berechnet.

Unter Lebensmitteleinzelhandel versteht man Handelsunternehmen deren Sortiment überwiegend aus Lebensmitteln zum Verkauf an den Endverbraucher besteht. Lebensmittel sind Getränke, Nahrungs- und Genussmittel.<sup>12</sup> Die Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe kann man verschiedenen Formaten, wie zum Beispiel Discounter, Vollsortimenter sowie Selbstbedienungs-Warenhaus zuordnen. Die Lebensmitteleinzelhandelsformate lassen sich nach der Sortimentsbreite und der Sortimentstiefe unterscheiden. Die Sortimentsbreite beschreibt die Zahl der Sortimentsgruppen, die Sortimentstiefe die Differenzierung in den Sortimentsgruppen. Ein Vollsortimenter hat also eine höhere Sortimentstiefe und -breite als ein Discounter.<sup>13</sup>

Ein großflächiger Lebensmitteleinzelhandel ist folglich ein Einzelhandel, der hauptsächlich Lebensmittel zum Verkauf anbietet und eine Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> überschreitet.

### 2.2. Entwicklung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels

Der großflächige Lebensmitteleinzelhandel entwickelt sich aufgrund des gesellschaftlichen Strukturwandels weiter. Bis in die 50er Jahre waren viele kleine und unabhängige Einzelhandelsgeschäfte für die Versorgung der Bevölkerung verantwortlich. In diesen sogenannten „Tante Emma Läden“ wurden die gewünschten Produkte für den Kunden aus den Regalen oder dem Lager geholt, abgewogen und abgerechnet. Durch die persönliche Bedienung bildeten sich oft lange Schlangen, sodass ein Einkauf wesentlich länger dauerte als heute üblich. 1957 eröffnete der erste große Supermarkt in Deutschland, doch durch die Preisbindung waren auch in den Supermärkten die Preise hoch. Die sogenannte Preisbindung, durch die Hersteller Verkaufspreise für ihre Produkte festlegen konnten, verhinderte einen Wettbewerb in preislicher Hinsicht zwischen Einzelhandelsunternehmen. 1962 änderte der erste Discounter von den Brüdern Albrecht die Situation, indem er die Preisbindung der Hersteller umging und Produkte

---

<sup>11</sup> Vgl. BverwG, Urt. v. 24.11.2005 – BverwG 4 C.

<sup>12</sup> Vgl. Vogel, Caroline: Lebensmitteleinzelhandel, unter: [https://www.bvr.de/p.nsf/0/90A4FC22D12EB85FC1257CED003CA7B1/\\$file/5.11\\_A01-Lebensmitteleinzelhandel-Februar-2019-final.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/0/90A4FC22D12EB85FC1257CED003CA7B1/$file/5.11_A01-Lebensmitteleinzelhandel-Februar-2019-final.pdf) (abgerufen am 10.06.2020).

<sup>13</sup> Vgl. Stiller, Gudrun: Discounter, unter: <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/discounter/discounter.htm> (abgerufen am 10.06.2020).

selbst unter eigenem Namen herstellen ließ. Durch die 1974 fallende Preisbildung herrscht bis heute ein stetiger Wettbewerb zwischen verschiedenen Unternehmen in preislicher Hinsicht.<sup>14</sup>

Ab den 70er Jahren setzte sich die Selbstbedienung in Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen durch. Die Verkaufsfläche stieg durch das größere Warenangebot an – andere Standorte wurden aufgrund eines veränderten Einkaufsverhaltens bevorzugt. Durch den steigenden Flächenbedarf und großzügigere Parkplätze wurde die Integrierbarkeit in zentrale Lagen erschwert. Die Einzelhandelsunternehmen wanderten aus innerstädtischen Lagen ab und siedelten sich in Stadtrandlagen mit einer guten verkehrlichen Anbindung an. Dort bildeten sie oftmals Konzentrationen von Supermärkten und Discountern sowie ggf. weiteren Einzelhandelsbetrieben, da durch ein komplementäres Angebot die Gesamtattraktivität steigt. Unterstützt wurde die Entwicklung zu autogerechten Standorten durch die zunehmende Motorisierung der Bevölkerung.<sup>15</sup>

Da sich Einzelhandelsunternehmen weniger an dem Wohnort oder den (Stadtteil-) Zentren, sondern eher an einer günstigen Verkehrsanbindung orientierten, erlitten die bisherigen Einzelhändler in Innenstadtlagen erhebliche Umsatzeinbußen. Diese hatten aufgrund geringerer Verkaufsfläche ein kleineres Sortiment, zahlten höhere Mieten, waren schwerer für die motorisierte Bevölkerung zu erreichen und wiesen eine unzureichende Anzahl an Parkplätzen auf. Die Anzahl der Lebensmitteleinzelhändler in den Innenstädten ging infolgedessen zurück. Folge waren verödete Innenstädte, Unterversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen, eine schlechtere Versorgung im fußläufigen Bereich und eine beeinträchtigte Vielfalt urbaner Qualitäten. Die Anzahl der Betriebsstätten sankt bei gleichzeitigem Verkaufsflächenzuwachs.<sup>16</sup>

Seit wenigen Jahren gibt es - auch im Lebensmitteleinzelhandel - online Angebote und Bringdienste. Viele stationäre Einzelhändler bieten ihre Ware auch über Onlineshops an und wollen so die unterschiedlichen Vertriebskanäle verbinden. Der bisherige Anteil des online Umsatzes im Lebensmitteleinzelhandels ist aber im Gegensatz zu anderen Sortimenten, wie z.B. Bekleidung, eher gering<sup>17</sup>. Mittlerweile zeigt sich teilweise wieder der Trend, dass der Einzelhandel zurück in die Innenstädte bzw. Stadtteile und speziell der Lebensmitteleinzelhandel in oder an den Rand von Wohngebieten zieht. Dies hängt auch damit zusammen, dass die städtische Bevölkerung andere Mobilitätsformen nutzt.<sup>18</sup>

### **2.3. Bedeutung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels**

Der großflächige Lebensmitteleinzelhandel dient der Nahversorgung – der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs – der Bevölkerung im jeweiligen Einzugsbereich. Er sollte möglichst zentral im Ort liegen und fußläufig erreichbar sein. Nahversorgung lässt sich durch eine inhaltliche und räumliche Dimension beschreiben. Die inhaltliche Dimension bestimmt sich durch das Warenangebot, die räumliche Dimension durch die Entfernung des

---

<sup>14</sup> Vgl. Deppe, Kerstin: Geschichte des Supermarktes, unter: <https://www.planet-wissen.de/gesellschaft/wirtschaft/konsum/geschichte-des-supermarkts-100.html#Tante-Emma-Laden> (abgerufen am 11.06.20).

<sup>15</sup> Vgl. ebenda.

<sup>16</sup> Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund, S. 51.

<sup>17</sup> Vgl. IFH Institut für Handelsforschung GmbH: Handelsreport Lebensmittel 2018, unter: [https://einzelhandel.de/images/HDE-Publikationen/HDE\\_IFH\\_Handelsreport\\_Lebensmittel\\_2018.pdf](https://einzelhandel.de/images/HDE-Publikationen/HDE_IFH_Handelsreport_Lebensmittel_2018.pdf), S. 15 (abgerufen am 20.06).

<sup>18</sup> Vgl. Deppe, Kerstin: Geschichte des Supermarktes, unter: <https://www.planet-wissen.de/gesellschaft/wirtschaft/konsum/geschichte-des-supermarkts-100.html#Tante-Emma-Laden> (abgerufen am 11.06.20).

Lebensmitteleinzelhandels zum Wohnort.<sup>19</sup> Zu den nahversorgungsrelevanten Warensortimenten zählen Waren des täglichen Bedarfs, wie Getränke, Nahrungs- und Genussmittel. Die Entfernung des Lebensmitteleinzelhandels, der die Nahversorgung sichert, sollte 700 – 1.000 m nicht überschreiten, sodass eine fußläufige Erreichbarkeit in 10 – 15 Minuten gewährleistet werden kann. Großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe weisen eine größere Sortimentsbreite und -tiefe auf und begründen einen größeren Einzugsbereich der Bevölkerung. Da viele Menschen mit zunehmendem Alter in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, erlangt die Nahversorgung der Bevölkerung in dieser Hinsicht eine besondere Bedeutung.<sup>20</sup>

Großflächige Einzelhandelsbetriebe – auch Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe – können jedoch auch Auswirkungen auf Ziele der Raumordnung und auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben. Nach der Vermutungsregel gem. § 11 Abs. 3 S. 3 BauGB werden Auswirkungen vermutet, wenn die Geschossfläche eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet. Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung sind dann anzunehmen, wenn die einzelhandelsbezogenen Zielvorstellungen der Raumordnung, wie etwa eine gute und gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, durch die Ansiedlung von Betrieben an falschen Standorten oder in der falschen Größenordnung gefährdet werden. Eine Beeinträchtigung der Ziele der Raumordnung setzt in der Regel auch negative städtebauliche Auswirkungen voraus.<sup>21</sup>

Die Vermutungsregel kann durch eine Prüfung des Einzelfalls widerlegt werden, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass keine Auswirkungen bei mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche vorliegen (z.B. bei Baustoffen) oder sich Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche vermuten lassen (z.B. bei Spielwaren).<sup>22</sup>

#### **2.4. Standortanforderungen des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels**

Die Faktoren zur Standortsuche neuer großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sind Kriterien, die bei der Standortwahl einbezogen werden und dazu dienen, einen Standort für das Unternehmen zu identifizieren, an dem es Umsätze in einer bestimmten Größenordnung und damit auch entsprechende Gewinne erwirtschaften kann. Man kann zwischen weichen und harten Standortfaktoren unterscheiden. Harte Standortfaktoren lassen sich genau messen und sind damit quantifizierbar. Weiche Standortfaktoren sind hingegen nicht eindeutig messbar, häufig auch subjektiv und damit lediglich qualitativ zu beschreiben.<sup>23</sup> Die Standortfaktoren können sich auf den Makro- oder Mikrostandort beziehen. „Ein Makrostandort ist ein großräumliches Verflechtungsgebiet, in dem sich ein Projektstandort befindet (Stadt, Gemeinde, Region)“<sup>24</sup>. Makrostandorte lassen sich unter anderem den zentralen Orten (Oberzentrum, Mittelzentrum,

---

<sup>19</sup> Vgl. Krüger, Thomas; Anders, Sascha; Walther, Monika: Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, unter: [https://einzelhandel.de/images/Stadt-Handel/Qualifizierte\\_Nahversorgung\\_HCU-IREBS\\_Endbericht\\_Langfassung\\_Maerz\\_2013.pdf](https://einzelhandel.de/images/Stadt-Handel/Qualifizierte_Nahversorgung_HCU-IREBS_Endbericht_Langfassung_Maerz_2013.pdf) (abgerufen am 11.06.2020).

<sup>20</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Nahversorgung – Der Weg zur Wohlfühlgemeinde, unter: [https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user\\_upload/6\\_Service/64\\_Veroeffentlichungen/RVMO\\_Nahversorgung2012.pdf](https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user_upload/6_Service/64_Veroeffentlichungen/RVMO_Nahversorgung2012.pdf) (abgerufen unter: 13.07.2020); vgl. Fachkommission Städtebau: Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels. S. 8 ff..

<sup>21</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): der Standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S.59-64.

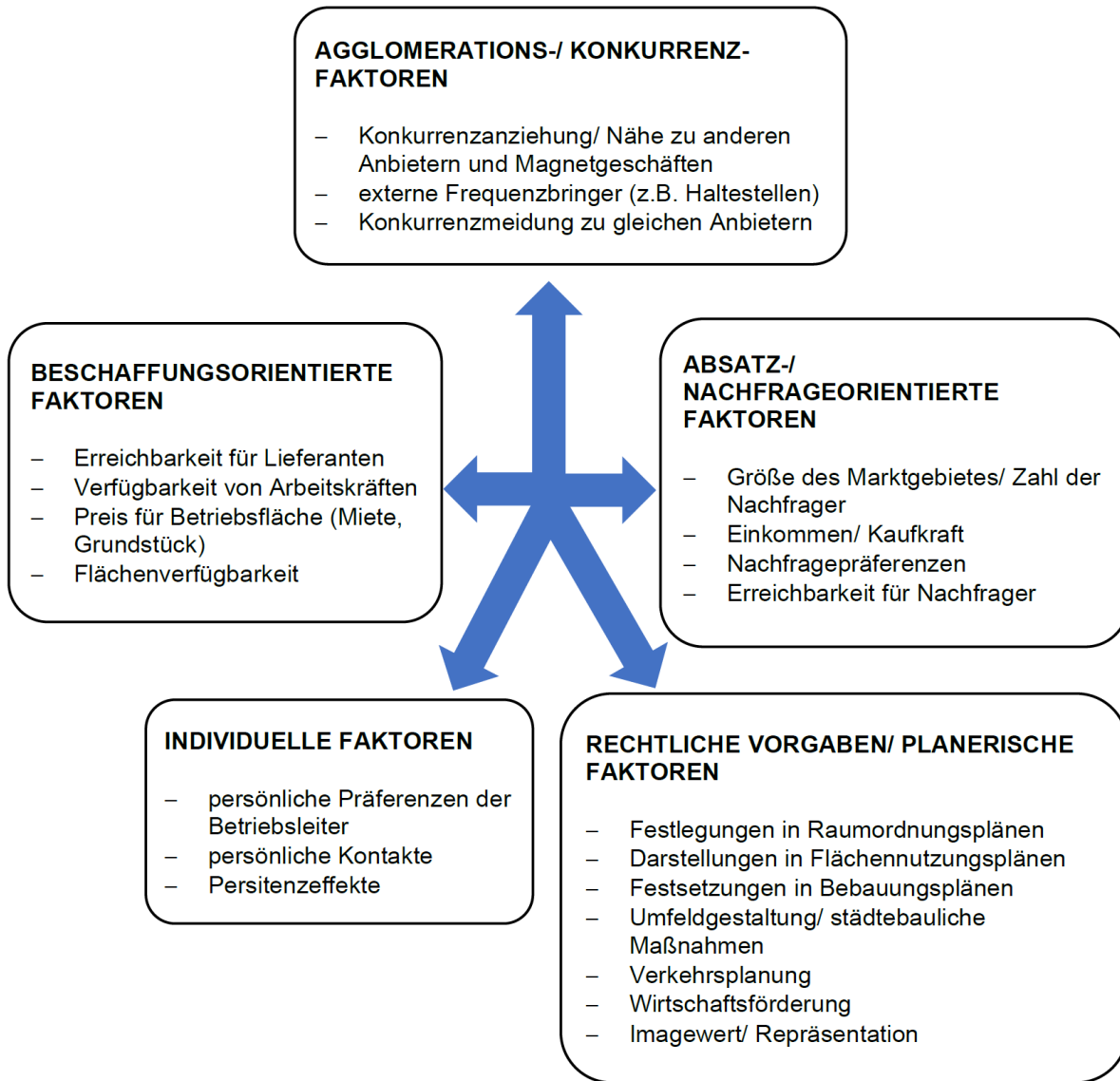
<sup>22</sup> Vgl. ebenda; vgl. Fachkommission Städtebau: Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels. S. 8.

<sup>23</sup> Vgl. Tapas Portale Management GmbH & Co. KG: Standortfaktoren, unter: <https://bwl-wissen.net/definition/standortfaktoren> (aufgerufen am 23.06.2020).

<sup>24</sup> Immobilien Scout GmbH: Makrostandort, unter: <https://www.immobilienscout24.de/gewerbe/lexikon/makrostandort.html> (abgerufen am 17.07.2020).

Grundzentrum bzw. Unterzentren und Kleinzentren sowie nicht zentralen Orten) zuordnen.<sup>25</sup> Ein Mikrostandort „bezeichnet die unmittelbare Umgebung eines Projektstandortes, meist das nahe Umfeld, in dem ein Immobilien- oder Handelsprojekt umgesetzt werden soll“<sup>26</sup>. Der Begriff Mikrostandort umfasst außerdem die konkrete Lage des Vorhabens.<sup>27</sup> Darüber hinaus spielen auch die vorhandenen und künftigen Standorte der Wettbewerber eine wesentliche Rolle.<sup>28</sup> Die Kriterien der Standortsuche unterscheiden sich dabei zwischen den am Markt aktiven Unternehmen in einem gewissen Umfang.

**Abb.1: Standortfaktoren des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels**



Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Modifiziert nach Kulke, Elmar (2004): Wirtschaftsgeographie. Paderborn, S. 129.

<sup>25</sup> Vgl. Immobilien Scout GmbH: Makrostandort, unter: <https://www.immobilienscout24.de/gewerbe/lexikon/makrostandort.html> (abgerufen am 17.07.2020).

<sup>26</sup> Immobilien Scout GmbH: Mikrostandort, unter: <https://www.immobilienscout24.de/gewerbe/lexikon/mikrostandort.html> (abgerufen am 17.07.2020).

<sup>27</sup> Vgl. ebenda.

<sup>28</sup> Vgl. Tapas Portale Management GmbH & Co. KG: Standortfaktoren, unter: <https://bwl-wissen.net/definition/standortfaktoren> (aufgerufen am 23.06.2020).



Das Schaubild von Kulke verdeutlicht, dass zwischen fünf Kategorien der Standortfaktoren unterschieden werden kann. Unter die erste Kategorie fallen Agglomerations- und Konkurrenzfaktoren. Bei der Ansiedlung eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs kann man zwischen Einzelhandelsagglomerationen und „Stand-alone-Standorten“ differenzieren. Die Einzelhandelsagglomeration beschreibt eine Einzelhandelsverdichtungen an einem attraktiven Standort. Diese entstehen entweder durch die Knappheit von attraktiven Standorten, die für einen großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb geeignet sind, können aber auch gezielt angestrebt werden. Vorteile dessen sind die Ergänzung durch andere Formate oder Sortimente des Einzelhandels – beispielsweise durch eine Kombination der Formate Discounter, Vollsortimenter und Drogeriemarkt – und der Erhöhung der Anziehungskraft durch eine hohe Geschäftsdichte. Agglomerationen mit gleichen Formaten werden aufgrund des sich überschneidenden Sortiments weitestgehend vermieden. Die alleinige Ansiedlung eines Lebensmitteleinzelhandels an einem Standort ist durch den Vorteil von geringeren Konflikten bei der Standortplanung und dem angebotenen Sortiment gekennzeichnet. Bei der Standortsuche werden von den meisten Unternehmen Stand-alone-Standorte bevorzugt, da sich das Unternehmen ausgewählte Standorte „alleine zutrauen“ muss – der Standort also auch ohne ergänzende Betriebe tragfähig sein muss. Falls es zu Agglomerationen kommt, sollten im Idealfall beide Parteien Frequenzbringer sein, da es sich sonst um einen einseitigen Vorteil für einen Betrieb handelt. Externe Frequenzbringer wie Haltestellen des ÖPNVs wirken sich positiv auf mögliche Standorte aus.<sup>29</sup> Bei der zweiten Kategorie, den Absatz- und Nachfrageorientierten Faktoren besitzen das Einkommen bzw. die Kaufkraft der Bevölkerung, die Anzahl der Nachfrager bzw. die Größe des Marktgebietes eine entscheidende Rolle. Auch die Nachfragepräferenzen der Bevölkerung sind in gewissem Umfang zu beachten. Eine optimale Erreichbarkeit für den Kunden besteht vor allem in innerörtlichen Lagen, in oder an Wohngebieten und an Ausfallsstraßen. Bei den beschaffungsorientierten Faktoren spielen die Erreichbarkeit für Lieferanten und Verfügbarkeit von Arbeitskräften eher eine geringere Rolle. Der Kauf- oder Mietpreis der Grundstücke und die Flächenverfügbarkeit schränken die Ansiedlung eines Betriebes in der Regel jedoch erheblich ein. Sowohl Discounter als auch Vollsortimenter favorisieren große Grundstücke, um auf Verkaufsflächen von oftmals deutlich mehr als 800 m<sup>2</sup> die erforderliche Sortimentsbreite anbieten zu können. Auch Planerischen Faktoren, wie Raumordnung, Bauleitplanung, Verkehrsplanung und andere Aspekte beeinflussen die Standortwahl der Betriebe.<sup>30</sup> Die planerische Vorgaben für großflächigen Lebensmitteleinzelhandel sind notwendig, da Nutzungen wie Dienstleistungen, Gewerbe und Wohnen in einer zunehmenden Flächenkonkurrenz stehen. Dies hat zur Folge, dass die Sicherung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur sowie einer integrierten Stadtentwicklung unerlässlich ist. Außerdem muss die verkehrliche Anbindung möglichst effizient und zudem stadtverträglich gestaltet sein und spielt für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel – aufgrund einer notwendigen guten Erreichbarkeit für die Kunden – eine entscheidende Rolle. Die planerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels ist für die Unternehmen jedoch aufgrund der Einschränkungen bezüglich der Ansiedlung eher ein Störfaktor bzw. Hemmnis bei der Standortwahl. Individuelle Faktoren, wie persönliche Präferenzen, persönliche Kontakte und Persistenzeffekte beeinflussen den Standortsuchprozess ebenfalls.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. Heinritz, Günter; Klein, Kurt; Popp, Monika (2003): Geographische Handelsforschung. Berlin, S. 89 f., „zitiert nach“ Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund, S. 102 f.; vgl. Kulke, Elmar (2004): Wirtschaftsgeographie. Paderborn, S. 129; vgl. Expertengespräch mit Herrn Kamieth (Immobilienleiter) und Frau Lorentz (Portfoliomanagerin) von Lidl am 14.08.2020; vgl. Expertengespräch mit Herrn Meng (Regionalleiter Süd) von EDEKA am 25.08.2020; vgl. Expertengespräch mit Herrn Bohlen (Regionalleiter Standortplanung Region West/Mitte und Baden-Württemberg) von Globus am 02.09.2020.

<sup>30</sup> Vgl. Kulke, Elmar (2004): Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Paderborn, S. 129.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda.

Bei der Betrachtung dreier Formate des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels zeigen sich gewisse Unterschiede bei der Auslegung der Standortfaktoren der Unternehmen und ihrer Marktformate. Der Discounter Lidl sucht nach Grundstücken ab 2.000 m<sup>2</sup> mit mindestens 5.000 Einwohnern am Kernort und mindestens 15.000 Einwohner im Einzugsgebiet. Die Verkaufsfläche sollte 1.000 m<sup>2</sup> bis 1.400 m<sup>2</sup> betragen und es sollten mindestens 100 Kundenparkplätze herzustellen sein.<sup>32</sup> Der Vollsortimenter EDEKA hat als Anforderungen an einen Standort, dass mindestens 5.000 Einwohner im Einzugsgebiet wohnen, dass die Grundstücksgröße mindestens 4.500 m<sup>2</sup> und die Verkaufsfläche mindestens 1.200 m<sup>2</sup> aufzuweisen hat und mindestens 80 Parkplätze herzustellen sind.<sup>33</sup> Das Selbstbedienungs-Warenhaus (SB-Warenhaus) Globus sucht Grundstücke mit mindestens 45.000 m<sup>2</sup> auf dem ein SB-Warenhaus mit mindestens einer Verkaufsfläche von 6.500 m<sup>2</sup> zulässig ist. Außerdem sollten auf dem Grundstück mindestens 650 Stellplätze möglich sein. Das Grundstück soll in einem Mittel- oder Oberzentrum liegen und einen Einzugsbereich mit mindestens 200.000 Einwohnern aufweisen. Zu weiteren Anforderungen gehört die Lage an der Hauptverkehrsachse der Stadt, die eine gute regionale Anbindung gewährleistet und eine ausgezeichnete Sichtbarkeit aufweist.<sup>34</sup>

Deutlich wird aus den aufgezeigten Beispielen, dass die unterschiedlichen Betriebe zwar gleiche Standortfaktoren für die Ansiedlung angeben und berücksichtigen, bezüglich der Kriterien jedoch andere Mindestanforderungen bestehen.

Die Standortsuche der meisten Unternehmen lässt sich in drei Phasen unterteilen: Suche nach Standorten, Bewertung der Standorte sowie Projektrealisierung und Inbetriebnahme der Standorte. Bei der Suche nach Standorten kommt meist die White-Spot-Analyse zur Anwendung. Das Unternehmen sucht nach „weißen Flecken“, also nach unerschlossenen Gebieten, die ein lukratives Potenzial aufweisen und bisher durch die bisherigen Filialen des Unternehmens unzureichend versorgt werden. Die Standortsuche erfolgt meist durch eigene Mitarbeiter, die die Expansion des Unternehmens zur Aufgabe haben, teilweise aber auch durch Privatpersonen, die mit ihrem Grundstück auf das Unternehmen zukommen. Nach der Identifizierung potenzieller Standorte erfolgt eine Bewertung dieser anhand der im vorherigen Abschnitt vorgestellten Standortkriterien. Es erfolgen Standortanalysen anhand zur Verfügung stehenden Daten und durch Ortsbegehungen. Wenn zu erwarten ist, dass der Standort eine betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit gewährleistet, wird die Verfügbarkeit des Grundstücks geprüft. Falls das Grundstück zu mieten ist oder zum Verkauf steht, werden die rechtlichen Rahmenbedingungen überprüft. Falls diese dem Projekt entgegenstehen wird der Kontakt zu Kommune und ggf. zur Raumordnungsbehörde gesucht. Unter Umständen wird ein Antrag auf Abweichung von einzelhandelsbezogenen Zielen beantragt. Der Prozess der Standortsuche dauert durchschnittlich ein bis drei Jahre, je nach den Voraussetzungen vor Ort.<sup>35</sup>

Bei größeren SB-Warenhäusern erfolgt die Standortsuche meist nicht nach der White-Spot-Analyse, da diese aufgrund ihrer großen benötigten Verkaufsflächen nur eine selektive Expansion

---

<sup>32</sup> Vgl. Lidl Dienstleistung GmbH & Co. KG: Unsere Standortkriterien, unter: <https://www.lidl-immobilien.de/wir-suchen/>, (abgerufen am 23.06.2020).

<sup>33</sup> Vgl. EDEKA Handelsgesellschaft Südwest mbH: Standortanforderungen für neue EDEKA-Märkte, unter: <https://verbund.edeka/s%C3%BCdwest/expansion/> (abgerufen am 30.06.2020).

<sup>34</sup> Vgl. Globus SB-Warenhaus Holding GmbH & Co. KG: Unsere Standortwünsche, unter: <https://www.globus.de/unternehmen/standortanforderungen.php> (abgerufen am 20.07.2020).

<sup>35</sup> Vgl. Kulke, Elmar (2004): Wirtschaftsgeographie. Paderborn, S. 129; vgl. Expertengespräch mit Herr Kamieth (Immobilienleiter) und Frau Lorentz (Portfoliomanagerin) von Lidl am 14.08.2020; vgl. Expertengespräch mit Herrn Meng (Regionalleiter Süd) von EDEKA am 25.08.2020; vgl. Wetzel, Jochen: Die drei Dimensionen der Standortbewertung, unter: <https://www.nexiga.com/geomarketing-blog/drei-dimensionen-der-standortbewertung/> (abgerufen am 28.08.2020); vgl. Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund, S. 106-109.

betreiben. Vor allem die Übernahme von Bestandsflächen ist bei dieser Art von Betrieben geläufig, weil sich die Ermittlung passender Standorte als schwierig gestaltet.<sup>36</sup>

## **2.5. Warum ist eine raumplanerische Steuerung notwendig?**

Eine raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels ist notwendig, da dieser von überörtlicher Bedeutung ist und infolgedessen negative Auswirkungen auf seine Umgebung haben kann.<sup>37</sup> Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO können beispielhaft die folgenden sieben Auswirkungen genannt werden. Schädliche Umweltauswirkungen sind vorwiegend auf das nähere Umfeld einwirkende Immissionen. Diese werden durch – den durch das Vorhaben erzeugten – starken Zufahrts- und Abfahrtsverkehr verursacht. Eine Zunahme des Lärms kann beispielsweise eine Auswirkung sein. Um die schädlichen Umweltauswirkungen zu vermeiden müssen verkehrsintensive Bereiche so angeordnet sein, dass Störungen weitgehend ausgeschlossen werden können. Auswirkungen auf die Infrastruktur liegen vor, wenn das Vorhaben nicht ordnungsgemäß verkehrlich angebunden ist oder das bereits bestehende Verkehrsnetz hinsichtlich der Konzeption und Leistungsfähigkeit nicht auf das Vorhaben ausgerichtet ist. Auswirkungen können auch vorliegen, wenn eine Erschließung durch den ÖPNV fehlt. Auswirkungen auf den Verkehr können sich ergeben, wenn der zusätzlich erzeugte Verkehr zu einer (weiteren) Überlastung der Verkehrsinfrastruktur führt und ggf. den Ausbau dieser erfordert. Wenn die vorhandenen Verkehrseinrichtungen nicht mehr ihrer ursprünglichen Nutzung dienen bzw. wenn Verkehrsbehinderungen – wie beispielsweise die Überlastung eines Verkehrsknoten – eintreten sind ebenfalls Auswirkungen auf den Verkehr anzunehmen. Auswirkungen auf die Versorgung können entstehen, wenn durch eine hohe Kaufkraftbindung eines Vorhabens Geschäftsaufgaben in zentralen Bereichen ausgelöst werden. Die wohnortnahe Versorgung – insbesondere für die nicht motorisierte Bevölkerung – wird dadurch gefährdet bzw. nicht mehr gewährleistet. Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche sind beeinträchtigte Funktionen der zentralen Versorgungsbereiche und eine geschädigte Versorgung des Gemeindegebietes. Durch die Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebes außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches kann das Ziel der Stärkung zentraler Versorgungsbereiche gefährdet werden. Auswirkungen auf das Ortsbild und Landschaftsbild können bei Vorhaben, die aus dem Rahmen der Umgebung fallen bzw. in der Landschaft dominieren gegeben sein. Ausschlaggebend ist die Einfügung des Vorhabens in die Umgebung und die Unterordnung des Vorhabens zum Landschaftsbild. Sobald das Vorhaben als Fremdkörper wahrgenommen wird, sind Auswirkungen zu erwarten. Auswirkungen auf die Natur werden durch Freiflächenversiegelung, Änderung des Grundwasserstands oder des Kleinklimas ausgelöst und Beeinträchtigen das Ökosystem.<sup>38</sup>

Ohne eine raumordnerische Steuerung ergeben sich zudem folgende Problemfelder, die sich auf die Versorgungsstruktur auswirken:

- Innerkommunale Standortkonkurrenz: Die fehlende Chancengleichheit zwischen innerstädtischen und nicht integrierten Standorten führt zu einer innerstädtischen Schieflage. Folge dieser sind eine abnehmende Angebotsbreite und ein geringes Angebotsniveau in zentralen Lagen. Um zu verhindern, dass sich die bestehende Schieflage weiter verstärkt und eine Umkehr der Entwicklung eingeleitet wird, bedarf es einer gezielten Steuerung.

---

<sup>36</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Bohlen (Regionalleiter Stadtplanung Region West/Mitte und Baden-Württemberg) von Globus am 02.09.2020.

<sup>37</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S 76 f..

<sup>38</sup> Vgl. Fachkommission Städtebau: Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels. S. 4 ff..

- Zunehmende Flächenansprüche: In den zentralen Versorgungsbereichen können die Flächenansprüche heutiger großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe nur bedingt erfüllt werden. Die Herausforderung besteht darin, dass die Betriebe in kleineren Stadtteilen dem Anpassungsdruck einer größeren Verkaufsfläche unterliegen und hierfür geeignete Standorte in randstädtischen Lagen suchen.
- Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes: Da es den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel häufig in nicht integrierte Lagen an Stadtränder zieht, nimmt die Qualität der wohnungsnahen Versorgung ab. Durch die Ansiedlung an nicht geeigneten Standorten ergibt sich eine Gefährdung für bestehende Versorgungsbereiche.
- Belastung der kommunalen Haushalte: Durch die Ansiedlung in peripheren Lagen muss die Kommune kostenintensive Infrastruktur bereitstellen und entwertet die Zentrenentwicklung. Dieser Entwicklung soll entgegengewirkt werden, um eine Schwächung der integrierten Einzelhandelsfunktion zu verhindern.
- Ansiedlung im Gewerbegebiet: Durch die Ansiedlung der großflächigen Einzelhandelsbetrieben in peripheren Lagen werden die knappen Angebote der Gewerbeflächen in Anspruch genommen. Klassische Gewerbebetriebe werden durch die Einzelhandelsnutzung verdrängt.<sup>39</sup>

Aufgrund der strukturellen Veränderungen des Lebensmitteleinzelhandels ergeben sich veränderte Standortpräferenzen, die sich von integrierten Nahversorgungsstrukturen abkoppeln. Erstrebenswert ist der Erhalt der zentralen Versorgungsbereiche, die Sicherung der Nahversorgung und der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung.<sup>40</sup> Ziel der raumordnerischen Steuerung ist die Sicherung der Attraktivität der Innenstädte, die Auslastung bereits vorhandener Infrastruktur und das Entgegenwirken auf negative Auswirkungen des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels. Eine weitere Zersiedelung der Landschaft soll verhindert, der Flächenverbrauch sparsam gestaltet und eine ausgeglichene Versorgung bundesweit sichergestellt werden. Durch die Steuerung des großflächigen Einzelhandels können gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Lagen in Innenstädten und am Stadtrand geschaffen und somit Arbeitsplätze und die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden. Durch die Steuerung soll zudem die Erhaltung der Attraktivität der Ortszentren, die Auslastung der bestehenden ÖPNV-Struktur und ein sparsamer Flächenverbrauch erreicht werden.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. Kopischke Elisabeth; Kruse, Stefan (2012): Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 16 ff..

<sup>40</sup> Vgl. ebenda, S. 16-18.

<sup>41</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S 91 f..

### 3. Arbeitsauftrag der Raumordnung

Raumordnung umfasst in Deutschland „alle querschnittsorientierten Planungsebenen und Instrumente oberhalb der kommunalen Ebene“<sup>42</sup> und ist die „übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung und Ordnung des Raums“<sup>43</sup>. Ihre zentrale Aufgabe ist die Ordnungsfunktion, bei der eine geordnete Raumstruktur sichergestellt werden soll. Nach § 1 Abs. 1 und 2 ROG soll die Abstimmung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen, im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zu einer dauerhaften ausgewogenen Ordnung führen. Außerdem gehören zu ihren Aufgaben ebenfalls die Entwicklungs-, Ausgleichs- sowie Schutzfunktionen.<sup>44</sup> Alle raumbedeutsamen Nutzungsansprüche und Belange werden bei der Raumordnung koordiniert und in ein widerspruchsfreies Konzept zusammengefügt. Die räumliche Struktur soll so beeinflusst werden, dass in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden.<sup>45</sup>

Die Raumordnung erfolgt in Deutschland auf den drei Ebenen Bundesraumordnung, Landesplanung und Regionalplanung und wird nach dem Gegenstromprinzip betrieben. Der Schwerpunkt liegt auf Ebene der Länder und Regionen; wesentliche Instrumente sind die Raumordnungspläne und Raumordnungsverfahren.<sup>46</sup> Das Gegenstromprinzip ist in § 1 Abs. 3 ROG legal definiert; „Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums sollen die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen“ (§ 1 Abs. 3 ROG). Das Gegenstromprinzip bezieht sich auf die unterschiedlichen Ebenen der Raumordnung und bezieht die kommunale Planung ein. Mittels § 1 Abs. 4 BauGB sind verbindliche Vorgaben der Raumordnungspläne – die Ziele der Raumordnung – in der nachfolgenden Bauleitplanung zu beachten; damit stellen diese Vorgaben den planerischen Rahmen für die gemeindliche Planung dar.<sup>47</sup>

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ist die Raumordnung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. In diesem Bereich „haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). In Deutschland gibt es insgesamt 83 Einheiten, die sich mit Raumordnung befassen. Eine auf Ebene der Bundesraumordnung, 14 auf Ebene der Landesplanung und 68 auf Ebene der Regionalplanung.<sup>48</sup>

Zuständig für die Bundesraumordnung ist das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat.<sup>49</sup> Zu den Aufgaben des Bundes gehört die Abstimmung der Raumordnungspolitik mit der Europäischen Union, die Initiierung von Leitbildprozessen, zukunftsweisende Modellvorhaben sowie für See, Binnen- und Flughäfen länderübergreifende Standortkonzepte zu erstellen. Bisher

---

<sup>42</sup> Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1890.

<sup>43</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14.01.

<sup>44</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1890.

<sup>45</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S 92-95.

<sup>46</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1891.

<sup>47</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S 92-95.

<sup>48</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1892.

<sup>49</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat: Raumordnung und -entwicklung: Was ist das eigentlich?, unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/was-ist-das/was-ist-das.html> (abgerufen am 25.07.2020).

gibt es lediglich einen Raumordnungsplan für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) von Nord- und Ostsee.<sup>50</sup>

Die Landesplanung ist je nach Bundesland unterschiedlichen Fachministerien zugeordnet. Eine Ausnahme ist die bundesländerübergreifende Landesplanungsbehörde der Länder Berlin und Brandenburg.<sup>51</sup> Durch die Landesplanung wird auf gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen hingewirkt. Ihre Aufgabe liegt insbesondere darin, in Raumordnungsplänen Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen.<sup>52</sup>

Die Organisation der Regionalplanung unterscheidet sich in den jeweiligen Bundesländern zwischen staatlicher Regionalplanung auf Landesebene, kommunalverbandlicher Regionalplanung, gemeinschaftlicher Regionalplanung und Regionalplanung durch Landkreise.<sup>53</sup> Bei der Regionalplanung erfolgt die überörtliche Koordination der Raumnutzungsanforderungen. Als Instrument dient der Raumordnungsplan für die Teilräume der Länder, der Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung enthält.<sup>54</sup>

Die Raumordnung hat den Auftrag Raumordnungspläne zu koordinieren und zu deren Umsetzung beizutragen. Die formellen Instrumente der Raumordnung sind im Raumordnungsgesetz geregelt; Landesplanungsgesetze konkretisieren diese jedoch maßgeblich für die Umsetzung auf regionaler Ebene. Zu den formellen Instrumenten gehören:

- Erstellung von Raumordnungsplänen mit Zielen und Grundsätzen (§ 13 ROG),
- Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) und
- Verwaltungsverfahren (z.B. Zielabweichungsverfahren (§ 6 ROG)).<sup>55</sup>

Bei der Raumordnung findet eine vertikale Koordination zwischen den Ebenen der Raumordnung und der kommunalen Bauleitplanung sowie eine horizontale Koordination gegenüber den Fachplanungen und Trägern öffentlicher Belange statt.

---

<sup>50</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1892.

<sup>51</sup> Vgl. ebenda.

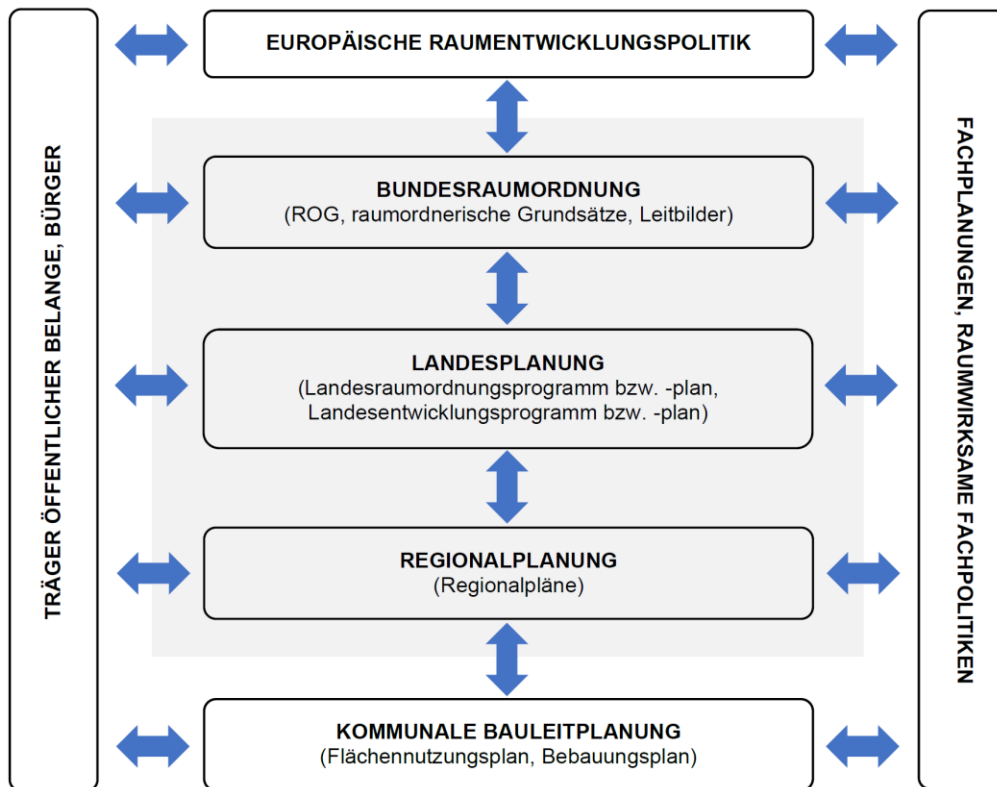
<sup>52</sup> Vgl. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Überkommunale Planungsebenen, unter: <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/31-%C3%BCberkommunale-planungsebenen> (aufgerufen am 14.07.2020).

<sup>53</sup> Vgl. Krappweis, Stefan: Regionalplanung in Deutschland, unter: <http://www.planung-tu-berlin.de/Profil/Regionalplanung.htm> (abgerufen am 02.08.2020).

<sup>54</sup> Vgl. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Überkommunale Planungsebenen, unter: <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/31-%C3%BCberkommunale-planungsebenen> (aufgerufen am 14.07.2020).

<sup>55</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1893 f..

Abb. 2: Raumordnung im System der räumlichen Planung



Entwurf:  
Quelle:

Eigene Darstellung  
Diller, Christian (2018): Raumordnung, in ARL – Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover. S. 1891.

## 4. Instrumente der raumordnerischen Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe

Bei der Ansiedlung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe ist die Standortfrage von entscheidender Bedeutung. Ziel ist es, den Einzelhandel mit zentrenrelevantem Sortiment in die Innenstädte zu ziehen, um einem Bedeutungsverlust dieser entgegenzuwirken und die Kaufkraft der Bevölkerung dort zu binden.<sup>56</sup> Außerdem sollen attraktive und lebendige Ortskerne hergestellt, eine ausreichende Nahversorgung gesichert und durch die Ausrichtung des Lebensmitteleinzelhandels an zentralen Orten und dem ÖPNV Verkehr vermieden werden.<sup>57</sup> Auf Ebene der Raumordnung gibt es wichtige Steuerungsmöglichkeiten für die Standortwahl und Ansiedlung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben.

**Tab. 1: Instrumente zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels**

INSTRUMENTE DER RAUMORDNUNG		RÄUMLICHE EBENE		
		Bund	Land	Region
<b>Rechtsinstrumente</b>		Raumordnungsgesetz	Landesplanungsgesetze Einzelhandelserlasse	-
<b>Planinstrumente</b>	formell	-	Landesentwicklungspläne bzw. -programme	Regionalpläne regionale Flächennutzungspläne
	informell	Leitbilder der Bundesraumordnung	-	regionale Einzelhandelskonzepte
<b>(teil-)normierte Planelemente</b>		-	landesplanerische Ge- und Verbote zentrale Orte	regionalplanerische Ge- und Verbote zentrale Orte Vorrang- und Vorbehaltsgebiete
<b>prozedurale Instrumente</b>	formell	-	Aufstellungsprozess (Trägerbeteiligung) Raumordnungsverfahren Zielabweichungsverfahren	Aufstellungsprozess (Träger- und Bürgerbeteiligung)
	informell	-	-	Flächenmanagement Moderation
<b>Sicherungs- instrumente</b>		-	landesplanerische Stellungnahme landesplanerische Abstimmung Untersagung raumordnerischer Vertrag	landesplanerische Stellungnahme Anpassungs- und Planungsgebote raumordnerischer Vertrag

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Modifiziert nach Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1025.

<sup>56</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S 213.

<sup>57</sup> Vgl. Dreier, Johannes (2016): Lebendige Ortskerne und starke Zentren Zielsetzung der bau- und raumordnungsrechtlichen Steuerung des Einzelhandels. Freiburg, S. 4.



Bei den Steuerungsmöglichkeiten kann man zwischen formellen (harten) und informellen (weichen) Steuerungsinstrumenten unterscheiden. Formelle Steuerungsinstrumente sind durch rechtliche Regelungen verbindlich<sup>58</sup>, informelle Steuerungsinstrumente sind nicht rechtlich verbindlich<sup>59</sup>. Nur das Zusammenwirken von harten und weichen Steuerungsinstrumenten ist erfolgsversprechend für eine funktionierende Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels.<sup>60</sup>

Tabelle 1 zeigt eine Reihe möglicher Instrumente zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels auf. Die Rechtsinstrumente – hier Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze – enthalten Regelungen bezüglich der Planinstrumente und den erforderlichen Verfahren für die Aufstellung, Fortschreibung oder Änderung. Bei den Planinstrumenten kann man zwischen formellen und informellen Instrumenten unterscheiden. Bei formellen Planinstrumenten handelt es sich um Instrumente, die in Form, Struktur und Regelungsinhalt weitgehend rechtlich geregelt sind. Zu diesem Instrumentarium zählen Landesentwicklungspläne bzw. -programme, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne. Informelle Planinstrumente haben in gewissem Umfang eine politische Bindungswirkung; eine rechtliche Bindungswirkung besteht jedoch nicht. Zu diesem Instrumentarium zählen die Leitbilder der Bundesraumordnung und regionale Einzelhandelskonzepte. Enthalten in Planinstrumenten sind sowohl textliche als auch zeichnerische Festlegungen. (Teil-)normierte Planelemente wie das Zentrale-Orte-Konzept, landesplanerische Ge- und Verbote sowie Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete erhalten ihre Bindungswirkung durch ihre Verankerung in den Planinstrumenten. Wie bei den Planinstrumenten kann auch bei den prozeduralen Instrumenten hinsichtlich formeller und informeller Instrumente unterschieden werden. Formell, also gesetzlich verankerte Verfahrensinstrumente sind das Raumordnungsverfahren, das Zielabweichungsverfahren sowie die Träger- und Bürgerbeteiligung bei der Planaufstellung bzw. -änderung. Zu den informellen prozeduralen Instrumenten zählen auf regionaler Ebene das Flächenmanagement und die Moderation. Sicherungsinstrumente haben die Aufgabe der Plansicherung und -verwirklichung. Zu diesen gehören raumordnerische Verträge, landesplanerische Stellungnahmen, landesplanerische Abstimmung, Untersagung raumbedeutsamer Maßnahmen sowie Anpassungs- und Planungsgebote.<sup>61</sup>

Die Raumordnung darf im Sinne der überörtlichen und überfachlichen Gesamtentwicklung verbindliche Vorgaben für nachgeordnete Planungsebenen schaffen. Ziele der Raumordnung sind nach der Legaldefinition „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Für Zielfestlegungen herrscht gem. § 4 Abs. 1 ROG eine strikte Beachtungspflicht bei raumbedeutsamen Planungen; gem. § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Die Ziele der Raumordnung sind dementsprechend bindende Vorgaben für die Bauleitplanung und fallen nicht unter die Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB. Durch die Umsetzung der Ziele in der Bauleitplanung erlangen diese auch gegenüber Dritten Geltung.<sup>62</sup> Außerdem gehören zu den raumordnerischen Vorgaben

---

<sup>58</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S 215.

<sup>59</sup> Vgl. ebenda, S 289.

<sup>60</sup> Vgl. ebenda, S 297.

<sup>61</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1027 f..

<sup>62</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn. S. 210.

Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Bei den Grundsätzen der Raumordnung handelt es sich nach Legaldefinition um „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Grundsätze zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels sind beispielsweise ein sparsamer Flächen- und Ressourcenverbrauch, eine effektive Nutzung sowie Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs und die Erhaltung der bestehenden Innenstädte und örtlichen Zentren.<sup>63</sup> Bei den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung handelt es sich nach der Legaldefinition um „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG). Sie sind wie die Grundsätze der Raumordnung bei der bauleitplanerischen Abwägung von den Gemeinden zu berücksichtigen. Ebenfalls Teil der Raumordnungspläne können auch Vorschläge und nachrichtliche Übernahmen sein. Bei Vorschlägen handelt es sich um raumordnerische Aussagen, die keine rechtliche Bindungswirkung aufweisen. Die Vorschläge können zur Kenntnis genommen werden; eine weitere Auseinandersetzung mit diesen ist jedoch nicht unbedingt erforderlich. Sie haben lediglich eine beratende bzw. überzeugende Wirkung; sind weder zu beachten noch zu berücksichtigen. Bei nachrichtlichen Übernahmen handelt es sich um Hinweise auf Regelungen anderer Rechtsnormen. Je nach Rechtsqualität der hingewiesenen Rechtsnorm unterscheidet sich die Wirkung dieser.<sup>64</sup>

Hinsichtlich der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben gibt es jedoch auch rechtliche Schranken. Nach Art. 49 AEUV herrscht in der Europäischen Union und somit auch in Deutschland eine grundsätzliche Niederlassungsfreiheit. Verboten sind aufgrund dessen Maßnahmen der Staaten, die diese Niederlassungsfreiheit unterbinden, behindern oder unattraktiv gestalten. Wichtig ist, dass die Maßnahmen der Raumordnung zur Steuerung der Ansiedlung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels nichtdiskriminierend, gerechtfertigt, verhältnismäßig und die Ziele Gründe des Allgemeininteresses sind. Zu den Gründen des zwingenden Allgemeininteresses gehört auch die Raumordnung.<sup>65</sup> Nach einem Urteil des EuGHs ist die raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben hinsichtlich der Ansiedlung nach Standort und Größe ein geeignetes Mittel, um den Zielen der Raumordnung und Umweltplanung nachzukommen.<sup>66</sup> Zu weiteren rechtlichen Schranken gehören die Verhältnismäßigkeit, sodass ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit gerechtfertigt ist, das Willkürverbot, das Bestimmtheitsgebot und die abschließende Abgewogenheit.<sup>67</sup>

#### **4.1. Instrumente auf Ebene des Bundes**

Durch die Bundesraumordnung wird das „übergeordnete Leitbild für die räumliche Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Bundesgebietes dargestellt.“<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S. 236 ff..

<sup>64</sup> Vgl. Hager, Gerd (2019): Grundlagen der Regionalplanung. Karlsruhe, S. 23.

<sup>65</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S. 98 f..

<sup>66</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 24.03.2011 – C 400/08.

<sup>67</sup> Vgl. Bunzel, Arno: Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 18.

<sup>68</sup> ARL Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Bundesraumordnung, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/bundesraumordnung> (abgerufen am 23.09.2020).

**Tab. 2: Instrumente auf Bundesebene**

<b>Rechtsinstrumente</b>		Raumordnungsgesetz
<b>Planinstrumente</b>	formell	-
	informell	Leitbilder der Bundesraumordnung
<b>(teil-)normierte Planelemente</b>		-
<b>prozedurale Instrumente</b>	formell	-
	informell	-
<b>Sicherungsinstrumente</b>		-

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Modifiziert nach Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1025.

Auf Ebene des Bundes ist das anzuwendende Rechtsinstrument das Raumordnungsgesetz (ROG). Dies ist ein Bundesgesetz, das in allen Bundesländern anzuwenden ist und die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung enthält (§ 1 Abs. 2 ROG). Neben der Leitvorstellung enthält es unter anderem Grundsätze der Raumordnung, Begriffsbestimmungen sowie Instrumente, die in den Ländern oder im Bund zur Anwendung kommen. Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG sind „im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und bei Erforderlichkeit durch Festlegungen in den Raumordnungsplänen zu konkretisieren“ (§ 2 Abs. 1 ROG). Vorschriften in Bezug auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel enthalten die Grundsätze § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 ROG:

- Die nachhaltige Daseinsvorsorge ist zu sichern (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG).
- „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf zentrale Orte auszurichten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG).
- „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengleichheit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG).

Bezüglich des großflächigen Einzelhandels gibt es bisher noch keinen formellen Raumordnungsplan.<sup>69</sup> Informelle Planinstrumente sind die Leitbilder der Raumordnung. Insbesondere das zweite Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ ist für die Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandel relevant. Um gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten soll in allen Teilräumen die Daseinsvorsorge gesichert werden. Zu den Handlungsfeldern des Leitbilds gehört die konsequente Anwendung des Zentrale-Orte-Systems und die Sicherung der Erreichbarkeit.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Vgl. Hager, Gerd (2019): Grundlagen der Regionalplanung. Karlsruhe, S. 7.

<sup>70</sup> Vgl. Bundesministerien für Verkehr und digitale Infrastruktur: Leitbilder der Raumentwicklung, unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/raumordnung/flyer-leitbilder-der-raumentwicklung.pdf;jsessionid=EEC0FE39DC28ED2CA77D958F5E76F91B.2\\_cid287?\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/raumordnung/flyer-leitbilder-der-raumentwicklung.pdf;jsessionid=EEC0FE39DC28ED2CA77D958F5E76F91B.2_cid287?_blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 10.8.20).

## 4.2. Instrumente auf Ebene des Landes

Landesplanung ist die „raumbezogene, fachübergreifende, überörtliche Koordinationskompetenz eines bestimmten Verwaltungsbereichs auf Landesebene zur Ordnung und Entwicklung des ganzen Staatsgebietes oder seiner Teilräume“<sup>71</sup> und umreißt die Raumordnungskompetenz auf Länderebene. Aufgabe der Landesplanung ist es, eine nachhaltige Raumentwicklung zu schaffen, aus der eine ausgewogene Ordnung einschließlich gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen resultiert. Notwendig ist es in diesem Sinne eine ausgewogene Versorgungsstruktur landesweit zu erhalten.<sup>72</sup>

Tab. 3: Instrumente auf Landesebene

<b>Rechtsinstrumente</b>		Landesplanungsgesetze Einzelhandelserlasse
<b>Planinstrumente</b>	formell	Landesentwicklungspläne bzw. -programme
	informell	-
<b>(teil-)normierte Planelemente</b>		landesplanerische Ge- und Verbote zentrale Orte
<b>prozedurale Instrumente</b>	formell	Aufstellungsprozess (Trägerbeteiligung) Raumordnungsverfahren Zielabweichungsverfahren
	informell	-
<b>Sicherungsinstrumente</b>		landesplanerische Stellungnahme landesplanerische Abstimmung Untersagung raumordnerischer Vertrag

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Modifiziert nach Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1025.

Auf Landesebene ist das anzuwendende Rechtsinstrument das jeweilige Landesplanungsgesetz. „Landesplanungsgesetze regeln auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes des Bundes die Raumordnung der Länder.“<sup>73</sup> Alle Flächenländer verfügen über Landesplanungsgesetze; Mindestinhalte sind Regelungen zur Organisation und zu Instrumenten.<sup>74</sup> Zudem können in Bezug auf dieses Thema von den Ländern Erlasse verabschiedet werden. Durch einen solchen Erlass – hier Einzelhandelserlass – kann die Anwendung der für den Einzelhandel geltenden Rechtsvorschriften in einem Bundesland vereinheitlicht werden. Es handelt sich um eine Verwaltungsvorschrift, die die Rechtsauffassung der obersten Raumordnungsbehörde und Baurechtsbehörde widerspiegelt. Beispielsweise enthält der (inzwischen außer Kraft getretene)

<sup>71</sup> Goppel, Konrad (2018): Landesplanung, Landesentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1308.

<sup>72</sup> Vgl. Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth: Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf Länderebene (West), in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 19.

<sup>73</sup> Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Landesplanungsgesetz, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/landesplanungsgesetz> (abgerufen am 25.07.2020).

<sup>74</sup> Vgl. ebenda.

Einzelhandelserlass von Baden-Württemberg einheitliche Vorgaben und Hinweise für die Anwendung der landesplanerischen Ge- und Verbote im Land.<sup>75</sup>

Das Planinstrument auf Landesebene ist der landesweite Raumordnungsplan, der am häufigsten die Bezeichnungen Landesentwicklungsplan und Landesentwicklungsprogramm besitzt. Dieser ist überörtlich und überfachlich ausgelegt und enthält „Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ (§ 7 Abs. 1 ROG). Die Festlegungen der landesplanerischen Konzepte, in der Form von landesplanerischen Zielen, zwingen öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, zur Beachtung. Im Fall des Tätigwerdens verpflichtet die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG die Beachtung der landesplanerischen Ziele. Wenn sich die landesplanerischen Ziele an die Bauleitplanung richten erfolgt die Bindungswirkung nach § 1 Abs. 4 BauGB als sogenannte Anpassungspflicht. Diese kann im Gegensatz zur Beachtungspflicht ein direktes Tätigwerden der Adressaten erfordern. Das bedeutet, dass auch bestehende Bebauungspläne den neuen Zielen der Raumordnung angepasst werden müssen. Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung sind in der Abwägung der nachfolgenden Planungsebenen zu berücksichtigen. In den jeweiligen Ländern sind die Landesentwicklungspläne unterschiedlich formal-rechtlich ausgestaltet und unterschiedlich benannt. Die landesweiten Raumordnungspläne werden im Großteil der Länder durch die nachfolgende Regionalplanung räumlich und fachlich konkretisiert.<sup>76</sup>

Zur Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe gibt es auf Landesebene zwei (teil-)normierte Planelemente, die landesplanerischen Ge- und Verbote sowie – als konzeptionelle Grundlage – die zentralen Orte. Zu den Zielen der Raumordnung zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels zählen die landesplanerischen Ge- und Verbote als Ansiedlungsregeln. Das Konzentrationsgebot bzw. Zentralitätsgebot hat zum Ziel die Standorte großflächiger Einzelhandelsbetriebe zentralen Orten zuzuordnen. Damit soll die Grundversorgung flächendeckend sichergestellt und kurze Wege gewährleistet werden. Mit dem Kongruenzgebot soll sichergestellt werden, dass sich die Größe des Einzelhandelsbetriebs am Verflechtungsbereich der Zentren orientiert und der Einzugsbereich des Lebensmitteleinzelhandelsbetriebes den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht wesentlich überschreitet. Dies ist z.B. in Baden-Württemberg der Fall, wenn mehr als 70 % des Umsatzes aus dem zentralen Versorgungsbereich erzielt werden<sup>77</sup>. Der großflächige Einzelhandelsbetrieb muss sich folglich in das zentralörtliche Versorgungssystem und das Kaufkraftpotenzial des Versorgungsbereichs einfügen. Durch das (städtebauliche) Integrationsgebot sollen Einzelhandelsbetriebe siedlungsstrukturell und städtebaulich eingebunden werden sowie die Stadtteilzentren und kurze Wege gesichert werden. Außerdem soll die wohnortnahe Versorgung auch für die nicht motorisierte Bevölkerung gewährleistet werden. Die Zuordnung der Einzelhandelsbetriebe in integrierte Lagen sichert mittelbar auch Flächen in Gewerbe- und Industriegebieten für klassische Gewerbe- und Industriebetriebe. Das Beeinträchtigungsverbot bzw. Nichtbeeinträchtigungsgebot soll die Funktionsfähigkeit zentraler Orte und die verbrauchernahe Versorgung in der planenden Gemeinde selbst sowie in den Nachbargemeinden vor Beeinträchtigungen schützen. Die vier Ge- und Verbote dienen der Sicherung einer verträglichen Ansiedlung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben

---

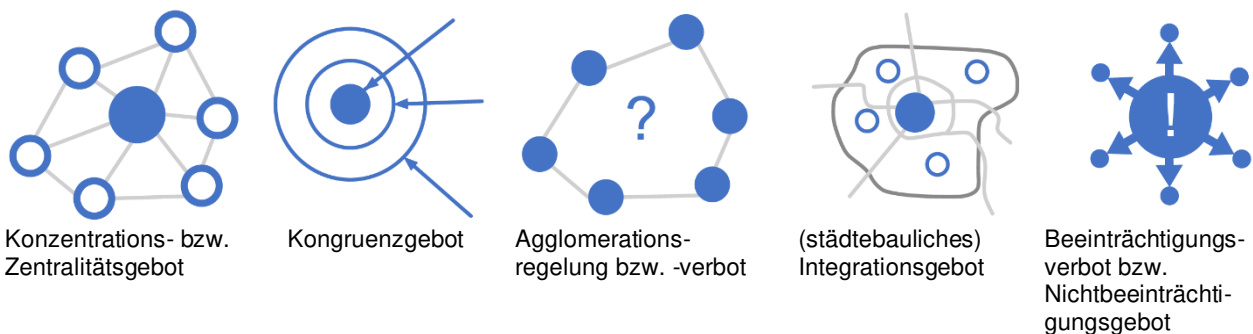
<sup>75</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass). Stuttgart, S. 12 f..

<sup>76</sup> Vgl. Goppel, Konrad (2018): Landesplanung, Landesentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1308-1311.

<sup>77</sup> Vgl. Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass). Stuttgart, S. 13.

hinsichtlich der Raumstruktur und der Funktion.<sup>78</sup> Sie entfalten eine strikte Bindung gegenüber der Bauleitplanung, aber keine Wirkung für die Zulässigkeit von Vorhaben und entfalten somit keine unmittelbare Bindung im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB.<sup>79</sup> Zusätzlich zu den vier landesplanerischen Ge- und Verboten kann auch die Agglomerationsregelung bzw. das Agglomerationsverbot festgelegt werden. Mit dieser Regelung können die landesplanerischen Vorgaben für großflächige Einzelhandelsbetriebe auch für kleinflächige Einzelhandelsbetriebe Anwendung finden, indem im Rahmen bauplanerische Aktivitäten, die Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben – die räumlich und funktional im Zusammenhang stehen – „zusammengerechnet“ wird. Sobald in der Summe 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche überschritten werden, sind die Ziele der Raumordnung zu beachten.<sup>80</sup>

**Abb. 3: Landesplanerische Ge- und Verbote sowie Agglomerationsregelung bzw. -verbot**



Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: GMA Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH (2017): Handelsmonitor Oberrhein Untersuchung zur Einzelhandelsentwicklung und raumordnerischen Steuerungswirkung zum großflächigen Einzelhandel 2008 bis 2017. Ludwigsburg. S. 31.

Zentrale Orte tragen zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels und zu einer polyzentralen Siedlungsstruktur – das Prinzip der dezentralen Konzentration – bei. Der Begriff zentrale Orte stammt aus der Zentrale-Orte-Theorie von Christaller und bezeichnet Standortcluster mit zentralörtlich relevanten Gütern, die für einen bestimmten Einzugsbereich angeboten werden.<sup>81</sup> In landesweiten Raumordnungsplänen werden Festlegungen zu zentralen Orten getroffen. Durch eine Verbindung einer bestimmten Zentralitätsstufe mit den großflächigen Einzelhandelsbetrieben soll die Nahversorgung sichergestellt und der Unterversorgung in zentralen Bereichen entgegengewirkt werden.<sup>82</sup> Je nach Angebots- und Nachfragehäufigkeit variiert die Größe des jeweiligen Einzugsbereichs eines zentralen Orts. „Je seltener ein Gut oder eine Dienstleistung angeboten bzw. nachgefragt wird, desto größer ist die spezifische Reichweite und desto zentraler ist die Einrichtung.“<sup>83</sup> Durch die räumliche Anordnung der zentralen Orte kann die Anbieterseite das Marktpotenzial maximal ausschöpfen, die Verbraucher profitieren durch kurze Versorgungswege, die aus der dezentralen Versorgung resultieren<sup>84</sup>. Bei den

<sup>78</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S. 232-254.

<sup>79</sup> Vgl. Dreier, Johannes (2016): Lebendige Ortskerne und starke Zentren Zielsetzung der bau- und raumordnungsrechtlichen Steuerung des Einzelhandels. Freiburg, S. 13.

<sup>80</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S. 232.

<sup>81</sup> Vgl. Terfrüchte, Thomas; Flex, Florian (2018): Zentraler Ort, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2970 f...

<sup>82</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14/01.

<sup>83</sup> Terfrüchte, Thomas; Flex, Florian (2018): Zentraler Ort, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2970.

<sup>84</sup> Vgl. Blotevogel, Hans H. (2002): Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des

Empfängern der zentralörtlichen Funktionszuweisung handelt es sich um die Gemeinde. Zentrale Orte übernehmen Funktionen für benachbarte Orte niedrigerer Hierarchiestufen und nicht zentraler Orte. Sie werden meist in den verschiedenen Stufen Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren (Unter- oder Kleinzentren) ausgewiesen. Zu der untersten Hierarchiestufe zählen Grund-, Unter- und Kleinzentren. Diese sollen für ihren Nahbereich den Grundbedarf der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs decken sowie ein Mindestmaß an Infrastruktur anbieten. Beispielsweise kann jedem Unterzentrum eine Grundschule zugeordnet werden<sup>85</sup>. Zur mittleren Hierarchiestufe zählen Mittelzentren, die für die Bevölkerung im Mittelbereich den gehobenen periodischen Bedarf decken sollen. Jedem Mittelzentrum kann beispielsweise ein Gymnasium zugeordnet werden<sup>86</sup>. Oberzentren zählen zur höchsten Hierarchiestufe und sollen für die Bevölkerung im Oberbereich den höheren spezialisierten Bedarf decken. Oberzentren können beispielsweise Universitäten zugeordnet werden<sup>87,88</sup>. Im landesweiten Raumordnungsplan findet eine Zuweisung der zentralörtlichen Funktionen der Städte bzw. Gemeinden als Ober- und Mittelzentrum statt. Die Zuweisung der zentralörtlichen Funktion als Unterzentrum (Grund- oder Kleinzentrum) erfolgt in der Regionalplanung, die die Landesplanung in ihren weiteren Festlegungen konkretisiert.<sup>89</sup> Die festgelegte Siedlungsstruktur dient als Grundlage für planerische Festlegungen.<sup>90</sup> Zentrale Orte sind so zu bestimmen, dass die zentralen Einrichtungen in allen Landesteilen nach dem Bedarf in einer zumutbaren Entfernung angeordnet werden. Bezüglich der Steuerung des großflächigen Einzelhandels kommt dem Prinzip eine zentrale Bedeutung zu, da Einzelhandelsgroßprojekte eine zentrumsbildende Funktion aufweisen.<sup>91</sup>

Zu den prozeduralen Instrumenten gehören die als formelle Instrumente ausgestalteten, Raumordnungs- und Zielabweichungsverfahren sowie der Aufstellungsprozess inkl. Trägerbeteiligung. Nach § 15 Abs. 1 S. 1 ROG sind die Länder (ausgenommen Stadtstaaten) verpflichtet eine Raumverträglichkeitsprüfung, die als Raumordnungsverfahren bezeichnet wird, durchzuführen. Mit dem Raumordnungsverfahren werden Einzelvorhaben, die überörtlich und raumbedeutsam sind, auf ihre Raumverträglichkeit überprüft. Als wesentlicher Maßstab dienen dabei Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Das Instrument wird dem Auftrag der Landesplanung gerecht, widersprechende Ansprüche an den Raum zu koordinieren und mögliche Alternativen zu prüfen. Nach § 1 RoV Nr. 19 gehören zum Anwendungsbereich eines Raumordnungsverfahrens auch großflächige Einzelhandelsbetriebe. Das Raumordnungsverfahren wird vor dem förmlichen Genehmigungsverfahren durchgeführt.<sup>92</sup> Im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens wird Kommunen ermöglicht im Einzelfall von Zielen der Raumordnung abzuweichen, „wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden“ (§ 6 Abs. 2 ROG). Der Antrag auf ein Zielabweichungsverfahren ist von den Kommunen zu stellen, die das Ziel der Raumordnung beachten müssen. Je nach Land ist das Zielabweichungsverfahren unterschiedlich

---

Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, S. 13.

<sup>85</sup> Vgl. Tiesbohnkamp, Werner: System der zentralen Orte, unter: [https://www.lexas.de/glossar/system\\_der\\_zentralen\\_orte.aspx](https://www.lexas.de/glossar/system_der_zentralen_orte.aspx) (abgerufen am 21.09.2020).

<sup>86</sup> Vgl. ebenda.

<sup>87</sup> Vgl. ebenda.

<sup>88</sup> Vgl. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Zentrale-Orte-System, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zentrale-orte-system> (abgerufen am 23.08.2020).

<sup>89</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): Regionalplanung in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2056.

<sup>90</sup> Vgl. Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth: Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf Länderebene (West), in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 21 f..

<sup>91</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S. 262 ff..

<sup>92</sup> Vgl. Goppel, Konrad (2018): Landesplanung, Landesentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1312 f ..

ausgestaltet.<sup>93</sup> Bei der Aufstellung, Fortschreibung oder Änderung eines landesweiten Raumordnungsplans sind nach dem jeweiligen anzuwendenden Landesplanungsgesetz Träger öffentlicher Belange zu beteiligen.

Sicherungsinstrumente sind landesplanerische Stellungnahmen, landesplanerische Abstimmungen, Untersagungen in der Raumordnung sowie raumordnerische Verträge. Bei der landesplanerischen Stellungnahme werden maßgebliche Erfordernisse der Raumordnung von der zuständigen Landesplanungsbehörde den Trägern der Bauleitplanung bekanntgegeben. (§ 20 LPlG RP). Die zuständige Landesplanungsbehörde prüft und wirkt darauf hin, dass Vorhaben nicht im Widerspruch zu Zielen der Raumordnung stehen, Grundsätze der Raumordnung in die Abwägung mit einfließen und sonstige Erfordernisse berücksichtigt werden. Mittels der landesplanerischen Abstimmung kann die zuständige Landesplanungsbehörde von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens absehen<sup>94</sup>. Soweit Ziele der Raumordnung zuwiderlaufen kann durch die Untersagung nach § 12 ROG die Raumordnungsbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unbefristet untersagen. Auch eine befristete Untersagung ist bei bestimmten Voraussetzungen nach § 12 Abs. 2 ROG möglich. Raumordnerische Verträge gem. § 14 Abs. 2 Nr. 1 ROG gehören zu den informellen Steuerungsinstrumenten. Die Steuerungsmöglichkeit ist begrenzt, da Kooperationsbereitschaft der Vertragspartner vorhanden sein muss. Der raumordnerische Vertrag kann der Verwirklichung und Vorbereitung von Raumordnungsplänen sowie der Sicherung sonstiger Erfordernisse der Raumordnung dienen.<sup>95</sup> Besonders eignet sich der Vertrag, um Konflikte zwischen Nachbargemeinden hinsichtlich der Ansiedlung eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsvorhabens zu lösen. Beispielsweise können die Verkaufsfläche, das Warensortiment oder auch die verkehrliche Anbindung Gegenstand dieses Vertrags sein.<sup>96</sup> Möglich wäre auch, in den Vertrag die Kooperation verschiedener Gemeinden hinsichtlich der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben unterschiedlicher Formate zu vereinbaren (z.B. in einer Gemeinde ein Drogeriemarkt, in der anderen ein Discounter und in der letzten ein Vollsortimenter). Eine Grenze des Instrument raumordnerischer Vertrag ist das Vorwegbindungsverbot nach § 59 VwVfG. Dieses verbietet den Vertragsparteien sich zu Planungen zu verpflichten.

### 4.3. Instrumente auf Ebene der Region

Bei der Regionalplanung handelt es sich um die unterste und somit konkreteste Ebene der Raumordnung. Sie ist die Schnittstelle der Raumordnung zur kommunalen Bauleitplanung. Durch die der Regionalplanung zukommenden Mittlerfunktion hat sie ein großes Konfliktpotenzial zu bewältigen, um eine optimierte regionale Gesamtentwicklung zu erreichen. Aufgabe der Regionalplanung ist es, Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen zu lösen, die auf der vorstehenden Ebene der Landesplanung nicht gelöst werden konnten. Außerdem soll sie die Vorgaben der Landesplanung konkretisieren, um eine unmittelbare Umsetzung zu

---

<sup>93</sup> Vgl. ARL Akademie für Raumentwicklung im der Leibnitz-Gemeinschaft: Zielabweichungsverfahren, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zielabweichungsverfahren> (abgerufen am 26.07.2020).

<sup>94</sup> Vgl. Verlag C.H.BECK oHG: 210. Durchführung von Raumordnungsverfahren und landesplanerische Abstimmung auf andere Weise, unter: [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/SimonBusseKoBayBO2008\\_122/ges/SimonBusse\\_210/cont/SimonBusseKoBayBO2008.SimonBusse\\_210%2Ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/SimonBusseKoBayBO2008_122/ges/SimonBusse_210/cont/SimonBusseKoBayBO2008.SimonBusse_210%2Ehtm) (abgerufen am 26.07.2020).

<sup>95</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2018): Raumordnerischer Vertrag, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1882 f..

<sup>96</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 299 f..



ermöglichen.<sup>97</sup> Dabei muss sie sich an den vorgegebenen Rahmen halten, kann diesen jedoch eigen gestalten.<sup>98</sup>

Die Regionalplanung verfolgt naturgemäß eine Umsetzung der einzelhandelsbezogenen Vorgaben in einem überörtlichen Ansatz. Sie beplant große Flächen, weswegen sie den Konkretisierungsgrad der Bauleitplanung nicht erreichen kann. Da sie sich in der Übergangszone zwischen Raumordnung (staatlich) und Bauleitplanung (kommunal) befindet enthält sie sowohl staatliche und kommunale Elemente und nimmt eine Vermittlerrolle ein.<sup>99</sup> Gem. § 13 Abs. 1 ROG sind in den Ländern (außer in den Stadtstaaten und dem Saarland) Regionalpläne aufzustellen. Mit dem Regionalplan werden kommunale bzw. staatliche Raumnutzungskonflikte gelöst und die Entwicklungsvorstellungen der Kommunen mittels Zielen der Raumordnung gebunden. Um dieser Aufgabe nachzukommen wird das Gebiet der Länder in Planungsregionen aufgeteilt. Die Abgrenzung kann nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen. Funktionale Kriterien sowie administrative Grenzen sind für die Abgrenzung am sinnvollsten.<sup>100</sup>

**Tab. 4: Instrumente auf Regionalebene**

<b>Rechtsinstrumente</b>	-	
<b>Planinstrumente</b>	formell	Regionalpläne regionale Flächennutzungspläne
	informell	regionale Einzelhandelskonzepte
<b>(teil-)normierte Planelemente</b>		regionalplanerische Ge- und Verbote zentrale Orte Vorrang- und Vorbehaltsgebiete
<b>prozedurale Instrumente</b>	formell	Aufstellungsprozess (Träger- und Bürgerbeteiligung)
	informell	Flächenmanagement Moderation
<b>Sicherungsinstrumente</b>		Anpassungs- und Planungsgebot raumordnerischer Vertrag

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Modifiziert nach Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1025.

Auf regionaler Ebene gibt es keine eigenen Rechtsinstrumente. Die Rechtsinstrumente des Bundes sowie des Landes – also das Raumordnungsgesetz, das jeweilige Landesplanungsgesetz und ein möglicher Einzelhandelserlass – entfalten auch auf Ebene der Region weiter ihre Wirkung.

<sup>97</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): Regionalplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2047 f..

<sup>98</sup> Dreier, Johannes (2016): Lebendige Ortskerne und starke Zentren Zielsetzung der bau- und raumordnungsrechtlichen Steuerung des Einzelhandels. Freiburg, S. 15.

<sup>99</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 119-121.

<sup>100</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): Regionalplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2048.

Zu den formellen Planinstrumenten zählen auf regionaler Ebene Regionalpläne bzw. regionale Flächennutzungspläne. Zu den informellen Planinstrumenten zählen regionale Einzelhandelskonzepte. Die Bezeichnung, Rechtsform und Zuständigkeiten des Regionalplans variieren wie auch bei den landesweiten Raumordnungsplänen in den unterschiedlichen Ländern. Je nach Art der Trägerschaft unterscheidet sich zudem die kommunale Einflussnahme auf den Planungsprozess. Der Regionalplan ist aus dem übergeordneten Landesentwicklungsplan bzw. -programm zu entwickeln. Zudem sind Flächennutzungspläne und weitere städtebauliche Planungen der Gemeinden bei der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen. Bei der Regionalplanung geht es um eine „Koordination der raumbedeutsamen Planungen der Teilräume unter Berücksichtigung der teilräumlichen Gegebenheiten und Erfordernisse mit dem Ziel einer geordneten Entwicklung des Gesamttraums“<sup>101</sup>. Für den jeweiligen Planungsraum der Regionalpläne sind „Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen“ (§ 7 Abs. 1 ROG).<sup>102</sup> Der Regionalplan soll gem. § 7 Abs. 1 ROG für einen mittelfristigen Zeitraum entworfen werden. Die Rechtsprechung versteht darunter einen Zeitraum von maximal 25 Jahren<sup>103</sup>. Bei der Fortschreibung oder Änderung eines Regionalplans sind alle berührten öffentlichen und privaten Belange unter- und gegeneinander abzuwägen.<sup>104</sup> Der Regionalplan ist das „zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung“<sup>105</sup>. Je nach Bundesland kann dieser jedoch, auch wie der landesweite Raumordnungsplan, abweichend bezeichnet sein (regionales Raumordnungsprogramm, regionaler Raumordnungsplan, regionales Raumentwicklungsprogramm). Der Regionalplan hat drei hauptsächliche Funktionen:

- Als Entwicklungskonzept soll er die Entwicklung in den Teilräumen der Region darstellen und dient als Zukunftsbild das räumlich angestrebt wird.
- Er hat die Funktion die Raumnutzungen zu ordnen und bestehende bzw. aufkommende Konflikte von Raumansprüchen zu lösen.
- Als Sicherungsinstrument sichert er langfristig Raumfunktionen gegenüber anderen Belangen.

<sup>106</sup>

Die Notwendigkeit der Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels durch die Regionalplanung ergibt sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG. Die Steuerung soll zu einer nachhaltigen Entwicklung und ausgeglichenen Versorgungsstruktur, nach dem Leitbild der Raumordnung, führen. Im Mittelpunkt der Steuerung steht der Schutz integrierter Handelsstandorte sowie der Innenstadt. Statt einem Regionalplan kann auch ein regionaler Flächennutzungsplan (z.B. regionaler Flächennutzungsplan Frankfurt Rhein-Main) aufgestellt werden. Nach § 13 Abs. 4 ROG handelt es sich dabei um Regionalpläne, die ebenfalls die Funktion gemeinsamer Flächennutzungspläne übernehmen. In diesem sind die gleichen Festlegungen bezüglich der Steuerung des Einzelhandels möglich, wie in üblichen Regionalplänen.<sup>107</sup> Um potenzielle Fehlentwicklungen ausgelöst durch die Ansiedlung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels

<sup>101</sup> Bunzel, Arno: Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 93.

<sup>102</sup> Vgl. Bunzel, Arno: Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 92 f..

<sup>103</sup> Vgl. Runkel, Peter in Spannowsky/ Runkel/ Goppel (2010): ROG Raumordnungsgesetz Kommentar. München, S. 277.

<sup>104</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 120.

<sup>105</sup> Prieb, Axel (2018): Regionalplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2051.

<sup>106</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): Regionalplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2051 f..

<sup>107</sup> Vgl. Rogge, Jörg-Peter (2018): Regionaler Flächennutzungsplan, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2056.

zu verhindern kann es auf regionaler Ebene notwendig sein, Einzelhandelskonzeptionen zu entwickeln. Es soll sichergestellt werden, dass die Ansiedlung des Lebensmitteleinzelhandels an städtebaulich integrierten Standorten erfolgt, um die verbrauchernahe Versorgung zu sichern und die Attraktivität der Innenstädte zu erhöhen. In peripheren Standorten sollten aufgrund dessen innenstadtrelevante Sortimente ausgeschlossen werden. Ein regionales Einzelhandelskonzept ist die Basis für raumordnerische Vereinbarungen zwischen Planungsträgern der Raumordnung und den Gemeinden. Es handelt sich um ein regionales Standortkonzept, das auf Basis einer Bestandsaufnahme der Region erstellt wird. Durch regionale Einzelhandelskonzepte soll eine gebietsverträgliche Entwicklung des Einzelhandels bewirkt werden, um die Zentren zu schützen und die Nahversorgung zu sichern. Auch die interkommunale Konkurrenz soll durch eine abgestimmte sowie raumverträgliche Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels vermieden werden. Die regionalen Einzelhandelskonzepte sind die Grundlage für kommunale Einzelhandelskonzepte und bieten konstruktive Informationen zur Beurteilung von konkreten Ansiedlungsvorhaben. Sie bieten Planungssicherheit für Vorhabenträger und erleichtern die landesplanerische Bewertung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Für die Aufstellung oder Aktualisierung eines regionalen Einzelhandelskonzept benötigt es gutachterliche Untersuchungen bezüglich der Angebots- und Nachfragestruktur und Empfehlungen zur Einzelhandelsentwicklung. In einem regionalen Einzelhandelskonzept wird folglich ein regionales Konzept erarbeitet, welches geeignete Standorte identifiziert und Neuansiedlungen des großflächigen Einzelhandels an unqualifizierten Standorten vermeidet.<sup>108</sup>

Zu den teilnormierten Planelementen zählen auf regionaler Ebene die regionalplanerischen Ge- und Verbote sowie das Zentrale-Orte-Konzept, die im vorherigen Kapitel bereits erläutert wurden. Zusätzlich gibt es auf der untersten Ebene der Raumordnung Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebiete. Die großflächigen Einzelhandelsbetriebe sollen sich in das zentralörtliche System einfügen. Dies wird auch auf Ebene der Regionalplanung durch das Konzentrationsgebot bzw. Zentralitätsgebot, Kongruenzgebot, (städtebauliches) Integrationsgebot und Beeinträchtigungsverbot bzw. Nichtbeeinträchtigungsgebot erreicht.<sup>109</sup> Auch in dem Regionalplan findet das Zentrale-Orte-Konzept zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels Anwendung. Im Regionalplan werden dabei die Grundzentren bzw. Unter- und Kleinzentren festgelegt. Die Festlegung der Ober- und Mittelzentren erfolgt bereits auf Ebene der Landesplanung.<sup>110</sup> Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebiete dienen der Konkretisierung der Vorsorgeanforderungen in beschreibender und darstellerischer Form. Vorranggebiete müssen als Ziel der Raumordnung zwingend beachtet werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Vorbehaltsgebiete sind als Grundsatz der Raumordnung im nachfolgenden Verfahren zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Ein Vorranggebiet sieht eine bestimmte raumbedeutsame Funktion bzw. Nutzung für ein Gebiet vor. In diesem sind raumbedeutsame Nutzungen, die nicht mit diesen Funktionen bzw. Nutzungen der Raumordnung vereinbar sind, ausgeschlossen. Vorranggebiete dienen folglich der Sicherung standortgebundener Funktionen bzw. Nutzungen. Ein Vorbehaltsgebiet räumt einer bestimmten raumbedeutsamen Funktion bzw. Nutzung ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen bzw. Nutzungen ein. Vorbehaltsgebiete sind in den nachfolgenden Planungen zu berücksichtigen.<sup>111</sup> In bestimmten Bundesländern enthält das Landesplanungsgesetz auch die Festlegung der Ausschlussgebiete. In diesen sind raumbedeutsame Nutzungen außerhalb der Vorranggebiete ausgeschlossen, wenn sie in

---

<sup>108</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 119, 293 f..

<sup>109</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): Regionalplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2057.

<sup>110</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): ebenda, S. 2056.

<sup>111</sup> Vgl. Scholich, Dietmar (2018): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2841 ff..

Vorranggebieten festgesetzt sind.<sup>112</sup> Zentrale Versorgungsbereiche bzw. integrierte Lagen können beispielsweise als Vorranggebiet in Regionalplänen festgelegt werden. Zentrale Versorgungsbereiche und integrierte Lagen bezeichnen Standortebereiche, an denen eine Bündelung bzw. Konzentration der Einrichtungen der Daseinsvorsorge stattfinden soll. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB sind die zentralen Versorgungsbereiche bei Aufstellung von Regionalplänen besonders zu berücksichtigen. Durch die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung soll eine Bündelung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge an gut erschlossenen und geeigneten Standorten erfolgen. Im Rahmen des Anpassungsgebotes wird die Bauleitplanung angehalten Einrichtungen, die der Daseinsvorsorge dienen, nur in den zentralen Versorgungsbereichen zuzulassen.<sup>113</sup>

Zu den formellen prozeduralen Instrumenten der Regionalplanung gehört der Aufstellungsprozesse des Regionalplans inkl. Träger- und Bürgerbeteiligung. Zu den informellen prozeduralen Instrumenten gehören das Flächenmanagement und die Moderation. Bei der Trägerbeteiligung wird einerseits die regionale Planungsgemeinschaft bzw. der Planungsverband, als Träger öffentlicher Belange, an raumrelevanten staatlichen Planungen sowie Abstimmungsprozessen gegenüber Kommunen beteiligt.<sup>114</sup> Andererseits ist gem. § 9 Abs. 1 und 2 ROG die Öffentlichkeit über die Aufstellung von Raumordnungsplänen zu unterrichten und die Möglichkeit der Stellungnahme einzuräumen. Bei der Bürgerbeteiligung werden diese in die Planungs- und Entscheidungsprozesse mit einbezogen und haben die Möglichkeit ihre Interessen einzubringen.<sup>115</sup> Das regionale Flächenmanagement dient der Optimierung der Flächennutzung und dem Entgegenwirken der Folgen des Strukturwandels des großflächigen Einzelhandels z.B. der Nachnutzung aufgegebener Einzelhandelsflächen. Bei dem regionalen Flächenmanagement wird mittels Flächenpools bevorratete Fläche für eine gewisse Zeit bereitgestellt.<sup>116</sup> Durch die Moderation soll mit den Beteiligten und einem neutralen Vermittler eine Problemlösung oder eine Konfliktlösung erarbeitet werden.<sup>117</sup>

Bei den Sicherungsinstrumenten stehen der Regionalplanung die Instrumente Anpassungs- und Planungsgebot sowie raumordnerischer Vertrag und landesplanerische Stellungnahme, die bereits im vorherigen Kapitel erläutert wurden, zur Verfügung. Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Um das Anpassungsgebot durchzusetzen hat die Region das Recht, mittels eines Verwaltungsakts gegenüber den betroffenen Trägern der Bauleitplanung das Anpassungsgebot durchzusetzen. Die Träger der Bauleitplanung können durch das Planungsgebot zur Aufstellung von Bebauungsplänen gezwungen werden.<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> Vgl. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Eignungsgebiet / Vorranggebiet, unter: <https://www.arl-net.de/lexica/de/eignungsgebiet-vorranggebiet?lang=en> (abgerufen am 23.08.2020).

<sup>113</sup> Vgl. Vallée, Dirk (2018): Zentraler Versorgungsbereich, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2981 ff..

<sup>114</sup> Vgl. Goppel, Konrad (2018): Landesplanung, Landesentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1313.

<sup>115</sup> Vgl. Paust, Andreas (2016): Grundlagen der Bürgerbeteiligung. Gütersloh, S. 4.

<sup>116</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 296.

<sup>117</sup> Vgl. Bartscher, Thomas: Moderation, unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/moderation-38919> (abgerufen am 14.09.2020).

<sup>118</sup> Vgl. Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft mbH: Planungsgebot, unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/planungsgebot/6053> (zugegriffen am 26.07.2020).

## 5. Anwendung der raumordnerischen Steuerungsinstrumente

Eine raumordnerische Steuerung des großflächigen (Lebensmittel-)Einzelhandels ist insbesondere zur Erreichung der Leitvorstellung einer wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung notwendig. Darüber hinaus hilft diese die Siedlungstätigkeit auf vorhandene Siedlungen, die eine zentralörtliche Funktion und ausreichend Infrastruktur aufweisen, räumlich zu konzentrieren, sodass Innenstädte und örtliche Zentren erhalten bleiben. Nur dadurch können die Leitvorstellung einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung des Raums erreicht und negative raumordnerische Auswirkungen vermieden werden.<sup>119</sup>

Die Zielsetzungen der Raumordnung und der Unternehmen bezüglich der Ansiedlung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sind teilweise kongruent, teilweise aber auch widersprüchlich. Kongruent ist die Zielsetzung einer flächendeckenden und wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten. Während die Raumordnung jedoch mit ihren Instrumenten im Sinne des Wohls der Allgemeinheit handelt steht bei der Standortsuche der Einzelhandelsbetriebe meist eine maximale Rendite im Vordergrund. Für diese suchen sie nach möglichst großen Grundstücken bzw. Verkaufsflächen, die bestenfalls über eine gute verkehrliche Anbindung verfügen. Die Raumordnung zielt hingegen auf eine flächensparende Entwicklung, vorrangig in integrierten Lagen ohne Beeinträchtigungen für Nachbarkommunen ab, um lebendige Innenstädte und das Leitbild der europäischen Stadt zu sichern.<sup>120</sup>

Für die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels lassen sich zahlreiche raumordnerische Instrumente identifizieren.<sup>121</sup> Zu den wichtigsten Instrumenten gehören folgende, auf die sich die Untersuchung im nachfolgenden Kapitel konzentrieren soll:

**Tab. 5: Wichtige Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels**

Rechtsinstrumente	Planinstrumente	Planelemente
Raumordnungsgesetz Landesplanungsgesetze	Landesentwicklungspläne bzw. -programme Regionalpläne	Landesplanerische Ge- und Verbote: – Konzentrationsgebot/ Zentralitätsgebot – Kongruenzgebot – Integrationsgebot/ städtebauliches Integrationsgebot – Beeinträchtungsverbot/ Nichtbeeinträchtigungsgesbot Agglomerationsregelung bzw. -verbot

Entwurf: Eigene Darstellung

Adressat der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels sind die Träger der Bauleitplanung. Diese müssen ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anpassen. Erst durch Bebauungspläne haben die Ziele der Raumordnung und somit auch die raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Dritten.<sup>122</sup>

<sup>119</sup> Vgl. Kopischke Elisabeth; Kruse, Stefan (2012): Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 18.

<sup>120</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. Acocella am 01.09.2020; Vgl. Expertengespräch mit Herr Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.

<sup>121</sup> Vgl. Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 1025.

<sup>122</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S. 210.

Eingeschränkt wird die raumordnerische Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen durch die in der Europäischen Union geltende Niederlassungsfreiheit. Restriktive Vorgaben dürfen nicht diskriminieren, müssen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.<sup>123</sup>

Derzeitig gibt es noch bestehende Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite der raumordnerischen Steuerung. Die landesplanerischen bzw. regionalplanerischen Ge- und Verbote entfalten als Ziele der Raumordnung eine strikte Bindungswirkung gegenüber der Bauleitplanung. Ein Problem stellt jedoch der unbeplante Innenbereich dar. Was passiert, wenn ein den Zielen der Raumordnung widersprechendes Vorhaben aber keine so umfangreichen schädlichen Auswirkungen in anderen Gemeinden hat, dass § 34 Abs. 3 BauGB greift?<sup>124</sup> Außerdem sind in festgesetzten Gewerbegebieten, für die noch eine ältere Fassung der BauNVO gilt, häufig raumordnungswidrige Einzelhandelsbetriebe zulässig. Durch das Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB müssten diese Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung angepasst werden; dies geschieht aber nicht in jedem Fall. Soweit dies nicht geschieht, kann das durch die Träger der Regionalplanung auszusprechende Planungsgebot zur Anwendung kommen. Dieses repressive Instrument wird jedoch nur äußerst selten angewandt.<sup>125</sup>

Folgende Fragestellungen sollen durch das Kapitel „Untersuchung der Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels in den Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe“ beantwortet werden:

- Was wollen die Regionen mit ihrer Einzelhandelssteuerung erreichen? Welche Leitvorstellung wird formuliert?
- Welche Planelemente verwendet die Region und wie werden diese konkret umgesetzt?
- Von welchen informellen Instrumenten macht die Region zur überörtlichen bzw. regionalen Steuerung des großflächigen (Lebensmittel-)Einzelhandels Gebrauch?
- Sind weitere Regelungslücken in den Regionen zu identifizieren? Wie geht die Region mit den bestehenden Regelungslücken um?
- Welche Unterschiede bestehen hinsichtlich der raumordnerischen Steuerung bezogen auf den Regionalplan zwischen den betrachteten Regionen?

Die Untersuchung der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe soll sich auf die Analyse der Rechtsinstrumente Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze, der Planinstrumente Landesentwicklungsplan bzw. -programm und Regionalpläne inklusive deren Planelemente und angewendeten informellen Instrumenten konzentrieren.

---

<sup>123</sup> Vgl. Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn, S.

<sup>124</sup> Vgl. Dreier, Johannes (2016): Lebendige Ortskerne und starke Zentren Zielsetzung der bau- und raumordnungsrechtlichen Steuerung des Einzelhandels. Freiburg. S. 15.

<sup>125</sup> Vgl. Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft mbH: Planungsgebot, unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/planungsgebot/6053> (zugegriffen am 26.07.2020).

## 6. Untersuchung der Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels in zwei Regionen

### 6.1 Region Mittlerer Oberrhein

#### 6.1.1 Verortung der Region Mittlerer Oberrhein

Die Region Mittlerer Oberrhein ist eine von insgesamt zwölf Planungsregion in Baden-Württemberg, im Süden Deutschlands. Sie umfasst mit den Landkreisen Karlsruhe und Rastatt sowie den Stadtkreisen Karlsruhe und Baden-Baden eine Fläche von 2137 km<sup>2</sup> und liegt im Nord-Westen Baden-Württembergs.<sup>126</sup>

Abb. 4: Verortung der Region Mittlerer Oberrhein



Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, aufgerufen unter: [https://www.bkg.bund.de/SharedDocs/Downloads/BKG/DE/Downloads-Karten/Verwaltungskarte-Deutschland-LRK-DIN-A3.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bkg.bund.de/SharedDocs/Downloads/BKG/DE/Downloads-Karten/Verwaltungskarte-Deutschland-LRK-DIN-A3.pdf?__blob=publicationFile&v=1), Stand 01.08.2020; Geoportal Baden-Württemberg, aufgerufen unter: <https://www.geoportal-bw.de/>, Stand 01.08.2020.

#### 6.1.2 Organisation des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein

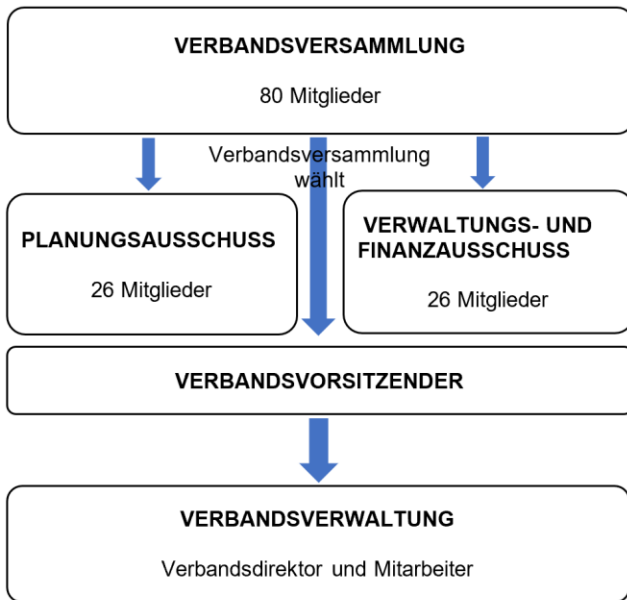
Die Regionalplanung ist in Baden-Württemberg kommunalverbandlich organisiert.<sup>127</sup> Träger der Regionalplanung ist nach § 31 Abs. 1 Nr. 4 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG BW) der Regionalverband Mittlerer Oberrhein für die Stadtkreise Baden-Baden und Karlsruhe sowie die Landkreise Karlsruhe und Rastatt. Der Regionalverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung verwaltet (§ 32 LplG BW). Organe des Regionalverbands sind gem. § 34 LplG BW die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Hauptorgan des Regionalverbandes ist gem. § 35 Abs. 1 LplG BW die Verbandsversammlung. Diese entscheidet über alle Angelegenheiten des Regionalverbands soweit nicht der Verbandsvorsitzende zuständig ist. Die 80 Mitglieder der Verbandsversammlung werden von Kreisräten, Landräten sowie Gemeinderäten und den Oberbürgermeistern der Stadtkreise gewählt (§ 35 Abs. 2 LplG BW). Vorsitzender der Verbandsversammlung ist nach § 35 Abs. 8 LplG BW der Verbandsvorsitzende, der von der Verbandsversammlung gewählt wird. „Die Verbandsversammlung kann durch Satzung beschließende und durch Beschluss beratende

<sup>126</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Überblick, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/region/ueberblick/> (aufgerufen am 01.08.2020).

<sup>127</sup> Vgl. Krappweis, Stefan: Regionalplanung in Deutschland, unter: <http://www.planung-tu-berlin.de/Profil/Regionalplanung.htm> (abgerufen am 02.08.2020).

Ausschüsse bilden“ (§ 37 Abs. 1 LplG BW). Nach § 38 LIPG BW kann die Verbandsversammlung zur Vorbereitung von Verhandlungen über die Aufstellung der Regionalpläne einen Planungsausschuss bestellen. Zu der Hauptaufgabe des Regionalverbandes zählt die Aufstellung bzw. Fortschreibung des Regionalplans sowie die Umsetzung der darin festgelegten Ziele und Grundsätze.<sup>128</sup>

**Abb. 5: Organisation des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein**



Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein, aufgerufen unter <https://www.region-karlsruhe.de/verband/organisation/>, Stand 02.08.2020.

### 6.1.3 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

Im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg herrscht die Leitvorstellung einer „nachhaltige(n) Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“ (§ 2 Abs. 1 LplG BW). In Bezug auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel sollen für wirtschaftliche Entwicklungen Standortvoraussetzungen geschaffen werden (§ 2 Abs 1 Nr. 3 LplG BW) und in allen Regionen gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 LplG BW). Sowohl der Landesentwicklungsplan als auch die Regionalpläne müssen mit den Grundsätzen der Raumordnung in Einklang stehen und diese weiter konkretisieren (§ 7 Abs. 1 LplG BW, § 11 Abs. 2 LplG BW). „Soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich ist (Raumbedeutsamkeit), enthält der Regionalplan Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur“ zu denen Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe zählen (§ 11 Abs. 3 Nr. 5 LplG BW). Die Festlegung dieser Standorte kann gem. § 11 Abs. 7 LplG BW in Form von Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebieten getroffen werden. Mittels des Planungsgebots können die Träger der Bauleitplanung durch den Regionalverband verpflichtet werden, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, wenn dies zur Erreichung dieser erforderlich ist (§ 21 Abs. 1 LplG BW).

<sup>128</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Organisation, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/verband/organisation/> (abgerufen am 03.08.2020).



### 6.1.4 Planelemente des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg wurde 2002 in Form einer Rechtsverordnung beschlossen und weist in dem Kapitel 3.3 „Wirtschaftsentwicklung, Standortbedingungen“ unter 3.3.7 vier Zielfestlegungen und zwei Grundsatzfestlegungen zur Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe auf.<sup>129</sup>

Tab. 6: Festlegungen des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg

Festlegung	Planelement	Rechtsqualität
3.3.7	Konzentrationsgebot	Ziel
	modifiziertes Konzentrationsgebot Hersteller-Direktverkaufszentren	Ziel
3.3.7.1	Kongruenzgebot	Ziel
3.3.7.2	Beeinträchtungsverbot	Ziel
	Integrationsgebot	Ziel
3.3.7.3	Anbindung an den ÖPNV	Grundsatz
3.3.7.4	regionales Entwicklungskonzept	Grundsatz

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Stuttgart. S. 27 f..

Zu 3.3.7: Diese Zielfestlegung des Landesentwicklungsplans beinhaltet das „Konzentrationsgebot“.

*„Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) sollen sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Hiervon abweichend kommen auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion in Betracht, wenn*

- *dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder*
- *diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind.*<sup>130</sup>

Landesplanerische Festlegungen bezüglich großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sind nötig, da auf die Raumverträglichkeit dieser Vorhaben hingewirkt werden muss. Großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sind im Regelfall nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig. Hiervon kommen neben atypischen Fällen lediglich zwei Ausnahmen in Betracht. Durch die steigende Zahl an großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben und dadurch ausgelöste Geschäftsaufgaben von kleineren Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben müssen Vollsortimenter die Aufgabe der Grundversorgung übernehmen. Um die verbrauchernahe Versorgung dennoch zu sichern, kann es erforderlich sein von dem Konzentrationsgebot

<sup>129</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 27 f..

<sup>130</sup> Ebenda, S. 27.

abzuweichen und großflächigen Lebensmitteleinzelhandel auch in Kleinzentren oder Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zuzulassen. Aufgrund der gegenseitigen Überlagerung von zentralörtlichen Funktionen und einer Mehrfachorientierung der Bevölkerung im Versorgungsverhalten ist es meist unschädlich, wenn großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sich in Kleinzentren oder Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion ansiedeln, wenn diese im zusammengewachsenen Siedlungsbereich liegen. Durch die Ausnahmeregelungen wird das Konzentrationsgebot gelockert, um die Grundversorgung zu sichern.<sup>131</sup>

Mit der zweiten Zielfestlegung zu dem Kapitel 3.3.7 wird eine konkrete Vorgabe zu „Hersteller-Direktverkaufszentren“ getroffen.

*„Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.“<sup>132</sup>*

Da diese nicht zu großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben zählen, wird die Festlegung nicht weiter betrachtet.<sup>133</sup>

Zu 3.3.7.1: Diese Zielfestlegung des Landesentwicklungsplans beinhaltet das „Kongruenzgebot“.

*„Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“<sup>134</sup>*

Durch das Kongruenzgebot soll die Verkaufsfläche so bemessen werden, dass der zentralörtliche Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht wesentlich überschritten wird. Für die Zielfestlegung 3.3.7.1 weist der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg keine Begründung auf.<sup>135</sup> An dieser Stelle kann jedoch auf die Begründung des Regionalplans Mittlerer Oberrhein und den Einzelhandelserlass Baden-Württemberg von 2001 verwiesen werden, da diese das Kongruenzgebot begründen und erläutern.

Zu 3.3.7.2: Diese Zielfestlegung des Landesentwicklungsplans beinhaltet das „Beeinträchtigungsverbot“ und das „Integrationsgebot“.

*„Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen. Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.“<sup>136</sup>*

Das Beeinträchtigungsverbot soll die wesentliche Beeinträchtigung der Stadt- und Ortskerne der Gemeinde oder benachbarter zentraler Orte durch ein neues Vorhaben verhindern. Eine Beeinträchtigung ist in der Regel erreicht, wenn wegen des Kaufkraftabflusses eines neuen Vorhabens Geschäftsaufgaben drohen und damit z.B. die wohnungsnah Grundversorgung nicht mehr gewährleistet ist sowie darüber hinaus sich ggf. negative städtebauliche Auswirkungen wie

<sup>131</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 130 f..

<sup>132</sup> Ebenda, S. 28.

<sup>133</sup> Vgl. ebenda, S. 27.

<sup>134</sup> Ebenda, S. 28.

<sup>135</sup> Vgl. ebenda, S. 130 f..

<sup>136</sup> Ebenda, S. 28.

Leerstände ergeben. Das Integrationsgebot soll erreichen, dass Einzelhandelsgroßprojekte in integrierten Lagen errichtet werden. Vor allem großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sollen aufgrund ihres Warenangebots in städtebaulich integrierten Lagen oder in sogenannten „Scharnierlagen“ ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Eine städtebauliche Randlage dieser Betriebe ist nicht gewollt, da diese zentrenrelevante Sortimente anbieten und dadurch die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne wesentlich beeinträchtigt werden kann. Nach § 8 Abs. 3 LplG BW sollen in Regionalplänen die integrierten Lagen für großflächige Einzelhandelsbetriebe ausgewiesen werden, um eine raum- und stadtverträgliche Steuerung zu gewährleisten.<sup>137</sup>

Zu 3.3.7.3: Diese Festlegung in Form eines Grundsatzes sieht eine zeitnahe „Anschließung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe an den ÖPNV“ vor.

*„Neue Einzelhandelsgroßprojekte sollen nur an Standorten realisiert werden, wo sie zeitnah an den öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen werden können.“<sup>138</sup>*

Auch zu diesem Grundsatz weist der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg keine Begründung auf.<sup>139</sup> Dieser wird aber in der Begründung des Regionalplans Mittlerer Oberrhein weiter erläutert.

Zu 3.3.7.4: Diese Festlegung in Form eines Grundsatzes sieht ein „regionales Entwicklungskonzept“ als Grundlage für die Festlegung von Standorten vor.

*„Die Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen soll vor allem auf Grund eines regionalen Entwicklungskonzepts vorgenommen werden. Als Teil einer integrierten städtebaulichen Gesamtplanung soll auf der Grundlage von regional abgestimmten Einzelhandelskonzepten eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erhalten oder angestrebt werden.“<sup>140</sup>*

Durch ein regionales Einzelhandelskonzept soll eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erreicht werden und das Nebeneinander von großflächigem Lebensmitteleinzelhandel und Facheinzelhandel raumverträglich gestaltet werden. Um dies zu ermöglichen, soll das regionale Einzelhandelskonzept als Grundlage für Regionalpläne angewendet werden.<sup>141</sup>

Insgesamt enthält der Landesentwicklungsplan von Baden-Württemberg (LEP BW) fünf Festlegungen, die sich auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel beziehen. Es fällt auf, dass auf dieser Konkretisierungsebene noch keine Verweise auf den 2001 in Kraft getretenen Einzelhandelserlass Baden-Württemberg und somit keine Orientierungswerte vorgegeben sind, die auf mögliche Beeinträchtigungen schließen lassen. Außerdem weist der Landesentwicklungsplan nicht zu jeder Festlegung des Kapitels eine Begründung auf.

### **6.1.5 Planelemente des Regionalplans Mittlerer Oberrhein**

Der Regionalplan Mittlerer Oberrhein, der 2003 als Satzung beschlossen wurde, verfügt über das Kapitel 2.5.3 „Regionalbedeutsamer Einzelhandel“, welches 2006 durch eine Teilfortschreibung ergänzt wurde. In diesem werden die fünf Festlegungen des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg in insgesamt zehn Festlegungen konkretisiert. Die Festlegungen bestehen aus

<sup>137</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 130 f.

<sup>138</sup> Ebenda, S. 28.

<sup>139</sup> Vgl. ebenda.

<sup>140</sup> Ebenda.

<sup>141</sup> Vgl. ebenda, 131.

sieben Zielen, zwei Grundsätzen und einem Vorschlag zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels.<sup>142</sup> Derzeit wird eine grundlegende Fortschreibung des Regionalplans vorbereitet.<sup>143</sup>

**Tab. 7: Festlegungen des Regionalplans Mittlerer Oberrhein**

<b>Festlegung</b>	<b>Planelement</b>	<b>Rechtsqualität</b>
Z (1)	Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur	Ziel
Z (2)	Konzentrationsgebot	Ziel
Z (3)	Beeinträchtigungsverbot und Kongruenzgebot	Ziel
Z (4)	Vorranggebiete für Einzelhandelsprojekte (Integrierte Lagen)	Ziel
Z (5)	Vorbehaltsgebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Ergänzungsstandorte)	Ziel
Z (6)	Nahversorgung	Ziel
V (7)	Anpassung von Bebauungsplänen	Vorschlag
G (8)	Anbindung an den ÖPNV	Grundsatz
G (9)	Einzelhandelskonzepte	Grundsatz
Z (10)	Einzelhandelsagglomeration	Ziel

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 1 f..

Zu Z (1): Diese Zielfestlegung des Regionalplans beinhaltet die „Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur“.

*„Die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von regionalbedeutsamen Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) ist so zu lenken, dass sie sich in das Siedlungsgefüge und das zentralörtliche Versorgungssystem der Region sowie benachbarter Räume einfügen.“<sup>144</sup>*

Die Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur repräsentiert die Leitvorstellung von lebendigen Zentren und einer flächendeckenden Nahversorgung der Region, die durch die Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels erreicht werden soll. Die regionalplanerischen Festlegungen (2) - (9) sollen auf eine Raumverträglichkeit regionalbedeutsamer Vorhaben hinwirken. Insbesondere soll „die Sicherstellung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur und einer verbrauchernahen Versorgung, eine ressourcen-, natur- und umweltschonenden Verkehrsentwicklung und der sparsame Umgang mit natürlichen Ressourcen“<sup>145</sup> durch die raumordnerische Steuerung gewährleistet werden.<sup>146</sup>

<sup>142</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2003): Regionalplan. Karlsruhe, S. 90 ff.

<sup>143</sup> Vgl. Hager, Gerd (2019): Grundlagen der Regionalplanung. Karlsruhe, 19 f..

<sup>144</sup> Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 1.

<sup>145</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>146</sup> Vgl. ebenda.

Zu Z (2): Diese Zielfestlegung des Regionalplans beinhaltet das „Konzentrationsgebot“.

*„Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte sind nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig. Ausnahmsweise kommen auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion in Betracht, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist. Hersteller-Direktverkaufszentren sind nur in Oberzentren zulässig. Bei einer Geschossfläche von weniger als 5.000 qm können ausnahmsweise auch Standorte in Mittelzentren in Betracht kommen.“<sup>147</sup>*

Durch das Konzentrationsgebot sind großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in den zentralen Orten, Ober-, Mittel- und Unterzentrum, zulässig. Diese verfügen über die ausreichende Infrastruktur und Einwohner im Einzugsgebiet. Folgen des stetigen Wandels im Einzelhandel ist eine sinkende Zahl von Einzelhandelsbetrieben bei gleichzeitig wachsender Verkaufsfläche je Betrieb und insgesamt. Die durch die modernen Formate des Lebensmitteleinzelhandels ausgelöste Aufgabe kleiner Geschäfte, hat zur Folge, dass großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe nun die verbrauchernahe Grundversorgung zur Aufgabe haben. Aufgrund dessen kann in Ausnahmefällen von der Bindung an die Zentralitätsstufen abgewichen werden. Falls großflächige Einzelhandelbetriebe der Grundversorgung dienen, sind diese ausnahmsweise auch in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig. Hierbei muss beachtet werden, dass die Grundversorgung von Orten im Einzugsbereich nicht gefährdet werden darf. Hersteller-Direktverkaufszentren sind für die Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels ohne Belang.<sup>148</sup>

Zu Z (3): Diese Zielfestlegung des Regionalplans beinhaltet das „Beeinträchtigungsverbot und Kongruenzgebot“.

*„Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die städtebauliche Entwicklung und Ordnung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich nicht wesentlich beeinträchtigen. Ihre Verkaufsfläche ist auf die Einwohnerzahl des Zentralen Ortes und dessen Verflechtungsbereich abzustimmen.“<sup>149</sup>*

Die Größe des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels soll auf die der zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche abgestimmt werden. Als Kriterien zur Bewertung der zentralen Orte wird die Einwohnerzahl, die abzuleitende Kaufkraft und die wirtschaftliche Bedeutung des zentralen Ortes oder die Bedeutung als regionaler Verkehrsknoten berücksichtigt. Eine Verletzung des Kongruenzgebots liegt vor, wenn der vorhabenbezogene Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der betroffenen Gemeinde wesentlich überschreitet. Diese wesentliche Überschreitung ist in Baden-Württemberg anzunehmen, wenn weniger als 70 % des Umsatzes im Verflechtungsbereich erzielt wird bzw. werden soll. Eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbots liegt vor, wenn der zentrale Versorgungskern der Standortgemeinde, anderer zentraler Orte oder die verbrauchernahe Versorgung im wesentlich beeinträchtigt werden. Eine wesentliche Beeinträchtigung ist anzunehmen, wenn durch den von Vorhaben zu erwarteten Kaufkraftabfluss Geschäftsaufgaben drohen. Anhaltswerte hierfür sind ca. 10% Umsatzverlust bei zentren- bzw. nahversorgungsrelevanten Sortimenten und ca. 20 % bei nicht-

---

<sup>147</sup> Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 1.

<sup>148</sup> Vgl. ebenda, S. 5 f.

<sup>149</sup> Ebenda, S. 1.

zentralrelevanten bzw. nicht nahversorgungsrelevanten Sortimenten. Der Umsatzverlust ist in Bezug auf das vorhabenspezifische Sortiment zu betrachten.<sup>150</sup>

Zu Z (4): Diese Zielfestlegung des Regionalplans beinhaltet „Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (integrierte Lagen)“.

*„Einzelhandelsgroßprojekte sind in den in der Raumnutzungskarte ausgewiesenen Vorranggebieten (Integrierten Lagen) anzusiedeln. Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen nur in diesen Standorten ausgewiesen, errichtet und erweitert werden. Ihre Ausweisung und Errichtung außerhalb der Integrierten Lagen ist ausgeschlossen (Ausschlussgebiet). Ausnahmsweise sind bestandsorientierte Erweiterungen zulässig, sofern sie entsprechend der Z (1) bis Z (3) regionalplanerisch verträglich sind. Zentrenrelevante Randsortimente sind außerhalb der Vorranggebiete zulässig, sofern sie entsprechend der Z (1) bis Z (3) regionalplanerisch verträglich sind.“<sup>151</sup>*

Vorranggebiete für integrierte Lagen sollen der Erhaltung attraktiver und vielfältig genutzter Innenstädte dienen. Ein zentraler Ort hat die Funktion möglichst viele Einzelfunktionen in räumlicher Nachbarschaft zu bündeln und somit auch eine gute Erreichbarkeit dieser zu ermöglichen. Da eine Steuerung lediglich mit dem Konzentrationsgebot nicht ausreichen würde, um die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel wirksam in integrierte Lagen zu steuern, werden in der Raumnutzungskarte Standortlagen für großflächige Einzelhandelsbetriebe gebiets-scharf festgelegt. Großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten – dazu gehört auch das Sortiment Lebensmittel – sind nur in integrierten Lagen zulässig, da dieses Sortiment nur eine geringe Fläche beansprucht, Innenstadtbesucher anzieht und ohne die Nutzung eines PKW transportiert werden kann. Damit verbunden ist der Ausschluss zentrenrelevanter großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Vorranggebiete. Der Ausschluss ist nötig um die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie eine geordnete Entwicklung der Siedlungsregion zu gewährleisten. Auch eine Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ist außerhalb integrierter Lagen ausgeschlossen. Ausnahmsweise ist eine Erweiterung zulässig, wenn der zentrale Versorgungskern, andere zentrale Orte und die verbrauchernahe Versorgung in ihrer Funktionsfähigkeit nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Es ist dabei nachzuweisen, dass die Erweiterung verträglich ist. Wenn Einzelhandelsbetriebe außerhalb Integrierter Lagen realisiert werden sollen, erfolgt ein Ausschluss oder eine Begrenzung des zentralrelevanten Randsortiments auf eine für die Regionalplanung verträgliche Größenordnung. Die Großflächigkeit dieser Betriebe ist in diesem Fall zu vermeiden. Als Abgrenzung der integrierten Lagen dienen Erhebungen und bestehende Konzepte. Ein wesentliches Kriterium zur Abgrenzung stellt die Bestandsdichte dar.<sup>152</sup>

Der Regionalplan Mittlerer Oberrhein enthält insgesamt 14 Ergänzungen zur Raumnutzungskarte von 2002, unter anderem in Bezug auf den großflächigen (Lebensmittel-) Einzelhandel. Beispielhaft zeigt Abb. 6 für das Oberzentrum Karlsruhe die Festlegung der integrierten Lagen sowie Ergänzungsstandorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe.<sup>153</sup>

---

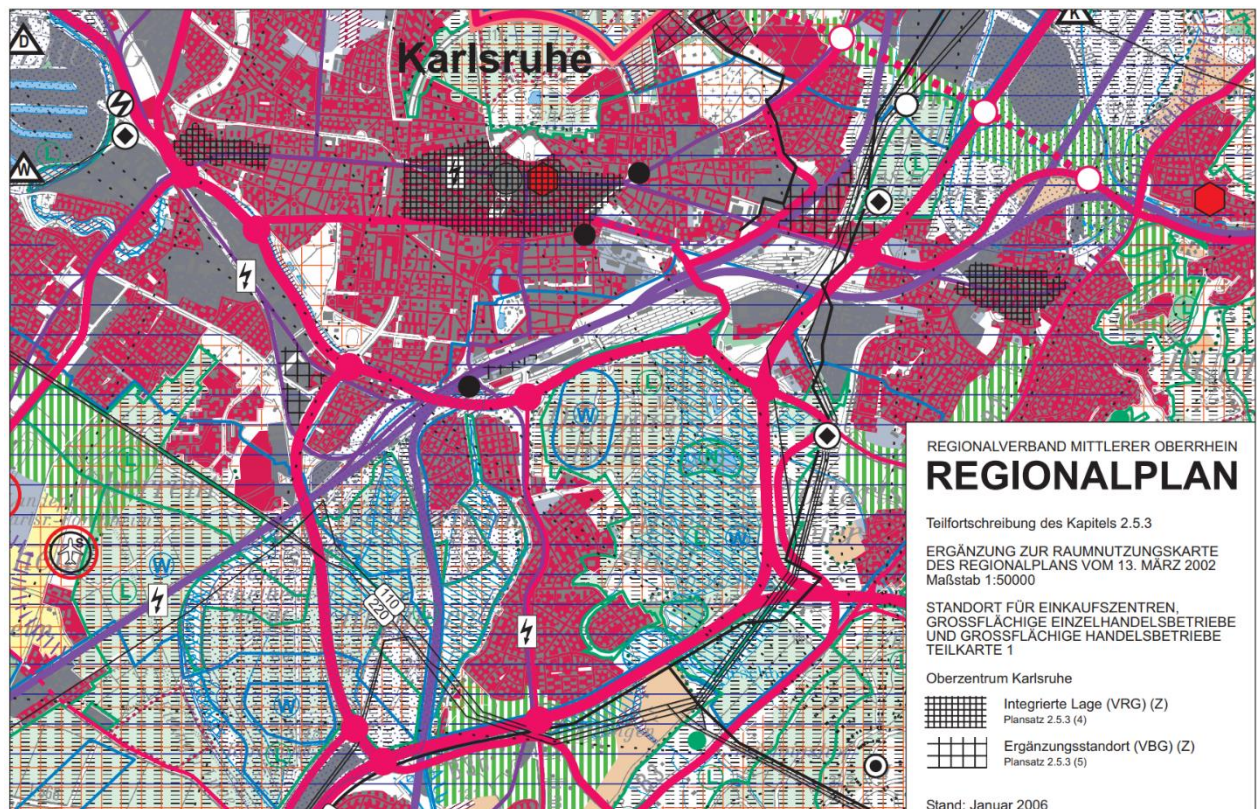
<sup>150</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 6 f.

<sup>151</sup> Ebenda, S. 1.

<sup>152</sup> Vgl. ebenda, S. 7-11.

<sup>153</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/regionalplan/teilstreitigkeiten/kapitel-253-einzelhandel/> (abgerufen am 23.08.2020).

Abb. 6: Ergänzung zur Raumnutzungskarte für Standorte des großflächigen Einzelhandels



Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein aufgerufen unter [https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user\\_upload/3\\_Regionalplan/Teilfortschreibungen/Kapitel\\_2.5.3\\_Einzelhandel/Teilkarte\\_1Karlsruhe.PDF](https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user_upload/3_Regionalplan/Teilfortschreibungen/Kapitel_2.5.3_Einzelhandel/Teilkarte_1Karlsruhe.PDF), Stand 23.08.2020.

Zu Z (5): Diese Zielfestlegung des Regionalplans beinhaltet „Vorbehaltsgebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Ergänzungsstandorte)“.

*„Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten sollen in den Integrierten Lagen angesiedelt werden. Falls dort keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen, sind städtebauliche Randlagen zulässig. Für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten geeignete Standortlagen werden in der Raumnutzungskarte als Vorbehaltsgebiete (Ergänzungsstandorte) festgelegt. Ausnahmsweise ist die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der Integrierten Standorte und der Ergänzungsstandorte zulässig, wenn dort keine geeigneten Flächen verfügbar sind, eine regionalplanerisch abgestimmte Standortsuche durchgeführt und die regionalplanerische Verträglichkeit entsprechend der Z (1) bis Z (3) nachgewiesen wird.“<sup>154</sup>*

Die Vorbehaltsgebiete für Einzelhandelsgroßprojekte sind für die Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe irrelevant, da diese über ein zentrenrelevantes Sortiment verfügen, die Vorbehaltsgebiete jedoch für nicht-zentrenrelevante Vorhaben anzuwenden sind. Aufgrund dessen werden diese in der weiteren Analyse nicht weiter betrachtet.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 1f..

<sup>155</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 11.

Zu Z (6): Diese Zielfestlegung des Regionalplans betrifft die „Nahversorgung“.

*„Für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten gelten das Konzentrationsgebot, das Integrationsgebot, das Beeinträchtigungsverbot und das Kongruenzgebot. Die Verträglichkeit der Einzelhandelsgroßprojekte ist nachzuweisen.“<sup>156</sup>*

Zu den nahversorgungsrelevanten Sortimenten zählen vor allem die Grundversorgung mit Lebensmitteln sowie Getränken. Großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sollen folglich in integrierten Lagen ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Falls in integrierten Lagen keine Standorte verfügbar sind, können Nahversorgungsmärkte auch außerhalb dieser ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Dafür sind Standorte in Wohngebieten oder in räumlicher Zuordnung zu Wohngebieten möglich. Das Kongruenz- und Integrationsgebot sowie das Beeinträchtigungsverbot gelten für diese Vorhaben weiterhin. Die regionalplanerische Verträglichkeit ist durch ein Gutachten oder das Raumordnungsverfahren nachzuweisen.<sup>157</sup>

Zu Z (7): Dieser Vorschlag des Regionalplans betrifft die „Anpassung von Bebauungsplänen“.

*„Bebauungspläne mit Festsetzung GE oder GI, denen die BauNVO 1962 oder 1968 zugrunde liegt, sollen auf die aktuelle BauNVO umgestellt werden. Raumordnerisch und städtebaulich nicht vertretbare Entwicklungen durch die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten, vor allem mit zentrenrelevanten Sortimenten, sind zu vermeiden.“<sup>158</sup>*

Bei Bebauungsplänen gilt immer die zum Zeitpunkt der Aufstellung geltende Fassung der BauNVO. Bei der Anwendung der BauNVO 1962 sowie 1968 lassen sich raumordnerische unerwünschte Ansiedlungen großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Industrie- und Gewerbegebieten meist nicht steuern. Deshalb sollen vorhandene bzw. ältere Bebauungspläne auf die aktuelle BauNVO umgestellt werden. Dadurch könnte die konsequente Anwendung der Steuerungsinstrumente gewährleistet werden. Die Umstellung der Bebauungspläne soll dabei (spätestens) bei der Fortschreibung der Flächennutzungspläne geschehen, da hier regelmäßig eine Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich ist und so diese auf die Aktivität der Kommunen hinwirken kann<sup>159</sup>. Da die Gemeinde gem. § 1 Abs. 4 BauGB grundsätzlich dazu verpflichtet ist, Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen soll der Vorschlag des Regionalplans lediglich als Hinweis dienen.<sup>160</sup>

Zu Z (8): Diese Grundsatzfestlegung des Regionalplans betrifft die „Anbindung an den ÖPNV“.

*„Im Rahmen der Bauleitplanung sind die innerörtlichen zentral und günstig zu Wohngebieten gelegenen Einzelhandelsstandorte zu fördern. Neue Standorte sollen für den Fußgänger- und Radverkehr gut erschlossen und mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreichbar sein.“<sup>161</sup>*

Großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in peripheren Lagen verschlechtern die verbrauchernahe Versorgung für Menschen ohne ein KFZ. Durch die Anbindung an den ÖPNV

---

<sup>156</sup> Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 2.

<sup>157</sup> Vgl. ebenda, S. 12 f.

<sup>158</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>159</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.

<sup>160</sup> Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>161</sup> Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 2.



sollen großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe an Standorten realisiert werden, an denen eine Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr besteht. Dadurch soll die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet werden und der motorisierte Individualverkehr abnehmen.<sup>162</sup>

Zu Z (9): Diese Grundsatzfestlegung des Regionalplans betrifft „Einzelhandelskonzepte“.

*„Zur Ordnung und Standortentwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten sowie zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung sollen die Gemeinden kommunale oder interkommunale Entwicklungskonzepte erarbeiten, die mit dem regionalen Einzelhandelskonzept abgestimmt sind.“<sup>163</sup>*

Durch Einzelhandelskonzepte sollen fachliche Grundlagen für die räumliche Steuerung des Einzelhandels auf kommunaler Ebene entstehen. Dabei dienen regionale Einzelhandelskonzepte als Grundlage für nachfolgend erarbeitete kommunale Einzelhandelskonzepte<sup>164</sup>

Zu Z (10): Diese Zielfestlegung des Regionalplans betrifft die „Einzelhandelsagglomeration“.

*„Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische und städtebauliche Folgeeffekte auslösen können, sind wie ein einheitliches Vorhaben zu beurteilen.“<sup>165</sup>*

Durch die Agglomerationsregelung sollen mehrere kleinere Betriebe einer raumordnungsrechtlichen Gesamtbetrachtung unterzogen werden. Gesamtbetrachtung unterzogen werden. Sie kommt zur Anwendung, wenn die Betriebe gleichzeitig verwirklicht werden oder wenn ein neuer Betrieb zu bestehenden Betrieben hinzutritt. Voraussetzung für die Anwendung ist ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang dieser Betriebe. Der räumliche Zusammenhang entsteht durch die Nähe der Betriebe, der funktionale Zusammenhang durch Verknüpfungen in Hinsicht des Betriebs, Markt oder Sortiments. Durch die Agglomerationsregelung werden die Betriebe als ein Vorhaben betrachtet, überschreiten ggf. so die Schwelle der Großflächigkeit und unterfallen damit den einzelhandelsbezogenen Festlegungen. Um die Auswirkungen zu überprüfen kann ein Einzelhandelsgutachten oder Raumordnungsverfahren erforderlich sein. Die Deckung des örtlichen Bedarfs durch nicht großflächige Einzelhandelbetriebe, die in räumlicher Nähe stehen, ist regionalplanerisch erwünscht.<sup>166</sup>

Von den insgesamt zehn Festlegungen im Kapitel 2.5.3 „Regionalbedeutsamer Einzelhandel“ erhalten insgesamt neun Festlegungen eine bindende Wirkung für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel. Neben den vier landes- bzw. regionalplanerischen Ge- und Verboten werden die Leitvorstellung der Region, die Sicherung der Nahversorgung, die Anpassung von Bebauungsplänen, die Anbindung an den ÖPNV sowie Einzelhandelskonzepte und Agglomerationsregelungen festgelegt. Durch Verweise auf den, mittlerweile außer Kraft getretenen, Einzelhandelserlass werden Orientierungswerte für das Kongruenzgebot und für das Beeinträchtigungsverbot sowie einheitliche Vorgaben und Hinweise für die Anwendung der landesplanerischen Ge- und Verboten im Land vorgegeben.

---

<sup>162</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 13.

<sup>163</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>164</sup> Vgl. ebenda, S. 14.

<sup>165</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>166</sup> Vgl. ebenda, S. 14 f..

### 6.1.6 Informelle Instrumente der Region Mittlerer Oberrhein

Zu den meistangewandten informellen Instrumenten der Region Mittlerer Oberrhein zählen die Moderation und der raumordnerische Vertrag gem. § 14 Abs. 2 Nr. 1 ROG. Bei der Moderation sollen im Rahmen von Gesprächen die Interessen und Ziele einer oder verschiedener Gemeinden mit den im Regionalplan enthaltenen Zielen und Grundsätzen in Übereinstimmung gebracht werden. Der raumordnerische Vertrag eignet sich, um strittige Themen in Bezug auf die Raumordnung zu regeln und dient der Verwirklichung des Regionalplans. Raumordnerische Verträge haben mehr den Charakter von Vereinbarungen bzw. Zusagen und nicht den Charakter von justiziablen Vertragswerken. Über ein eigenes informelles regionales Einzelhandelskonzept verfügt die Region nicht. Nach dem Verständnis des Regionalverbandes stellt das Kapitels 2.5.3 „Regionalbedeutsamer Einzelhandel“ dieses regionale Einzelhandelskonzept dar. Kommunale bzw. interkommunale Einzelhandelskonzepte sind folglich mit der Teilfortschreibung abzustimmen.<sup>167</sup> Ein weiteres informelles Instrument stellt der „Handelsmonitor Oberrhein – Untersuchung zur Einzelhandelsentwicklung und raumordnerischen Steuerungswirkung zum großflächigen Einzelhandel 2008 – 2017“ dar. Das Fachgutachten für die Regionen Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein beinhaltet die Erhebung des Einzelhandelsbestandes, die Auswertung der Daten und die Überprüfung der Effektivität der bestehenden Steuerungsinstrumente. Durch einen Vergleich mit der aus dem Jahr 2008 stammenden Vorläuferuntersuchung können bestehende Entwicklungen identifiziert werden. Der Handelsmonitor dient als Grundlage für die Fortschreibung der Regionalpläne, insbesondere hinsichtlich der Wirkung der raumordnerischen Steuerungsinstrumente und als Grundlage für Planungen auf kommunaler Ebene.<sup>168</sup>

### 6.1.7 Regelungslücken in der Region Mittlerer Oberrhein

In der Region Mittlerer Oberrhein lassen sich nur wenige Regelungslücken bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels identifizieren. Durch den mittlerweile außer Kraft getretenen Einzelhandelserlass kann eine landesweit gleiche Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe und Orientierungswerten wie beispielsweise bei dem Kongruenzgebot und dem Beeinträchtigungsgesetz nicht mehr regelmäßig gewährleistet werden. Eine gleiche Rechtsanwendung zur Bewertung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe ist ohne die vorgegebenen Orientierungswerte – wie beispielsweise der Überschreitung des zentralen Verflechtungsbereichs bei mehr als 30 % Umsatz außerhalb des Verflechtungsbereichs – im Einzelhandelserlass nur schwer erreichbar. Außerdem ist die Flächenfestlegung integrierter Lagen durch Vorranggebiete in Unterzentren zu überdenken, da die städtebauliche Struktur in diesen sehr kleinteilig ist und die Regionalplanung in der Raumnutzungskarte mit einem Maßstab von 1:50.000 „Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (Integrierte Lagen)“ ausweist. Eine sinnvolle Ausweisung ist in dieser Konkretisierungsstufe teilweise nur schwer möglich. Als große Regelungslücke identifiziert der Verbandsdirektor Herr Prof. Dr. jur. Hager fehlende Festlegungen bezüglich des Online-Handels. Dieser ist im Gegensatz zum stationären (Lebensmittel-) Einzelhandels bisher ohne raumordnerische Vorgaben. Der herrschende Gleichheitssatz könnte hier betroffen sein, vor allem wenn der Einfluss des Online-Handels in den kommenden Jahren – wie erwartet – weiter ansteigt.<sup>169</sup> Nach Herrn Prof. Dr. Acocella ist der Online-

---

<sup>167</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.

<sup>168</sup> Vgl. GMA Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH (2017): Handelsmonitor Oberrhein Untersuchung zur Einzelhandelsentwicklung und raumordnerischen Steuerungswirkung zum großflächigen Einzelhandel 2008 bis 2017. Ludwigsburg, S. 3.

<sup>169</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.

Lebensmitteleinzelhandel (noch) nicht regulierungsbedürftig, da dieser bisher mit unter 5% Umsatzanteil nur eine untergeordnete Rolle einnimmt.<sup>170</sup>

### 6.1.8 Erfolg der Steuerung in der Region Mittlerer Oberrhein

Der Verbandsdirektor der Region – Herr Prof. Dr. jur. Hager – schätzt die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels in der Region Mittlerer Oberrhein als sehr erfolgreich ein. Die Grundregel dabei lautet, dass möglichst viel Qualität in der Nahversorgung geschaffen werden soll ohne andere Gemeinden bzw. Einzelhandelsbetriebe zu beeinträchtigen. So sollen auch lebendige Innenstädte gesichert werden. Zu erfolgreichen Beispielen der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels zählen insbesondere auch die in Zusammenarbeit mit den Trägern der Bauleiplanung erfolgte planungsrechtliche Einschränkung von sich an peripheren Standorten entwickelten Einzelhandelsagglomerationen wie z.B. das Durchlach Center in Karlsruhe, das E Center in Kuppenheim sowie der Globus Wiesenthal. Der größte Erfolg der Region ist jedoch die gute Grundversorgung in der Fläche.<sup>171</sup>

## 6.2 Region Rheinhessen-Nahe

### 6.2.1 Verortung der Region Rheinhessen-Nahe

Die Region Rheinhessen-Nahe ist eine von fünf Planungsregionen in Rheinland-Pfalz, im Süd-Westen Deutschlands. Sie umfasst mit den Landkreisen Birkenfeld, Bad Kreuznach, Mainz-Bingen, Alzey-Worms sowie den kreisfreien Städten Mainz und Worms eine Fläche von 3041 km<sup>2</sup> und liegt inmitten Rheinland-Pfalz.<sup>172</sup>

Abb. 7: Verortung der Region Rheinhessen-Nahe



Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, aufgerufen unter: [https://www.bkg.bund.de/SharedDocs/Downloads/BKG/DE/Downloads-Karten/Verwaltungskarte-Deutschland-LRK-DIN-A3.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bkg.bund.de/SharedDocs/Downloads/BKG/DE/Downloads-Karten/Verwaltungskarte-Deutschland-LRK-DIN-A3.pdf?__blob=publicationFile&v=1), Stand 01.08.2020; Landschaftsinformationssystem der Naturschutzverwaltung, aufgerufen unter [https://geodaten.naturschutz.rlp.de/kartendienste\\_naturschutz/](https://geodaten.naturschutz.rlp.de/kartendienste_naturschutz/), Stand 01.08.2020.

<sup>170</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. Acocella am 01.09.2020.

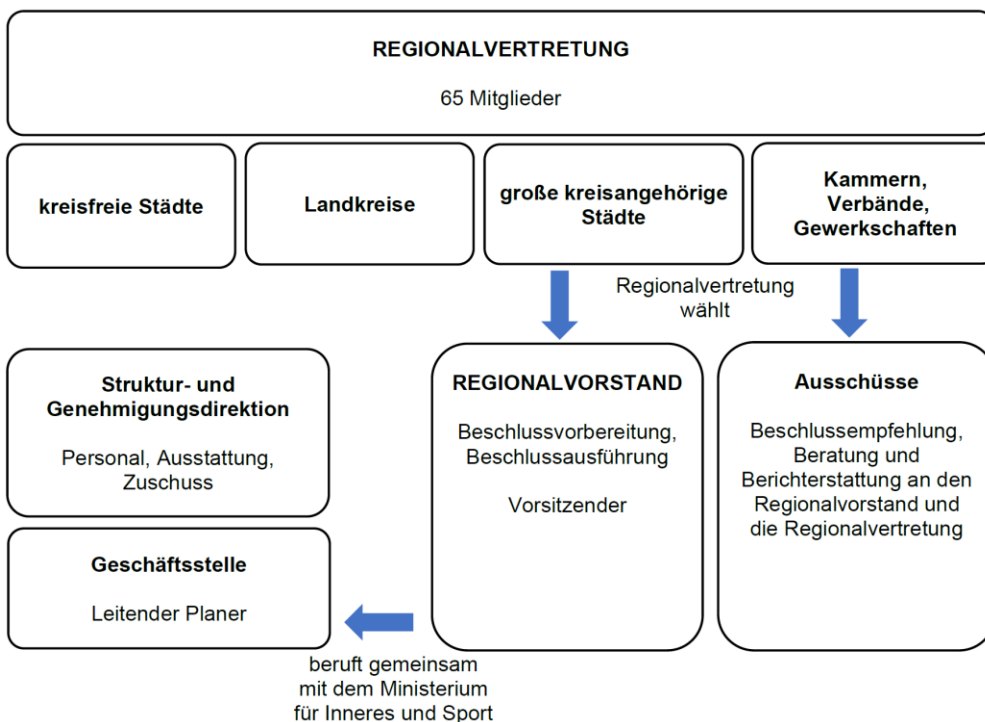
<sup>171</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.

<sup>172</sup> Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe: Raumstruktur in der Region Rheinhessen-Nahe, unter: <http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/region-raumstruktur/> (abgerufen am 01.08.2020).

## 6.2.2 Organisation der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe

Gem. § 14 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPIG RP) bilden die kreisfreien Städte und Landkreise in der Region die Planungsgemeinschaft. In Rheinhessen-Nahe sind große kreisangehörige Städte, Industrie und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern und Gewerkschaften sowie Arbeitsverbände Mitglieder der Planungsgemeinschaft. Die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe ist gem. § 15 LPIG RP eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und verfügt über die Organe Regionalvertretung und Regionalvorstand. Nach § 10 Abs. 1 LPIG RP wird der Regionalplan von der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe für diese Region erarbeitet. Die Regionalvertretung besteht aus Vertretern der kreisfreien Städte, Landkreise, großen kreisangehörigen Städten sowie Kammern, Verbände und Gewerkschaften, die den Regionalvorstand aus ihrer Mitte wählen (§ 15 LPIG RP). Nach § 15 Abs. 6 LPIG RP kann die Planungsgemeinschaft Ausschüsse bilden. Die Struktur- und Genehmigungsdirektion nimmt die Verwaltungsaufgaben der Planungsgemeinschaft wahr und beruft gemeinsam mit dem Regionalvorstand den leitenden Planer. Die Mitarbeiter der Planungsgemeinschaft sind formal bei der SGD Süd eingestellt.<sup>173</sup> Die Regionalplanung ist in Rheinland-Pfalz gemeinschaftlich organisiert. Die staatliche Planungsstelle ist gegenüber der Regionalversammlung fachlich weisungsgebunden. Die Beschlussfassung erfolgt kommunal.<sup>174</sup>

**Abb. 8: Organisation der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe**



Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, aufgerufen unter <http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/pg-organisation/>, Stand 02.08.2020.

<sup>173</sup> Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe: Organisation und Mitglieder der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, unter: <http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/pg-organisation/> (abgerufen am 01.08.2020); vgl. Expertengespräch mit Herr Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

<sup>174</sup> Vgl. Krappweis, Stefan: Regionalplanung in Deutschland, unter: <http://www.planung-tu-berlin.de/Profil/Regionalplanung.htm> (abgerufen am 02.08.2020).

### 6.2.3 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz

Die Leitvorstellung des Landesplanungsgesetzes Rheinland-Pfalz (LPIG RP) bezogen auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel ist die Sicherung oder Herstellung von gleichwertigen Lebensbedingungen für die Menschen (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 LPIG RP). Auch in Rheinland-Pfalz erhalten die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG Wirkung (§ 1 Abs. 4 LPIG RP). In Bezug auf raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen, wie dem großflächigen Lebensmitteleinzelhandel, können Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden (§ 6 Abs. 1 LPIG RP). Nach dem Anpassungsgebot kann die oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten obersten Landesbehörden verlangen, „dass die Gemeinden ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anpassen oder Bauleitpläne aufstellen, wenn es zur Verwirklichung von Zielen der Raumordnung erforderlich ist“ (§ 23 LPIG RP). Ein Planungsgebot ist im Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz nicht erwähnt.

### 6.2.4 Planelemente des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz

Das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2008 weist in dem Kapitel 3.2.3 „Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen (großflächiger Einzelhandel)“ fünf Zielfestlegungen und drei Grundsatzfestlegungen bezüglich des großflächigen Einzelhandels auf.<sup>175</sup>

Tab. 8: Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz

Festlegung	Planelemente	Rechtsqualität
G 56	wohnnortnahe qualitative Versorgung	Grundsatz
Z 57	Zentralitätsgebot	Ziel
Z 58	städtebauliches Integrationsgebot	Ziel
Z 59	Ergänzungsstandort	Ziel
Z 60	Nichtbeeinträchtigungsgebot	Ziel
Z 61	Agglomerationsverbot	Ziel
G 62	Anbindung an den ÖPNV	Grundsatz
G 63	Einzelhandel mit Zusatzfunktionen	Grundsatz

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96 f..

Zu G 56: Diese Grundsatzfestlegung des Regionalplans enthält die „wohnnortnahe qualitative Versorgung“ der Bevölkerung.

*„Die Sicherung einer wohnortnahen und qualitativen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienstleistungen soll durch die zentralen Orte in den Mittelbereichen und in Aufgabenteilung in den mittelzentralen Verbänden wahrgenommen werden.“<sup>176</sup>*

<sup>175</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96 f.

<sup>176</sup> Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96.

Da der großflächige Lebensmitteleinzelhandel eine wichtige Funktion für die gleichwertige Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs wahrnimmt, müssen die Gemeinden durch planerische Maßnahmen Voraussetzungen für eine städtebaulich verträgliche Entwicklung schaffen. In diesem Zusammenhang werden unter anderem zentraler Orte ausgewiesen.<sup>177</sup>

Zu Z 57: Diese Zielfestlegung des Regionalplans enthält das „Zentralitätsgebot“.

*„Die Errichtung und Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist nur in zentralen Orten zulässig (Zentralitätsgebot). Betriebe mit mehr als 2.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche kommen nur in Mittel- und Oberzentren in Betracht. Ausnahmsweise sind in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu insgesamt 1.600 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist.“<sup>178</sup>*

Durch das Zentralitätsgebot soll die Zuordnung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe zu zentralen Orten gesichert werden. Betriebe ab 2.000 m<sup>2</sup> sollen zudem nur in durch das Land ausgewiesene Ober- und Mittelzentren zulässig sein. Um jedoch der Aufgabe der wohnungsnahen barrierefreien Versorgung zu erfüllen soll zur Sicherung der Grundversorgung großflächiger Einzelhandel mit einer Verkaufsfläche bis zu 1.600 m<sup>2</sup> auch in zentralen Versorgungsbereichen von Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit 3.000 Einwohnern zulässig sein. Es dürfen jedoch keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf Versorgungsstrukturen zu erwarten sein. Die Notwendigkeit für die Ausnahmeregelung soll sich aus einem kommunalen Einzelhandelskonzept ergeben und der Grundversorgung der Bevölkerung dienen.<sup>179</sup>

Zu Z 58: Diese Zielfestlegung des Regionalplans enthält das „städtebauliche Integrationsgebot“.

*„Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist nur in städtebaulich integrierten Bereichen, das heißt in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Die städtebaulich integrierten Bereiche (»zentrale Versorgungsbereiche« im Sinne des BauGB) sind von den zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung verbindlich festzulegen und zu begründen. Diese Regelungen müssen auch eine Liste innenstadtrelevanter und nicht innenstadtrelevanter Sortimente umfassen.“<sup>180</sup>*

Die Ansiedlung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in zentralen Versorgungsbereichen ist erforderlich, da diese Art von Betrieben erheblich zu der Funktionsfähigkeit und Attraktivität der zentralen Orte beitragen. In regionalen bzw. kommunalen Einzelhandelskonzepten soll die Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen erfolgen und begründet werden. Die Ansiedlung eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs soll nicht erfolgen, wenn wesentliche Beeinträchtigungen bezüglich der Funktionsfähigkeit der zentralen Orte oder der Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden zu erwarten sind.<sup>181</sup>

Zu Z 59: Diese Zielfestlegung des Regionalplans enthält „Ergänzungsstandorte“.

*„Die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten ist auch an Ergänzungsstandorten der zentralen Orte*

<sup>177</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 97.

<sup>178</sup> Ebenda, S. 96.

<sup>179</sup> Vgl. ebenda, S. 97.

<sup>180</sup> Ebenda, S. 96.

<sup>181</sup> Vgl. ebenda, S. 98.

*zulässig. Diese sind ebenfalls von den Gemeinden in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen und zu begründen. Innenstadtrelevante Sortimente sind als Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen.*<sup>182</sup>

Ergänzungsstandorte sind für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel irrelevant, da dieser innenstadtrelevante Sortimente anbietet und Ergänzungsstandorte lediglich für Einzelhandelsbetriebe mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten vorgesehen sind. Diese Zielfestlegung wird folglich in der weiteren Analyse außer Betracht gelassen.

Zu Z 60: Diese Zielfestlegung des Regionalplans enthält das „Nichtbeeinträchtigungsgebot“.

*„Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgebot). Dabei sind auch die Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren zu beachten.*<sup>183</sup>

Um die Nichtbeeinträchtigung benachbarter zentraler Orte und der zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde zu gewährleisten soll laut Landesentwicklungsprogramm eine übergemeindliche Abstimmung erfolgen. Die zentralen Versorgungsbereiche, die in Raumordnungsplänen festgelegt werden, sind dabei zu berücksichtigen. Da beide Raumordnungspläne jedoch keine zentralen Versorgungsbereiche festlegen, ist dieses in kommunalen Einzelhandelskonzepten zu tun. Orientierungswerte, wann eine Beeinträchtigung zu erwarten sind, sind nicht festgelegt.<sup>184</sup>

Zu Z 61: Diese Zielfestlegung des Regionalplans enthält das „Agglomerationsverbot“.

*„Der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevanten Sortimenten außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche ist durch Verkaufsflächenbegrenzungen in der Bauleitplanung entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot). Haben sich bereits Agglomerationsbereiche außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche gebildet, so sind diese als Sondergebiete des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung auszuweisen und in ihrem Bestand festzuschreiben.*<sup>185</sup>

Unter Agglomeration versteht man die Ansammlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe. Die einzelnen Einzelhandelsbetriebe überschreiten nicht die Schwelle der Großflächigkeit, doch in ihrer Gesamtheit wirken sie wie ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb. Bei einer gegenseitigen Entfernung der Einzelhandelsbetriebe unter 150 m kann von einer Agglomeration ausgegangen werden; es muss jedoch immer eine Einzelfallbetrachtung erfolgen. Bei einer Agglomeration sind räumlich und funktional zusammenhängenden Verkaufsflächen raumordnungsrechtlich als ein Gesamtes zu bewerten. Die Festlegung soll dafür sorgen, dass negative städtebauliche Auswirkungen kleiner Einzelhandelsbetriebe in Agglomeration vermieden werden.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96.

<sup>183</sup> Ebenda.

<sup>184</sup> Vgl. ebenda, S. 99.

<sup>185</sup> Ebenda, S. 97.

<sup>186</sup> Vgl. ebenda. S. 99.

Zu G 62: Diese Grundsatzfestlegung des Regionalplans enthält die „Einbindung in das ÖPNV-Netz“.

*„Die Ergänzungsstandorte, die außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche eines zentralen Ortes liegen, sollen in örtliche bzw. regionale ÖPNV-Netze eingebunden werden.“<sup>187</sup>*

Da großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe nicht in Ergänzungsstandorten zulässig sind, ist diese Festlegung in Betracht auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel nicht relevant.<sup>188</sup>

Zu G 63: Diese Grundsatzfestlegung des Regionalplans enthält die Einführung von „Einzelhandel mit Zusatzfunktionen“.

*„Um wesentliche Versorgungsschwächen im ländlichen Raum zu vermeiden, sollen Modelle erprobt und bei erfolgreichem Einsatz fortgesetzt werden, die den Einzelhandel mit Zusatzfunktionen (Post/Bank/Dienstleistungen) – auch als mobile Einrichtungen – verknüpfen.“<sup>189</sup>*

Dieser Grundsatz ist in der weiteren Betrachtung ebenfalls nicht relevant, da es sich hierbei meist nicht um großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe handelt, sondern um kleinere Formate. Bei der weiteren Analyse wird diese Festlegung nicht mehr betrachtet.<sup>190</sup>

Insgesamt beziehen sich fünf, der acht Festlegungen des Kapitels 3.2.3 „Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen (großflächiger Einzelhandel)“ auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel. Die Begründung der einzelnen Festlegungen fällt insgesamt knapp aus und lediglich das Zentralitätsgebot und Agglomerationsverbot weisen einen Orientierungswert zur Bewertung auf. Eine Konkretisierung durch den Regionalplan wäre besonders in Hinsicht auf das städtebauliche Integrationsgebot nötig.

## 6.2.5 Planelement des Regionalplans

Der Regionalplan Rheinhessen-Nahe aus dem Jahr 2014 weist in dem Kapitel 2.3.4 „Einzelhandel und Dienstleistungen“ vier Zielfestlegungen und eine Grundsatzfestlegung auf.<sup>191</sup>

**Tab. 9: Festlegungen des Regionalplans Rheinhessen-Nahe**

<b>Festlegung</b>	<b>Planelement</b>	<b>Rechtsqualität</b>
G 41	bedarfsgerechte wohnortnahe Versorgung	Grundsatz
Z <sub>N</sub> 42	Zentralitätsgebot	Ziel
Z <sub>N</sub> 43	städtebauliches Integrationsgebot	Ziel
Z <sub>N</sub> 44	Nichtbeeinträchtigungsgesamt	Ziel
Z 45	Sondergebietspflichtigkeit	Ziel

Entwurf: Eigene Darstellung

Quelle: Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz. S 33.

<sup>187</sup> Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 97.

<sup>188</sup> Vgl. ebenda.

<sup>189</sup> Ebenda.

<sup>190</sup> Vgl. ebenda.

<sup>191</sup> Vgl. ebenda, S. 96 f.



Zu G 41: Diese Grundsatzfestlegung des Regionalplans enthält die „bedarfsgerechte wohnortnahe Versorgung“ der Bevölkerung.

*„Bevölkerung und Wirtschaft in allen Teilen der Region sollen bedarfsgerecht mit Waren und Dienstleistungen versorgt werden. Hierbei soll die Deckung des täglichen Bedarfs soweit wie möglich wohnortnah erfolgen. Dies gilt vor allem für den dünn besiedelten ländlichen Raum. Die Zentrenreichbarkeit spielt dabei eine wichtige Rolle.“<sup>192</sup>*

Durch die raumordnerische Steuerung von großflächigen (Lebensmittel-) Einzelhandelsbetrieben sollen dem Funktionsverlust von Stadt- und Ortskernen entgegengewirkt und die städtischen funktionalen Gefüge nachhaltig gesichert werden. Es wird das Ziel verfolgt, die wohnortnahe Versorgung zu sichern, zentrale Versorgungsbereiche zu fördern und rein PKW-orientierte Standorte zu vermeiden.<sup>193</sup>

Zu Z<sub>N</sub> 42: Diese Zielfestlegung des Regionalplans wurde nachrichtlich aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz Z 57 übernommen und enthält das „Zentralitätsgebot“.

*„Die Errichtung und Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist nur in zentralen Orten zulässig (Zentralitätsgebot). Betriebe mit mehr als 2.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche kommen nur in Mittel- und Oberzentren in Betracht. Ausnahmsweise sind in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu insgesamt 1.600 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist.“<sup>194</sup>*

Die Ansiedlung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben soll sich in zentralen Orten konzentrieren, da diese Betriebe zentren- und identitätsbildend sind sowie An-/Abfahrtsverkehr erzeugen. Das Zentralitätsgebot dient der Sicherung der wohnungsnahen Versorgung, vor allem in ländlichen Räumen, indem es durch die Ausnahmeregelung auch die Ansiedlung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben außerhalb zentraler Orte regelt. Großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe sind demnach mit einer Verkaufsfläche bis zu 1.600 m<sup>2</sup> auch in Gemeinden mit 3.000 Einwohnern ohne zentralörtliche Funktion zulässig. Das Vorhaben muss dafür im Hinblick auf Quantität und Qualität im Hinblick auf die Standortgemeinde im Einzelfall beurteilt werden. Als Beurteilungsgrundlage ob ein Vorhaben notwendig ist, dient das kommunale Einzelhandelskonzept.<sup>195</sup>

Zu Z<sub>N</sub> 43: Diese Zielfestlegung des Regionalplans wurde nachrichtlich aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz Z 58 übernommen und enthält das „städtebaulichen Integrationsgebot“.

*„Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist nur in städtebaulich integrierten Bereichen, das heißt in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Die städtebaulich integrierten Bereiche (»zentrale Versorgungsbereiche« im Sinne des BauGB) sind von den zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung*

---

<sup>192</sup> Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz, S. 33.

<sup>193</sup> Vgl. ebenda, S. 4 f..

<sup>194</sup> Ebenda. S. 33.

<sup>195</sup> Vgl. ebenda. S. 34.

*verbindlich festzulegen und zu begründen. Diese Regelungen müssen auch eine Liste innenstadtrelevanter und nicht innenstadtrelevanter Sortimente umfassen.*<sup>196</sup>

Nach dem städtebaulichen Integrationsgebot ist die Ansiedelung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in integrierten Lagen erforderlich, da sie zur Funktionsfähigkeit und Attraktivität der zentralen Orte beitragen. Es soll darauf geachtet werden, dass eine barrierefreie Erreichbarkeit der Betriebe gesichert und die wohnortnahe Versorgung gewährleistet ist. Da der Regionalplan Rheinhessen-Nahe keine zentralen Versorgungsbereiche ausweist, wird darauf hingewiesen, dass die Kommunen diese in ihren kommunalen Einzelhandelskonzepten, in Abstimmung mit der Regionalplanung, ausweisen müssen.<sup>197</sup>

Zu Z<sub>N</sub> 44: Diese Zielfestlegung des Regionalplans wurde nachrichtlich aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz Z 59 übernommen und enthält das „Nichtbeeinträchtigungsgesetz“.

*„Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgesetz). Dabei sind auch die Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren zu beachten.“*<sup>198</sup>

Das Nichtbeeinträchtigungsgesetz soll dazu beitragen, dass es in anderen zentralen Orten nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kommt. Orientierungswerte, ab wann eine Beeinträchtigung zu erwarten sein könnte, werden im Regionalplan nicht festgelegt.<sup>199</sup>

Zu Z 45: Diese Zielfestlegung des Regionalplans enthält die „Sondergebietspflichtigkeit“.

*„Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist auf Industrie- und Gewerbeflächen nicht gestattet. Hierfür sollen die planerischen Voraussetzungen (Sondergebiete) geschaffen werden, in denen die Zweckbestimmung und Art der Nutzung geregelt ist (§ 11 BauNVO).“*<sup>200</sup>

Die Gemeinde ist gem. § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Bei Bebauungsplänen gilt immer die jeweils aktuelle Fassung der BauNVO. Bei der Anwendung der BauNVO 1962 sowie 1968 lassen sich raumordnerisch unerwünschte Ansiedlungen großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Industrie- und Gewerbegebieten meist nicht steuern. Deshalb sollen die Bebauungspläne auf die aktuelle BauNVO umgestellt werden und nur in Sondergebieten oder zentralen Versorgungsbereichen zugelassen werden.<sup>201</sup>

Dieses Ziel ist – zumindest den ersten Satz betreffend – rechtsdogmatisch kritisch zu würdigen, da sich die Zulässigkeit von Vorhaben in bestimmten Baugebieten abschließend aus der jeweils anzuwendenden Fassung der Baunutzungsverordnung ergibt und die einzelhandelsbezogenen Ziele der Raumordnung lediglich Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung sind.

---

<sup>196</sup> Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz, S. 33.

<sup>197</sup> Ebenda, S. 34.

<sup>198</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>199</sup> Vgl. ebenda, S. 34.

<sup>200</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>201</sup> Vgl. ebenda, S. 34.

Insgesamt enthält der Regionalplan fünf Festlegungen, die auch alle für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel Geltung erlangen. Durch drei nachrichtliche Übernahmen und zwei Festlegungen des Landesentwicklungsplans die nicht weiter konkretisiert wurden, fehlen im Regionalplan Rheinhessen-Nahe Ausweisungen zu zentralen Versorgungsbereichen oder Orientierungswerte für Beeinträchtigungen. Neben drei landes- bzw. regionalplanerischen Geboten, werden das Agglomerationsverbot, die Anpassung an Bebauungspläne und die wohnortnahe qualitative Versorgung festgelegt. Die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche wird den Kommunen und Auslegungsspielraum für Beeinträchtigungen den Genehmigungsbehörden überlassen.

### **6.2.6 Informelle Instrumente der Region Rheinhessen-Nahe**

In der Region Rheinhessen-Nahe ist das meistangewandte informelle Instrument die Moderation. Bevor die Gemeinden in ein förmliches Verfahren einsteigen suchen sie das Gespräch mit der Planungsgemeinschaft. Die Planungsgemeinschaft nimmt eine Vermittlerrolle ein und versucht zwischen kommunalen Interessen und landesplanerischen Vorgaben zu vermitteln. Außerdem wird derzeit ein regionales Gewerbeflächenkonzept aufgestellt. Dieses berücksichtigt alle relevanten Faktoren und untersucht, wo neue Gewerbeflächen entwickelt werden können, welche Standorte für welche Arten von Gewerbeflächennutzung geeignet sind und wie bestehende Brachen genutzt werden können.<sup>202</sup>

### **6.2.7 Regelungslücken in der Region Rheinhessen-Nahe**

Auch in der Region Rheinhessen-Nahe lassen sich bestehende Regelungslücken identifizieren. Aufgrund des fehlenden Kongruenzgebotes in der Region kann nicht gesichert werden, dass der Einzugsbereich des Lebensmitteleinzelhandelsbetriebes den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht wesentlich überschreitet. Zwar kommt das Nichtbeeinträchtigungsgebot in der Region zur Anwendung, es sind aber insbesondere in dichter besiedelten Bereichen der Region Fallgestaltungen möglich, in denen das Nichtbeeinträchtigungsgebot eingehalten wird, aber die Umsätze in großen Teilen von Kunden außerhalb des zentralörtlichen Verflechtungsbereichs generiert werden und so gegen ein Kongruenzgebot verstoßen würde. Insoweit kann das Nichtbeeinträchtigungsgebot das Kongruenzgebot nicht ersetzen. Drei Ziele des Regionalplans Rheinhessen-Nahe werden nachrichtlich aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz übernommen und nicht weiter konkretisiert, um eine gewisse Einheitlichkeit im Land zu gewährleisten<sup>203</sup>. Vor allem die Konkretisierung des städtebaulichen Integrationsgebots auf regionaler Ebene wäre sinnvoll. Das städtebauliche Integrationsgebot der Region wird lediglich textlich festgesetzt; flächenbezogene zeichnerische Festlegungen fehlen in Gänze. Folge ist, dass zentrale Versorgungsbereiche erst auf kommunaler Ebene in kommunalen Einzelhandelskonzepten zu identifizieren sind. Dadurch, dass in der Region kein Bedarf für einen Einzelhandelserlass gesehen wird, fehlt es in Rheinland-Pfalz gänzlich an einer einheitlichen Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe sowie zusätzlichen einheitlichen Orientierungswerten für die Ansiedlung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, die eine gleiche Behandlung der Betriebe fördern würden.<sup>204</sup> In der Region fehlen bisher Untersuchungen der Steuerungswirkung der raumordnerischen Instrumente sowie ein regionales Einzelhandelskonzept. Durch diese könnte die raumordnerische Steuerung in der Region verbessert werden, um in durch die Bauleitplanung

---

<sup>202</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

<sup>203</sup> Vgl. ebenda.

<sup>204</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96 f.; vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz, S. 33 f..

beplanten Flächen eine geordnete Entwicklung zu gewährleisten. Der leitende Planer Herr Krämer identifiziert ebenso wie Herr Prof. Dr. jur. Hager den Online-Handel als Regelungslücke, da dieser im Gegensatz zum stationären großflächigen Lebensmitteleinzelhandel nicht gesteuert wird. Außerdem stellt auch er die unterschiedlichen Anwendungen der Festlegungen des Regionalplans in den Genehmigungsbehörden fest.<sup>205</sup>

### 6.2.8 Erfolg der Steuerung in der Region Rheinhessen-Nahe

Der leitende Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe schätzt die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels bisher als bedingt erfolgreich ein. Die Raumordnung kann auf gewisse Belange, wie beispielsweise das Kundenverhalten, keinen Einfluss nehmen. Als gelungen bewertet er die lebendige Innenstadt von Mainz; ein Teilerfolg stellt das Möbelhaus Bingen dar, da es an einem Autobahndreieck angesiedelt wurde aber nicht in integrierter Lage.<sup>206</sup>

### 6.3 Vergleich der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in den Regionen

Anhand der vorausgegangenen Untersuchung der zwei Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe lassen sich einige Unterschiede identifizieren, die in der nachfolgenden Tabelle veranschaulicht werden.

Tab. 10: Unterschiede zwischen den Planungsregionen

gesetzliche Grundlagen	Mittlerer Oberrhein	Rheinhessen-Nahe
Landesplanungsgesetz	LplG Baden-Württemberg (zuletzt geändert 2018)	LPIG Rheinland-Pfalz (zuletzt geändert 2015)
Einzelhandelserlass	_*	-
* Der Einzelhandelserlass Baden-Württemberg von 2001 ist außer Kraft getreten, wird aber noch im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg und Regionalplan Mittlerer Oberrhein zitiert		
Landesentwicklungsplan bzw. -programm	Mittlerer Oberrhein	Rheinhessen-Nahe
Landesentwicklungsplan bzw. -programm in Kraft seit	2002	2008
Leitvorstellung der Einzelhandelssteuerung	Grundsatz wohnnortnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen	Grundsatz wohnnortnahe und qualitative Versorgung der Bevölkerung
Anzahl der Festlegungen die den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel betreffen	fünf (drei Zielfestlegungen, zwei Grundsatzfestlegungen)	fünf (vier Zielfestlegungen, eine Grundsatzfestlegung)

<sup>205</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

<sup>206</sup> Vgl. ebenda.

<b>Regionalplanung und Regionalpläne</b>	<b>Mittlerer Oberrhein</b>	<b>Rheinhessen-Nahe</b>
Organisation der Regionalplanung	Regionalverband kommunalverbandliche Regionalplanung	Planungsgemeinschaft staatliche Planungsstelle, kommunale Beschlussfassung (Mischmodell)
Regionalplan in Kraft seit	2003; Fortschreibung Kapitel 2.5.3 „Regionalbedeutsamer Einzelhandel“ 2006	2014
Leitvorstellung der Einzelhandelssteuerung	Ziel Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur	Grundsatz bedarfsgerechte Versorgung mit Waren und Dienstleistungen wohnnortnahe Deckung des täglichen Bedarfs
Anzahl der Festlegungen die den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel betreffen	neun (sechs Zielfestlegungen, zwei Grundsatzfestlegungen, ein Vorschlag)	fünf (vier Zielfestlegungen, eine Grundsatzfestlegungen)
Nachrichtliche Übernahme von Festlegungen aus dem Landesentwicklungsplan bzw. -programm	-	drei
Festlegungen für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel (insgesamt)	neun (sechs Zielfestlegungen, zwei Grundsatzfestlegungen, ein Vorschlag)	sechs (fünf Zielfestlegungen, eine Grundsatzfestlegung)
<b>Inhalte der Raumordnungspläne</b>	<b>Mittlerer Oberrhein</b>	<b>Rheinhessen-Nahe</b>
Konzentrationsgebot/ Zentralitätsgebot	Ziel Einzelhandelsgroßprojekte nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig zur Sicherung der Grundversorgung auch in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig die mit Siedlungsbereichen benachbarter zentraler Orte höherer Hierarchiestufe zusammengewachsen sind	Ziel großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Ober-, Mittel- und Grundzentren zulässig ab einer Verkaufsfläche von 2.000 m <sup>2</sup> nur in Mittel- und Oberzentren zulässig zur Sicherung der Grundversorgung bis zu einer Verkaufsfläche von 1.600 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche auch in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mindestens 3.000 Einwohnern zulässig
Beeinträchtungsverbot/ Nichtbeeinträchtigungsgebot	Ziel städtebauliche Entwicklung, Ordnung und Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne sowie	Ziel dürfen Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde und die

	<p>verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden</p> <p>als wesentliche Beeinträchtigung gelten Geschäftsaufgaben aufgrund des Vorhabens und dem zu erwartendem Kaufkraftabfluss</p> <p>Anhaltswerte für wesentliche Beeinträchtigung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bei zentrenrelevanten Sortimenten: Umsatzverlust von ~10%</li> <li>- bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten: Umsatzverlust von ~ 20%</li> </ul>	<p>Versorgungsbereiche benachbarter zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigen</p>
Kongruenzgebot	<p>Ziel</p> <p>Einzugsbereich des Vorhabens darf den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreiten</p> <p>eine wesentliche Überschreitung des Verflechtungsbereichs ist gegeben, wenn mehr als 30% des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt wird</p>	-
Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (integrierte Lagen)/ städtebauliches Integrationsgebot	<p>Ziel</p> <p>Einzelhandelsgroßprojekte sind in integrierten Lagen anzusiedeln (Vorranggebiet) außerhalb integrierter Lagen ist die Ausweisung oder Errichtung ausgeschlossen (Ausschlussgebiet)</p> <p>Erweiterungen des Bestands sind ausnahmsweise zulässig, wenn die anderen drei Ge- und Verbote sowie die Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur eingehalten werden</p>	<p>Ziel</p> <p>Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe ist nur in integrierten Lagen zulässig</p> <p>zentrale Versorgungsbereiche werden in Abstimmung mit der Regionalplanung von zentralen Orten verbindlich festgelegt</p> <p>keine Vorranggebiete im Regionalplan</p>
Agglomerationsregelung/ Agglomerationsverbot	<p>Ziel</p> <p>Einzelhandelsprojekte mit räumlichem und funktionalem</p>	<p>Ziel</p> <p>Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevantem</p>

	Zusammenhang sind wie ein einheitliches Vorhaben zu behandeln bei über 800 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche erlangen Ziele der Raumordnung Verbindlichkeit	Sortiment die eine Agglomeration bilden, ist außerhalb integrierter Lagen entgegenzuwirken Agglomeration bei 150m Luftlinie zwischen Eingängen Obergrenzen für Verkaufsflächen sind festzusetzen
--	---	--

<b>spezifische Hinweise an die Adressaten</b>	<b>Mittlerer Oberrhein</b>	<b>Rheinhessen-Nahe</b>
Anpassung von Bebauungsplänen/ Sondergebietspflichtigkeit	Vorschlag Bebauungspläne sollen auf aktuelle BauNVO umgestellt werden	Ziel großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Sondergebieten und nicht Industrie- oder Gewerbegebieten zulässig
Anbindung an den ÖPNV	Grundsatz Standorte sollen gut mit dem ÖPNV erreichbar sein	-
Einzelhandelskonzepte	Grundsatz Abstimmung der kommunalen Entwicklungskonzepte mit regionalem Einzelhandelskonzept	-
Nahversorgung	Ziel Geltung des Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Kongruenzgebot und dem Beeinträchtigungsverbot	-

<b>Eindruck über die Instrumente</b>	<b>Mittlerer Oberrhein</b>	<b>Rheinhessen-Nahe</b>
Begründung des Regionalplans	ausführlich	sehr knapp
informelle Instrumente	Moderation (Vermittlerrolle) raumordnerischer Vertrag Handelsmonitor	Moderation (Vermittlerrolle) regionales Gewerbeflächenkonzept

Entwurf: Eigene Darstellung  
Quelle: Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96 f.; vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz, S 33; vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 27; vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006: Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 1; vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020; vgl. Expertengespräch mit Herrn Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

Die gesetzlichen Grundlagen umfassen neben dem bundesrechtlichen Raumordnungsgesetz in der Region Mittlerer Oberrhein das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG BW) und in der Region Rheinhessen-Nahe das Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPIG RP). Über einen aktuellen Einzelhandelserlass verfügt keines der Bundesländer. Dieser kann die Anwendung der für den Einzelhandel geltenden Rechtsvorschriften in einem Bundesland erläutern und damit vereinheitlichen. Im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg und dem Regionalplan Mittlerer Oberrhein wird jedoch der außer Kraft getretener Einzelhandelserlass von 2001 zitiert. Dieser erlangt damit weiterhin eine gewisse faktische Anwendung.<sup>207</sup>

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP BW) ist seit 2002 und das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP RP) seit 2008 in Kraft. Beide landesweiten Raumordnungspläne enthalten jeweils fünf Festlegungen bezogen auf den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel. Während im LEP RP die Leitvorstellung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Kapitel 3.2.3 „Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen“ inkludiert ist, ist die Leitvorstellung im LEP BW im Kapitel 1 „Leitbild der räumlichen Entwicklung“ enthalten. Hinsichtlich der Formulierung des Leitbildes ähneln sich diese sehr. Während nach G 56 des LEP RP mit der Steuerung des großflächigen Einzelhandels die wohnortnahe und qualitative Versorgung der Bevölkerung gesichert werden soll, soll auch nach 1.2 LEP BW eine wohnortnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen angestrebt werden. Ebenfalls weisen beide Leitvorstellungen die Rechtsqualität eines Grundsatzes auf.<sup>208</sup>

Regionalpläne konkretisieren die Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne. Als Träger der Regionalplanung bilden die Bundesländer Körperschaften des öffentlichen Rechts, die je nach Bundesland anders organisiert sind. Die Organisation der Regionalplanung unterscheidet sich in den Regionen zwischen einem Regionalverband in Baden-Württemberg, der kommunalverbandlich organisiert ist und einer Planungsgemeinschaft in Rheinland-Pfalz, bei der die Planungsstelle staatlich und die Beschlussfassung kommunal ist. Die Organisation der Regionalplanung spielt eine entscheidende Rolle für die Aufstellung des Regionalplans. Während der Regionalplan von Rheinhessen-Nahe mit dem Inkrafttreten im Jahr 2014 von neuerem Datum ist, ist der Regionalplan Mittlerer Oberrhein bereits im Jahr 2003 in Kraft getreten. Das Kapitel „Regionalbedeutsamer Einzelhandel“ wurde jedoch im Jahr 2006 fortgeschrieben. Es ist folglich ein Unterschied von acht Jahren, der zwischen den Festlegungen der beiden Regionen bezüglich des großflächigen Einzelhandels liegt. Auch in der konkretisierten Zielvorstellung der Steuerung großflächiger Einzelhandelsunternehmen weisen die beiden Regionen Unterschiede auf. Die Leitvorstellung des Kapitels 2.5.3 Z (1) „Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur“ der Region Mittlerer Oberrhein besitzt Zielqualität und soll eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur mit lebendigen Zentren und eine verbrauchernahe Versorgung sicherstellen. Die Leitvorstellung des Kapitels 2.3.4 G 41 der Region Rheinhessen-Nahe ist eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen und eine wohnortnahe Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs. Während der Regionalplan Rheinhessen-Nahe lediglich fünf Festlegungen bezüglich des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels enthält, von denen drei nachrichtlich aus dem Landesentwicklungsprogramm übernommen wurden, weist der Regionalplan Mittlerer Oberrhein neun Festlegungen bezüglich der Thematik auf.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe; vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz.

<sup>208</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart; Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.

<sup>209</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe; vgl.



Sowohl der LEP BW und LEP RP als auch die Regionalpläne weisen in ihren Kapiteln bezüglich des großflächigen Einzelhandels mehrere Festlegungen bezüglich der Steuerung dieser Themen auf. Die Festlegungen eines landesweiten Raumordnungsplans entfalten auch Geltung, wenn sie nicht weiter durch Regionalpläne konkretisiert werden. Aufgrund dessen erlangt das Ziel Z 61 „Agglomerationsverbot“ des LEP RP unmittelbare Wirkung für die Bauleitplanung. In der Region Mittlerer Oberrhein wird jede Festlegung bezüglich des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels weiter konkretisiert. Folgend sind sechs Festlegungen in der Region Rheinhessen-Nahe und neun Festlegungen in der Region Mittlerer Oberrhein für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel wirksam.<sup>210</sup> Auch hinsichtlich der Bezeichnung der Gebote und der Ausgestaltung der Festlegungen kann zwischen den zwei Regionalplänen bzw. zwischen dem LEP BW und dem LEP RP unterschieden werden. Bei dem Konzentrations- bzw. Zentralitätsgebot kann die Zulässigkeit in den zentralen Orten unterschieden werden. Während in der Region Mittlerer Oberrhein großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Ober-, Mittel- und Unterebenen zulässig sind, sind diese in der Region Rheinhessen-Nahe in Ober-, Mittel- und Grundzentren zulässig. Weiter erfolgt in Rheinhessen-Nahe eine Differenzierung je nach Verkaufsfläche. Ab einer Verkaufsfläche von 2.000 m<sup>2</sup> sind großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe nur noch in Ober- und Mittelzentren zulässig. Falls die großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe zur Sicherung der Grundversorgung nötig sind, sind diese im Mittleren Oberrhein auch in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig, wenn diese mit Siedlungsbereichen benachbarter zentraler Orte höherer Hierarchiestufe zusammengewachsen sind. Auch in Rheinhessen-Nahe sind in diesem Fall diese Betriebe in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig. Dies wird jedoch durch die Vorgaben einer Mindesteinwohnerzahl der Gemeinden von 3.000 Einwohnern und einer maximalen Verkaufsfläche von 1.600 m<sup>2</sup> weiter eingeschränkt.<sup>211</sup> Das Beeinträchtigungsverbot bzw. das Nichtbeeinträchtigungsgebot bezweckt, dass die Versorgung im Einzugsbereich bzw. in benachbarten zentralen Orten nicht wesentlich beeinträchtigt wird. In der Region Mittlerer Oberrhein wird die Festlegung in der Begründung durch die Gefahr von Geschäftsaufgaben, ausgelöst vom Vorhaben und dessen Kaufkraftabflusses, konkretisiert. Diese sind bei einem Umsatzverlust von ca. 10% bei zentrenrelevantem Sortiment und bei einem Umsatzverlust von ca. 20% nicht-zentrenrelevantem Sortiment anzunehmen.<sup>212</sup> Während die Region Mittlerer Oberrhein auch das Kongruenzgebot enthält, fehlt dieses Gebot in der Region Rheinhessen-Nahe gänzlich. Das Kongruenzgebot soll gewährleisten, dass der Einzugsbereich des Versorgungsbereichs der Standortgemeinde nicht wesentlich überschritten wird. Von einer wesentlichen Überschreitung des Verflechtungsbereichs kann in Baden-Württemberg ausgegangen werden, wenn über 30% des Umsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt wird.<sup>213</sup> Das Integrationsgebot bzw. das städtebauliche Integrationsgebot kommt in beiden

---

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz; vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Organisation, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/verband/organisation/> (abgerufen am 01.08.2020); vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe: Organisation und Mitglieder der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, unter: <http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/pg-organisation/> (abgerufen am 01.08.2020).

<sup>210</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart; vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz; vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe; vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz.

<sup>211</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe. S. 1; Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz. S. 33.

<sup>212</sup> Vgl. ebenda.

<sup>213</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe. S. 1; vgl.

Regionen zur Anwendung. Es soll die Ansiedlung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in integrierten Lagen gewährleisten. In der Region Rheinhessen-Nahe ist das Gebot jedoch strikter formuliert, da hier die Ansiedlung und Erweiterung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe nur in integrierten Lagen zulässig ist. In der Region Mittlerer Oberrhein ist die Erweiterung der Betriebe ausnahmsweise auch zulässig, wenn die restlichen drei Ge- und Verbote sowie die Gewährleistung einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur eingehalten werden. In der Region Mittlerer Oberrhein wird dieses Gebot neben textlichen Festlegungen durch zeichnerische Festlegungen in der Raumnutzungskarte unterstützt. In dieser werden Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (integrierte Lagen) ausgewiesen. In der Region Rheinhessen-Nahe erfolgt die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche erst in kommunalen Einzelhandelskonzepten, die mit der Planungsgemeinschaft abgestimmt werden.<sup>214</sup> Durch die Agglomerationsregelung bzw. das Agglomerationsverbot wird vorgeschrieben, dass mehrere kleine Einzelhandelsbetriebe, die in einem räumlichen und engen Zusammenhang stehen, als einheitliches Vorhaben und folglich möglicherweise als großflächiger Lebensmitteleinzelhandel zu beurteilen sind. In der Region Rheinhessen-Nahe wird ergänzt, dass dieser Zusammenhang bei einer gegenseitigen Entfernung von 150 m Luftlinie anzunehmen ist und dass Agglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb integrierter Lagen durch Verkaufsflächenbegrenzungen entgegenwirkt werden soll.<sup>215</sup>

Neben den klassischen Festlegungen zur Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe gibt es zusätzliche Festlegungen, die eher als spezifische Hinweise für Adressaten dienen. Die Festlegung der Anpassung der Bebauungspläne auf die aktuelle BauNVO ist in beiden Regionalplänen vorhanden. Diese unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Rechtsqualität. Während die Festlegung in Rheinhessen-Nahe die Zielqualität besitzt, ist die Festlegung im Mittleren Oberrhein lediglich ein Vorschlag. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Anpassung der Bebauungspläne bereits durch das in § 1 Abs. 4 BauGB verankerte Anpassungsgebot Geltung entfaltet. Durch die Rechtsqualität der Festlegung eines Ziels in Rheinhessen-Nahe wird diese Thematik – wohl ohne Rechtsgrundlage – doppelt geregelt. Die Rechtsqualität eines Vorschlags hat den Vorteil, dass es sich um raumordnerische Aussagen handelt, die keine rechtliche Bindungswirkung aufweisen. Die Vorschläge müssen zur Kenntnis genommen werden, eine weitere Auseinandersetzung mit diesen ist jedoch nicht unbedingt erforderlich. Sie haben also lediglich eine beratende bzw. überzeugende Wirkung.<sup>216</sup> Festlegungen zur Anbindung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels an den ÖPNV um eine gute Erreichbarkeit für die Bevölkerung ohne Kfz zu gewährleisten, der Abstimmung der kommunalen Einzelhandelskonzepte mit dem regionalen Einzelhandelskonzept und der Nahversorgung, die die Anwendung der vier regionalplanerischen Ge- und Verbote für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel vorschreibt beinhaltet einzig der Regionalplan Mittlerer Oberrhein.<sup>217</sup>

Neben den einzelnen Festlegungen unterscheiden sich die Regionalpläne auch in der Begründung dieser. Während der Regionalplan Mittlerer Oberrhein eine ausführliche Begründung mit zahlreichen Anwendungshilfen zu den Festlegungen bezüglich des großflächigen

---

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz. S. 33.

<sup>214</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe. S. 1; vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz. S. 33.

<sup>215</sup> Vgl. ebenda.

<sup>216</sup> Vgl. ebenda.

<sup>217</sup> Vgl. ebenda.

Lebensmitteleinzelhandels aufweist, ist die Begründung des Regionalplans Rheinhessen-Nahe zu dieser Thematik sehr knapp formuliert und enthält wenig weitere Informationen die einer Vereinheitlichung in den Genehmigungsbehörden dienen.<sup>218</sup> Dies hat den Hintergrund möglichst wenig juristische Angriffsfläche zu bieten.<sup>219</sup> Nachteil einer kurzen Begründung ist, dass es Akteuren auf Ebene der Bauleitplanung schwerer fällt, die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe einheitlich zu bewerten und zu wissen, was zu planen bzw. zuzulassen ist. Neben formellen Instrumenten kommen in den Regionen auch informelle Instrumente zur regionalen Steuerung des großflächigen Einzelhandels zur Anwendung. Dabei setzen beide Regionen auf die Moderation mit den Kommunen. Die Region Mittlerer Oberrhein wendet zudem häufig das Instrument des raumordnerischen Vertrags an und greift auf die Informationen des Handelsmonitors zurück. Von einem raumordnerischen Vertrag hat die Region Rheinhessen-Nahe in den letzten Jahren so gut wie keinen Gebrauch gemacht. Diese stellt momentan jedoch einen regionalen Gewerbeflächenplan auf.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe. S. 1; Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz. S. 33.

<sup>219</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

<sup>220</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020; vgl. Expertengespräch mit Herrn Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

## 7. Einschätzung der raumordnerischen Steuerungsinstrumente

Bei Einzelhandelsprojekten kann zwischen Neubauvorhaben und Erweiterung von Bestandsbetrieben differenziert werden. Sowohl der Neubau eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs als auch die Erweiterung eines bestehenden großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs können entweder in integrierter Lage oder aber auf der „grünen Wiese“ – also dezentralen Standorten – geplant werden.<sup>221</sup> Da deren Hauptsortiment überwiegend aus Lebensmitteln, also Getränken sowie Nahrungs- und Genussmittel, zum Verkauf an den Endverbraucher besteht, können diese als (nahversorgungs-) zentrenrelevante Sortimente eingestuft werden und sind somit nur in integrierten Lagen raumordnerisch und städtebaulich verträglich eingestuft.<sup>222</sup>

Die Regionalplanung enthält generell Steuerungsinstrumente, die dafür sorgen, dass

- sich die großflächigen Einzelhandelsbetriebe nur in zentralen Orten ansiedeln,
- die wohnungsnah Grundversorgung der Gemeinden ausreichend sichergestellt ist,
- die Beeinträchtigung der wohnungsnahen Grundversorgung anderer Gemeinden vermieden wird und
- eine Verkaufsfläche so bemessen wird, dass der zentralörtliche Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht überschritten wird.

Anhand einer vergleichenden Betrachtung der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels zwischen den Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe wird untersucht, ob die jeweiligen raumordnerischen Instrumente ausreichen, um eine geordnete Entwicklung zu gewährleisten oder ob es noch Regelungslücken bzw. bestehende Defizite gibt.

In der Region Mittlerer Oberrhein wird durch das Konzentrationsgebot eine Zuordnung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe zu den Ober-, Mittel- und Unterebenen gesichert. Durch die nötige Ausnahmeregelung, die der Sicherung der (flächendeckenden) Grundversorgung dient, sind Einzelhandelsgroßprojekte ausnahmsweise auch in Kleinzentren oder Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig, wenn diese mit Siedlungsbereichen benachbarter zentraler Orte höherer Hierarchiestufe zusammengewachsen sind. Mit dem Kongruenzgebot wird erreicht, dass der Einzugsbereich des Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht wesentlich überschreitet und den Nachbargemeinden weiterhin weitere Entwicklungsmöglichkeiten offenstehen. Mit einem Anhaltswert von einem Umsatz von mehr als 30 % außerhalb des Verflechtungsbereichs ist eine wesentliche Überschreitung des Verflechtungsbereichs gegeben. Durch das Integrationsgebot werden die großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe städtebaulich eingebunden und die wohnungsnah Versorgung sowie kurze Wege gewährleistet. Das Integrationsgebot wird durch die Festlegung von „Vorranggebieten für Einzelhandelsgroßprojekte (integrierte Lagen)“ im Regionalplan festgesetzt. Ausnahmsweise kann ein bestehender Betrieb außerhalb dieser Vorranggebiete erweitert werden, wenn die anderen drei regionalplanerischen Ge- und Verbote eingehalten werden. Der Schutz der Funktionsfähigkeit zentraler Orte und der verbrauchernahen Versorgung erfolgt durch das Beeinträchtigungsverbot. Als Anhaltswerte für eine wesentliche Beeinträchtigung gelten bei zentrenrelevanten Sortimenten ca. 10 % Umsatzverlust, bei nicht zentrenrelevanten Sortimenten ca. 20 % Umsatzverlust in den betroffenen Bereichen bzw. Betrieben. In Anwendung der Einzelhandelsagglomeration für nicht integrierte Lagen können

<sup>221</sup> Vgl. Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück, S. 24.

<sup>222</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 16; vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S.98.

ebenfalls kleine Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe, die in räumlichem und funktionalem Zusammenhang mit anderen Betrieben stehen, als ein großflächiges Vorhaben betrachtet werden und so der Geltung der raumordnerischen Vorgaben unterzogen werden. Neben den bereits genannten Zielen der Raumordnung enthält der Regionalplan Mittlerer Oberrhein ebenfalls einzelhandelsbezogene Grundsätze der Raumordnung und einen entsprechenden Vorschlag. Durch den Grundsatz „Anbindung an den ÖPNV“ soll eine gute Erreichbarkeit gewährleistet und eine verbrauchernahe Versorgung gesichert werden. Durch die Festlegung „Einzelhandelskonzepte“ soll die Abstimmung der kommunalen Entwicklungskonzepte mit dem regionalen Einzelhandelskonzept eine vorausschauende raum- und stadtverträgliche Entwicklung ermöglichen. Auf die durch die Literatur identifizierte Regelungslücke, dass in festgesetzten Gewerbegebieten, für die noch eine ältere Fassung der BauNVO gilt, häufig raumordnungswidrige Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, reagiert der Vorschlag „Anpassung der Bebauungspläne“. Dieser beinhaltet eine Umstellung von Bebauungsplänen, denen eine ältere Fassung der BauNVO zugrunde liegt und die Gewerbe- oder Industriegebietsfestsetzungen gem. §§ 8 und 9 BauNVO enthalten, auf die aktuelle Fassung der BauNVO. Durch diesen Vorschlag soll auf die in § 1 Abs. 4 BauGB aufgeführte Beachtungspflicht hingewiesen werden, wonach Bebauungspläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind.<sup>223</sup>

Noch bestehende Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite sind:

- der außer Kraft getretene Einzelhandelserlass,
- fehlende Begründungen im LEP Baden-Württemberg zu 3.3.7.1 und 3.3.7.3
- die Steuerungswirkung der Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (integrierte Lagen) für Unterzentren,
- ein fehlendes regionales Einzelhandelskonzept sowie
- fehlende Einschränkungen für den Online-Handel.

Insgesamt ist dennoch festzustellen, dass die raumordnerischen Instrumente in der Region Mittlerer Oberrhein ausreichen, um in durch die Bauleitplanung beplanten Flächen eine weitgehend geordnete Entwicklung zu gewährleisten. Lediglich in wenigen Punkten ist das Instrumentarium verbesserungsfähig.

In der Region Rheinhessen-Nahe wird durch das Zentralitätsgebot eine Zuordnung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe zu den Ober-, Mittel- und Grundzentren gesichert. Ab einer Verkaufsfläche von 2.000 m<sup>2</sup> sind diese nur noch in Ober- und Mittelzentren zulässig. Durch die nötige Ausnahmeregelung, die der Sicherung der (flächendeckenden) Grundversorgung dient, sind Einzelhandelsgroßprojekte bis zu einer Verkaufsfläche von 1.600 m<sup>2</sup> ausnahmsweise auch in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mindestens 3.000 Einwohnern zulässig. Durch das städtebauliche Integrationsgebot werden die Betriebe städtebaulich eingebunden und die wohnungsnaher Versorgung sowie kurze Wege gewahrt. Zentrale Versorgungsbereiche werden in Abstimmung mit der Regionalplanung von zentralen Orten verbindlich festgelegt; Vorranggebiete werden im Regionalplan nicht festgelegt. Der Schutz der Funktionsfähigkeit zentraler Orte und der verbrauchernahen Versorgung erfolgt durch das Nichtbeeinträchtigungsgesetz. Die Anwendung des Agglomerationsverbots ermöglicht die Anwendung der Ziele der Raumordnung ebenfalls bei kleinen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, die in räumlichem und funktionalem Zusammenhang stehen und deshalb als großflächiges Vorhaben betrachtet werden. Wenn es sich dabei um

---

<sup>223</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe, S. 1-15.

Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe handelt, ist diesen bei einer großflächigen Agglomeration außerhalb integrierter Lagen entgegenzuwirken.

Auf die aus der Literatur identifizierte Regelungslücke, dass in festgesetzten Gewerbegebieten, denen die BauNVOen 1962, 1968 und 1977 zugrunde liegen, häufig raumordnungswidrige Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, reagiert das Ziel der Sondergebietspflichtigkeit von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben. Die Festlegung weist somit die in § 1 Abs. 4 BauGB aufgeführte Anpassung an Ziele der Raumordnung hin; eine eigene Rechtsqualität in Bezug auf die bauplanungsrechtliche Qualität von Vorhaben entfaltet sie wohl nicht.<sup>224</sup>

Noch bestehende Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite sind:

- der fehlende Einzelhandelserlass,
- das fehlende Kongruenzgebot,
- die fehlende Konkretisierung des städtebaulichen Integrationsgebot auf regionaler Ebene,
- fehlende Untersuchungen zur Steuerungswirkung und der Aktualität der raumordnerischen Instrumente,
- ein fehlendes regionales Einzelhandelskonzept,
- fehlende räumliche Steuerung für den Online-Handel sowie
- eine zu kurz gehaltene Begründung.

Aufgrund dessen ist festzustellen, dass mit den raumordnerischen Instrumenten in der Region Rheinhessen-Nahe, in durch die Bauleitplanung beplanten Flächen, eine in gewissem Umfang geordnete Entwicklung gewährleistet werden kann. In einigen Punkten ist das Instrumentarium jedoch verbesserungsfähig.

Die erfolgte Beurteilung, ob durch die raumordnerischen Instrumente in den Regionen eine geordnete Entwicklung erreicht werden kann, beruht auf der Annahme, dass diese durch die Bauleitplanung für Dritte verbindlich werden. Man kann jedoch bei der Beurteilung, ob die raumordnerischen Instrumente ausreichen, zwischen den drei Fällen Geltungsbereich eines Bebauungsplans gem. § 30 BauGB, unbeplanter Innenbereich gem. § 34 BauGB und Außenbereich gem. § 35 unterscheiden.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB erlangen die Instrumente der raumordnerischen Steuerung volle Wirkung, da Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung zu beachten und Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB erlangen die Festlegungen der Raumordnungspläne keine Bindung, da sie nicht durch die Bauleitplanung konkretisiert und somit nicht für Dritte verbindlich werden. Lediglich § 34 Abs. 3 BauGB schränkt die Standortwahl der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen in diesem Bereich ein. Danach dürfen von Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein (§ 34 Abs. 3 BauGB). Wichtige landes- bzw. regionalplanerische Ge- und Verbote kommen im unbeplanten Innenbereich nicht zur Anwendung; die Schwelle der Schädigung ist erst spät erreicht. Eine geordnete Entwicklung in diesen Bereichen ist folglich bisher nicht gewährleistet. Im Außenbereich gem. § 35 BauGB gehört ein großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb nicht zu den privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB, die im Außenbereich zulässig sind. Nach § 35 Abs. 2 BauGB können aber auch sonstige Vorhaben im Einzelfall zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind und eine Erschließung gesichert ist. Eine Beeinträchtigung öffentlicher

---

<sup>224</sup> Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz, S. 33 f..

Belange liegt bei großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben jedoch in vielerlei Hinsichten vor, z.B. durch das Widersprechen zu Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB). Insoweit kann diese Regelung auch eine ungeordnete Entwicklung im Außenbereich verhindern.

Als bundesweite Regelungslücke ist § 34 Abs. 3 BauGB zu identifizieren, da bisher im unbeplanten Innenbereich die einzelhandelsbezogenen Ziele der Raumordnung keine Gültigkeit haben und somit keine geordnete Entwicklung erreicht wird.

Ein weiterer Aspekt neben den Festlegungen der Raumordnungspläne bezüglich des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels ist der spätere Vollzug dieser Festlegungen. Nach Herrn Prof. Dr. Acocella gibt es kein allgemeines raumordnerisches Regelungsdefizit, sondern ein Vollzugsdefizit. Je nach Genehmigungsbehörde unterscheiden sich die angewendeten Maßstäbe erheblich. Dies erschwert auch den Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen die Suche nach geeigneten Standorten.<sup>225</sup>

Im folgenden Kapitel werden Empfehlungen aufgestellt, wie identifizierte Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite behoben oder verbessert werden könnten und folglich die – bisher weitestgehend erfolgreiche – raumordnerische Steuerung in den Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe verbessert werden könnte.

---

<sup>225</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. Acocella am 01.09.2020.

## 8. Empfehlungen für die raumordnerische Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen

Insgesamt werden 13 Empfehlungen unterteilt in drei Handlungsfelder – „Rechtsinstrumentarien“, „Raumordnungspläne“ und „informelle Instrumente“ – ausgesprochen. Diese beziehen sich teilweise auf die raumordnerische Steuerung des Bundes, größtenteils jedoch auf die raumordnerische Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in den zwei Bundesländern bzw. Regionen. Als Grundlage für die Empfehlungen dienen die durch die Literatur, Expertengespräche und Analyse identifizierten Regelungslücken bzw. bestehenden Steuerungsdefizite.

**Tab. 11: Empfehlungen zur Verbesserung der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben**

Handlungsfeld	Empfehlung
Rechtsinstrumentarien	Änderung von § 34 Abs. 3 BauGB (erneute) Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses
Raumordnungspläne	Einführung des Kongruenzgebots in Rheinhessen-Nahe Begründung zu allen Festlegungen des Kapitels 3.3.7 im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg Einführung der „Vorranggebiete für zentrale Versorgungsbereiche in Ober- und Mittelzentren“ in Rheinhessen-Nahe Modifizierung der Festlegung von Vorranggebieten nachrichtlich übernommene Festlegungen aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz konkretisieren differenzierte Festlegungen für ländliche Räume Beauftragung von Auswirkungsanalysen durch Kommunen Veränderung der Rechtsqualität des Z 45 des Regionalplans Rheinhessen-Nahe Begründungen zu den Festlegungen in Raumordnungsplänen weiter ausführen
informelle Instrumente	Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte Erarbeitung eines Handelsmonitors für die Region Rheinhessen-Nahe

Entwurf: Eigene Darstellung

Das Handlungsfeld Rechtsinstrumentarien enthält zwei Empfehlungen.

### 1. Änderung von § 34 Abs. 3 BauGB

Durch diese Empfehlung soll die Regelungslücke für die Ansiedlung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB geschlossen werden. In diesem erlangen die Instrumente der raumordnerischen Steuerung – Ziele und Grundsätze der Raumordnung – keine unmittelbare Bindungswirkung, da sie sich an die Bauleitplanung richten, es aber im unbeplanten Innenbereich gerade keinen Bebauungsplan gibt. Lediglich § 34 Abs. 3 BauGB schränkt die Standortwahl der Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen im unbeplanten Innenbereich ein: „Von Vorhaben



nach Absatz 1 oder 2 dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein“ (§ 34 Abs. 3 BauGB). Unter einem zentralen Versorgungsbereich versteht man Bereiche in einer Gemeinde, die aufgrund der existierenden Einzelhandelsbetriebe eine Versorgungsfunktion über den direkten Nahbereich hinausgehend aufweisen. Schädliche Auswirkungen sind bei Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung umliegender Gemeinden (z.B. Kaufkraftabfluss) zu erwarten.<sup>226</sup>

Zur Behebung der Regelungslücke kommen drei Varianten in Betracht, wie man § 34 Abs. 3 BauGB umformulieren könnte, um eine bessere Steuerungswirkung zu erreichen:

- 1) Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen.
- 2) Von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 dürfen zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden nicht beeinträchtigt werden.
- 3) Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen; von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 dürfen zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden nicht beeinträchtigt werden.

Variante 1: In § 35 BauGB wird diese Formulierung bereits verwendet, um den Zielen der Raumordnung auch eine Bindungswirkung im Außenbereich zu ermöglichen. Wenn man die bisherige Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB durch Variante 1 ersetzt, erlangen die Ziele der Raumordnung auch unmittelbar Geltung im unbeplanten Innenbereich. Vorteil wäre dabei, dass nicht nur zentrale Versorgungsbereiche vor Schädigungen geschützt werden, sondern beispielsweise auch die Ansiedlung der Betriebe in integrierten Lagen in zentralen Orten gesichert und Beeinträchtigungen auf andere Gemeinden vermieden werden. Bei Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung könnte im Einzelfall ein Zielabweichungsverfahren beantragt werden. In diesem Rahmen kann bei der Entscheidung über die beantragte Zielabweichung die Raumverträglichkeit eines geplanten Projektes durch entsprechende Modifikationen sichergestellt werden.

Variante 2: Anstelle schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche dürften mit dieser Variante zentrale Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigt werden. Der Mehrwert dieser Änderung ist, dass das Kriterium Beeinträchtigung schneller erreicht ist als das Kriterium der Schädigung. Das bedeutet, dass bereits bei Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche die Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB unzulässig wären. Besonders würde sich diese Variante eignen, wenn ebenfalls Einzelhandelserlasse in den Bundesländern verabschiedet werden, die den Begriff der Beeinträchtigung einheitlich definieren. Nachteil dieser Variante ist, dass die Ziele der Raumordnung im unbeplanten Innenbereich weiterhin keine unmittelbare Geltung entfalten.

Variante 3: Diese kombiniert die ersten beiden Varianten. Vorteil dieser Variante wäre, dass sowohl die Ziele der Raumordnung zu beachten sind als auch zentrale Versorgungsbereiche der Ansiedlungsgemeinde oder Nachbargemeinden nicht beeinträchtigt werden dürfen. Die Schwelle der Zulässigkeit eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs wäre folglich für den unbeplanten Innenbereich höher, sodass in Folge die Einzelhandelsunternehmen Standorte eher in dafür ausgelegten Sondergebieten suchen

---

<sup>226</sup> Vgl. examino GmbH: Vorhaben im Bereich eines einfachen Bebauungsplans im Innenbereich, §§ 30 Abs. 3, 34 BauGB, unter: <https://www.juracademy.de/baurecht-baden-wuerttemberg/vorhaben-einfacher-bebauungsplan-innenbereich.html> (abgerufen am 14.09.2020).

bzw. im Einvernehmen mit der Kommune ein Sondergebiet festgesetzt wird. Auch bei Variante 3 wäre die Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses mit einheitlicher Definition des Begriffs Beeinträchtigung sinnvoll. Als Nachteil der Variante ist, dass das Beeinträchtigungsverbot bzw. Nichtbeeinträchtigungsgebot doppelt zur Anwendung gebracht wird.

Für eine erfolgreiche Steuerung des großflächigen Einzelhandels im unbeplanten Innenbereich würde sich folglich vor allem Variante 1 empfehlen, da alle Zielfestlegungen der Raumordnungspläne zur Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe zur Anwendung kommen würden; Nachteile sind keine zu identifizieren. Aber auch die Varianten 2 und 3 würden die bisherige Regelungswirkung des § 34 Abs. 3 BauGB zumindest verbessern.

## 2. (Erneute) Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses

Durch eine (erneute) Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses soll das bestehende Vollzugsdefizit auf Ebene der Bauleitplanung behoben werden. Das Vollzugsdefizit entsteht durch die unterschiedlichen Auslegungen der raumordnerischen Steuerungsinstrumente durch die Raumordnungsbehörden, die Regionalverbände bzw. Planungsgemeinschaften wie auch die kommunalen Akteure. Dies ist die Folge der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bei den Festlegungen in den Raumordnungsplänen; diese werden häufig von den kommunalen Planungsträgern und den Zulassungsbehörden unterschiedlich ausgelegt. Die Steuerungswirkung ist somit eingeschränkt. Die fehlende Eindeutigkeit der Festlegungen besteht vor allem bei den Festlegungen des Regionalplans Rheinhessen-Nahe, der einzig Orientierungswerte für das Zentralitätsgebot und das Agglomerationsverbot aufweist. In der Region Mittlerer Oberrhein gibt es zwar auch keinen aktuellen Einzelhandelserlass, doch durch den Landesentwicklungsplan und den Regionalplan, die den außer Kraft getretenen Einzelhandelserlass Baden-Württemberg von 2001 zitieren, erlangt dieser weiterhin eine mittelbare Wirkung. Es werden Orientierungswerte für das Kongruenzgebot und für das Beeinträchtigungsverbot sowie einheitliche Vorgaben und Hinweise für die Anwendung der landesplanerischen Ge- und Verboten im Land vorgegeben.

Empfohlen wird daher die erstmalige Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses für Rheinland-Pfalz und die erneute Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses für Baden-Württemberg. Dabei kann die Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21. Februar 2001 von Baden-Württemberg als Grundlage genutzt werden<sup>227</sup>. Neben der zugewonnenen Eindeutigkeit der Festlegungen der Raumordnungspläne sind weitere Vorteile die dadurch resultierende vereinfachte Anwendung und Unterstützung für kommunale Entscheidungsträger und Planer. Zudem bietet ein Einzelhandelserlass mehr Investorensicherheit, da dieser erkennen lässt ob längere oder verzögerte Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren zu erwarten sind und welche Anträge zu stellen sind. Ein Nachteil eines Einzelhandelserlasses ist, dass dieser zwar für die nachgeordneten Behörden verbindlich ist, für kommunale Akteure, wie auch für die Verwaltungsgerichte jedoch lediglich eine Leitlinie darstellt<sup>228</sup>.

Die (erneute) Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses würde folglich für beide Regionen Vorteile bieten, in dem sie den Vollzug der Festlegungen für Entscheidungsträger und die

---

<sup>227</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass). Stuttgart.

<sup>228</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. Acocella am 01.09.2020.

Planungssicherheit für Investoren verbessern und somit die raumordnerische Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben verbessern würde. Auch wenn der Einzelhandelserlass Gerichte nicht bindet, hilft er den Vollzug der Festlegungen einheitlich in der Region zu gestalten.

Das Handlungsfeld Festlegungen in Raumordnungsplänen enthält neun Empfehlungen.

### **3. Einführung des Kongruenzgebots in Rheinhessen-Nahe**

Durch die Einführung des Kongruenzgebots soll die Regelungslücke des nicht vorhandenen Kongruenzgebots in Rheinland-Pfalz und Rheinhessen-Nahe geschlossen werden. Das Kongruenzgebot ist sowohl im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz als auch im Regionalplan Rheinhessen Nahe nicht enthalten und kommt folglich nicht zur Anwendung<sup>229</sup>. Dadurch kann die Größe und der daraus resultierende Einzugsbereich eines Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Gemeinde wesentlich überschreiten, soweit er nicht gegen das Nichtbeeinträchtigungsverbot verstößt. In der Region-Mittlerer Oberrhein wird das Kongruenzgebot mit dem Beeinträchtigungsverbot als besonders wichtig für die Beurteilung der raumordnerischen Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsprojekten beschrieben und auch der Einzelhandelsexperte Herr Prof. Dr. Acocella hält dieses Gebot für unverzichtbar<sup>230</sup>.

Empfohlen wird daher die Einführung des Kongruenzgebots im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz und die weitere Konkretisierung dessen im Regionalplan Mittlerer Oberrhein. Bestenfalls sollte die Einführung des Kongruenzgebots mit der Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses Rheinland-Pfalz erfolgen, sodass einheitliche Vorgaben und Hinweise für die Anwendung des Kongruenzgebots landesweit vorgegeben werden können. Mehrwert dieser Einführung ist, dass neben dem Nichtbeeinträchtigungsgebot ein weiteres Gebot negative Auswirkungen auf Nachbargemeinden verhindert und somit insbesondere die einzelhandelsbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten benachbarter zentraler Orte weiter sichert; es werden bessere Standorte für die Ansiedlung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben gefunden. Negativ ist aus Sicht der Einzelhandelsunternehmen eine mögliche weitere Einschränkung bei der Standortwahl.

Trotz der möglichen Einschränkung für Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen sollte das Kongruenzgebot in Rheinland-Pfalz eingeführt werden, um das Leitbild von der Steuerung des großflächigen Einzelhandels umzusetzen und geeignete Standorte zu identifizieren.

### **4. Begründung zu allen Festlegungen des Kapitels 3.3.7 im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg**

Die Empfehlung für alle Festlegungen des Kapitels 3.3.7 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg (LEP BW) eine Begründung zu erstellen beruht auf der Regelungslücke, dass bisher sowohl die Festlegung 3.3.7.1, die Ausdruck des Kongruenzgebots ist, als auch die Festlegung 3.3.7.3, die die zeitnahe Anschließung an den ÖPNV ermöglichen soll, keine Begründung aufweisen<sup>231</sup>. Dies hat zur Folge, dass den Adressaten des LEP BW nicht

---

<sup>229</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S.96 f.; vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz, S. 33.

<sup>230</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe. S. 2; Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. Acocella am 01.09.2020.

<sup>231</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 130 f..

erläutert wird, warum durch die Festlegungen bestimmte Dinge geboten oder verboten sind bzw. wie die Vorschriften im Detail auszulegen sind.

Aufgrund dessen sind für die Festlegungen 3.3.7.1 und 3.3.7.3 des LEP BW Begründungen einzuführen. Resultierende Vorteile sind die erleichterte Verständlichkeit der Festlegung und ein einheitlicher Vollzug auf Ebene der Bauleitplanung. Nachteile, die durch die Empfehlung eintreten können, sind nicht ersichtlich.

## **5. Einführung der „Vorranggebiete für zentraler Versorgungsbereiche in Ober- und Mittelzentren“ in Rheinhessen-Nahe**

Die Empfehlung die Festlegung „Vorranggebiet für zentrale Versorgungsbereiche in Ober- und Mittelzentren“ in den Regionalplan Rheinhessen-Nahe aufzunehmen geht aus dem bestehenden Vollzugsdefizit auf kommunaler Ebene hervor. Nach dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz sind die städtebaulich integrierten Bereiche nicht von der Regionalplanung, sondern von den zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen<sup>232</sup>. Dadurch entstehen je nach zentralem Ort unterschiedliche Herangehensweisen zentrale Versorgungsbereiche auszuweisen. Einerseits werden Innenstädte als so genannte zentrale Versorgungsbereiche festgelegt, teilweise aber auch dezentrale Lagen. Um diese Ungleichheiten bei der Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche zu vermeiden, sollen die zentralen Versorgungsbereiche in Ober- und Mittelzentren durch die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe identifiziert und festgelegt werden.

Empfohlen wird, die Festlegung „Vorranggebiete für zentrale Versorgungsbereiche in Ober- und Mittelzentren“ für die Region Rheinhessen-Nahe einzuführen. Die Vorranggebiete gewährleisten, dass die gekennzeichneten Standorte städtebaulich integriert sind und den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung entsprechen. Außerdem sollen sie der vereinheitlichten Standortbeurteilung dienen und sowohl für Kommunen als auch für Investoren die Transparenz der Entscheidungen erhöhen und mehr Planungs- und Investitionssicherheit bieten<sup>233</sup>. Der Ausschluss großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Vorranggebiete dient der Entwicklung der Siedlungsstruktur und der Verwirklichung der raumordnerischen Grundsätze. Als Nachteil der Festlegung der Vorranggebiet für zentrale Versorgungsbereiche auf regionaler Ebene ist die Überörtlichkeit des Regionalplans und der Maßstab der Raumnutzungskarten, der in Deutschland zwischen 1:50.000 bis zu 1:100.000 liegt, zu identifizieren<sup>234</sup>; kleinteilige Strukturen von Gemeinden können zum Teil nicht ausreichend betrachtet werden.

Trotz des Nachteils, der kleinmaßstäblichen Raumnutzungskarte des Regionalplans ist die Festlegung von Vorranggebieten für zentrale Versorgungsbereiche in Ober- und Mittelzentren aufgrund der genannten Vorteile für die Region Rheinhessen-Nahe zu empfehlen.

## **6. Modifizierung der Festlegung von Vorranggebieten**

Die Empfehlung festgelegte „Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte (integrierte Lagen)“ in der Region Mittlerer Oberrhein – bzw. falls die Region Rheinhessen-Nahe zentrale Versorgungsbereich einführt, auch diese – zu modifizieren beruht auf einer Untersuchung des Handelsmonitors Oberrhein von 2008 bis 2017, nach welcher das Integrationsgebot in

<sup>232</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz, S. 96.

<sup>233</sup> Vgl. Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe. S. 9.

<sup>234</sup> Vgl. Krappweis, Stefan: Regionalplanung in Deutschland, unter: <http://www.planung-tu-berlin.de/Profil/Regionalplanung.htm> (abgerufen am 02.08.2020).

Unterzentren nur eine geringe bis fehlende Steuerungswirkung entfaltet. Grund hierfür ist die Kleinteiligkeit der Unterzentren, die teilweise nicht im Maßstab 1:50.000 beachtet werden kann.<sup>235</sup>

Empfohlen wird, in Regionalplänen vorerst integrierte Lagen bzw. zentrale Versorgungsbereiche nur in Ober- und Mittelzentren festzulegen. Integrierte Lagen bzw. zentrale Versorgungsbereiche der Grund- und Unterzentren sind seitens der Kommunen in kommunalen Einzelhandelskonzepten zu identifizieren, da die städtebauliche Struktur in kleineren Gemeinden zu kleinteilig für flächenscharfe regionalplanerische Festlegungen ist. Die Identifizierung der integrierten Lagen bzw. zentraler Versorgungsbereiche auf kommunaler Ebene soll im Einvernehmen mit der Regionalplanung erfolgen, um auch in dieser Zentralitätsstufe der zentralen Orte eine gewisse Einheitlichkeit zu gewährleisten. Vorteile dieser Empfehlung sind eine bessere Steuerungswirkung der integrierten Lagen in Unterzentren und eine genauere Betrachtung der realen Verhältnisse vor Ort; auch außergewöhnliche Situationen können besser beurteilt werden. Es kann eine zielsichere Festlegung integrierter Lagen bzw. zentraler Versorgungsbereiche erfolgen. Nachteil der Verlagerung der Festlegung integrierter Lagen bzw. zentraler Versorgungsbereiche auf die kommunale Ebene könnten sein, dass die jeweiligen zentralen Orte versuchen die integrierten Lagen bzw. zentralen Versorgungsbereiche nicht in Innenstädten sondern dezentralen Lagen festzulegen. Die Einheitlichkeit, die auf der Zentralitätsstufe der Ober- und Mittelzentren durch die Regionalplanung entsteht, könnte durch die Festlegungen der integrierten Lagen bzw. zentralen Versorgungsbereich in Unterzentren gefährdet werden.

Die Empfehlung, die Festlegung der Vorranggebiete zu modifizieren, hat einige Vor- und auch Nachteile, die gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Die Empfehlung wird aber aufgrund des Vorteils, dass die kleinteilige Struktur der Gemeinden besser beachtet werden kann, ausgesprochen.

## **7. Nachrichtlich übernommene Festlegungen aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz konkretisieren**

Die Empfehlung nachrichtlich übernommene Festlegungen weiter zu konkretisieren ergibt sich daraus, dass momentan drei Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP RP) im Regionalplan Rheinhessen-Nahe nachrichtlich übernommen werden, ohne weiter auf regionaler Ebene konkretisiert zu werden. Dadurch fehlt es neben dem Zentralitätsgebot und dem Nichtbeeinträchtigungsgebot vor allem dem städtebaulichen Integrationsgebot an nötiger Konkretisierung, um auf die Gegebenheiten der unterschiedlichen Teilräume der Region näher eingehen zu können.

Empfohlen wird, die Festlegungen Z 57 „Zentralitätsgebot“, Z 58 „städtebauliches Integrationsgebot“ und Z 60 „Nichtbeeinträchtigungsgebot“ aus dem LEP RP nicht nur nachrichtlich zu übernehmen, sondern diese weiter auf regionaler Ebene zu konkretisieren und an die räumlichen Gegebenheiten anzupassen. Nachteil der Empfehlung ist, dass die von den oberen Planungsbehörden gewünschte Einheitlichkeit in den Regionalplänen in einem gewissen Umfang verloren gehen könnte und dass die unterschiedlichen Teilräume – sowohl ländliche als auch verdichtete – in der Region die Konkretisierung erschweren könnten.

---

<sup>235</sup> Vgl. GMA Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH (2017): Handelsmonitor Oberrhein Untersuchung zur Einzelhandelsentwicklung und raumordnerischen Steuerungswirkung zum großflächigen Einzelhandel 2008 bis 2017. Ludwigsburg, S. 111.

Trotz der möglicherweise entstehenden Uneinheitlichkeit der Regionalpläne in Rheinland-Pfalz ist eine weitere Konkretisierung der drei Ziele auf regionaler Ebene zu empfehlen.

## **8. Differenzierte Festlegungen für ländliche Räume**

Die Empfehlung, differenzierte Festlegungen für den ländlichen Raum einzuführen, wird dadurch begründet, dass die modernen Lebensmitteleinzelhandelsformate für die eher kleineren Gemeinden eine zu große Verkaufsfläche aufweisen. Vollsortimenter überschreiten die Schwelle von 800 m<sup>2</sup> zur Großflächigkeit meist deutlich, Discounter überschreiten diese mittlerweile ebenfalls regelmäßig.

Empfehlenswert wäre beispielhaft die Ermöglichung von Kooperationen mehrerer Gemeinden im ländlichen Raum, durch die die Zulässigkeit eines großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb ermöglicht werden würde. Der Mehrwert dieser Empfehlung wäre neben der Sicherung der Grundversorgung auch die Ansiedlung moderner Einzelhandelsformate. Außerdem könnten Vereinbarungen getroffen werden, dass in den kooperierenden Gemeinden sich ergänzende Sortimente bzw. Formate (z.B. Vollsortimenter, Discounter, Drogeriemarkt) angesiedelt werden könnten, um ein klassisches „Windhundrennen“ zwischen den Gemeinden zu vermeiden. Beispielsweise könnte sich in Gemeinde A ein großflächiger Vollsortimenter ansiedeln, in Gemeinde B ein Drogeriemarkt und in Gemeinde C ein großflächiger Discounter. Alle Gemeinden würden folglich von der Kooperation profitieren. Nachteil dieser Empfehlung könnte sein, dass sich Gemeinden trotz der möglichen Kooperation nicht einigen könnten und weiterhin einen großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb in ihrer Gemeinde ansiedeln wollen.

Aufgrund eines großen Mehrwertes sind weitere differenzierte Regelungen für ländliche Räume in beiden Regionen zu empfehlen.

## **9. Beauftragung von Auswirkungsanalysen durch Kommunen**

Die Empfehlung, Auswirkungsanalysen durch Kommunen beauftragen zu lassen beruht auf der Situation, dass derzeit Auswirkungsanalysen durch die Einzelhandelsunternehmen beauftragt werden, die sich in der Gemeinde ansiedeln wollen. Folge ist, dass Auswirkungsanalysen im Sinne der Betriebe erstellt werden. Das heißt, dass diese für den großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgelegt werden und eine Neutralität der Auswirkungsanalyse teilweise nicht immer gewährleistet werden kann.

Empfohlen wird, dass die Beauftragung der Auswirkungsanalysen durch die Kommune und die Bezahlung durch die Einzelhandelsunternehmen erfolgen soll. Die Festlegung könnte im Regionalplan enthalten sein und die Rechtsqualität eines Grundsatzes der Raumordnung oder wie in der Region Mittlerer Oberrhein schon eingeführten Rechtsqualität eines Vorschlags erhalten. Vorteile der Empfehlung bestehen darin, dass nicht die wirtschaftlichen Interessen des Auftraggebers das Ergebnis beeinflussen und dieses somit objektiver ist. Durch die entstehende Objektivität herrscht eine höhere Akzeptanz bei allen Verfahrensbeteiligten. Als Nachteile der Empfehlung, können der erhöhte Aufwand für die Kommunen und ein möglicher Eingriff in den freien Wettbewerb identifiziert werden.

Da die Vorteile überwiegen, wird empfohlen, dass in den Raumordnungsplänen als Vorschlag festgelegt wird, dass die Kommunen für die Beauftragung der Auswirkungsanalysen verantwortlich sein sollen.

## **10. Veränderung der Rechtsqualität des Z 45 des Regionalplans Rheinhessen-Nahe**

Die Festlegung Z 45 des Regionalplans Rheinhessen-Nahe beinhaltet, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Sondergebieten zulässig sind. Hierfür müssen die Bebauungspläne auf die aktuelle Fassung der BauNVO umgestellt werden, da bei Bebauungsplänen immer die zum Zeitpunkt der Aufstellung geltende Fassung der BauNVO anzuwenden ist. Bei der Fassung der BauNVO 1962 und 1968 lässt sich die raumordnerisch unerwünschte Ansiedlung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Industrie- und Gewerbegebieten jedoch meist nicht steuern. Die Anpassung der Bebauungspläne ist bereits durch § 1 Abs. 4 BauGB geboten. Es liegt folglich eine Doppelregelung der Thematik in der vor; darüber hinaus ist die Rechtsgrundlage für diese Regelung fraglich.

Empfohlen wird, dass diese Festlegung nicht die Rechtsqualität eines Ziels der Raumordnung erlangt. Eignen würde sich die Rechtsqualität eines Vorschlags, da es sich hierbei um raumordnerische Aussagen handelt, die keine rechtliche Bindungswirkung aufweisen. Vorschläge sind als Hinweise oder Anregungen zu werten; eine weitere Auseinandersetzung mit diesen im Sinne einer Abwägung ist jedoch nicht erforderlich. Sie haben lediglich eine beratende bzw. überzeugende Wirkung; sind weder zu beachten noch zu berücksichtigen.<sup>236</sup> Vorteil dessen ist, dass die Anpassung des Bebauungsplans an die aktuelle BauNVO nicht mehr doppelt geregelt werden würde. Durch den Vorschlag wird jedoch die Aufmerksamkeit der Gemeinde gewonnen, dass sie die Bauleitpläne an Ziele der Raumordnung anpassen muss. Nachteile sind bei dieser Empfehlung keine zu identifizieren.

Aufgrund des Mehrwertes und keiner Nachteile der Empfehlung soll die Rechtsqualität des Z 45 des Regionalplans Rheinhessen-Nahe geändert werden. Gegen eine weitere Ausführung der Regelung in Form einer Festlegung ist nichts einzuwenden.

## **11. Begründung zu den Festlegungen in Raumordnungsplänen weiter ausführen**

Die Empfehlung, die Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz und des Regionalplans Rheinhessen-Nahe ausführlicher zu begründen beruht auf der Tatsache, dass diese bisher sehr knappgehalten ist. Dies ist zwar vom Land erwünscht, doch kann dazu führen, dass für den Adressaten der Raumordnungspläne aus der Begründung nicht hervorgeht, warum bestimmte Dinge geboten oder verboten sind bzw. wie die Vorschriften im Detail auszulegen sind.

Deshalb wird empfohlen, die Begründung des Kapitels 3.2.3 „Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen (großflächiger Einzelhandel)“ des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz und das Kapitel 2.3.4 „Einzelhandel und Dienstleistungen“ des Regionalplans Rheinhessen-Nahe weiter auszuführen. Dies könnte in Kombination mit der Verabschiedung eines Einzelhandelserlasses erfolgen. Von diesem könnten Orientierungswerte in die Begründung eingeführt werden, die den relevanten Akteuren ausreichend Hilfestellung geben und zu einem einheitlichen Vollzug führen können. Außerdem kann durch die Ausführung der Begründung die Verständlichkeit der Festlegungen erleichtert werden. Als Nachteil einer umfassenderen Begründung wurde eine höhere juristische Angriffsfläche genannt<sup>237</sup>; diesem ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine gut begründete Rechtsvorschrift im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung eher als wirksam gewertet wird.

<sup>236</sup> Vgl. Hager, Gerd (2019): Grundlagen der Regionalplanung. Karlsruhe, S. 23.

<sup>237</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

Durch die überwiegenden Vorteile wird die Empfehlung der weiteren Ausführung der Begründung ausgesprochen.

Das Handlungsfeld informelle Instrumente enthält die zwei Festlegungen.

## **12. Erstellung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes**

Die Empfehlung, ein regionales Einzelhandelskonzept für die Region Rheinhessen-Nahe und für die Region Mittlerer Oberrhein einzuführen, begründet sich daraus, dass bisher keine der Regionen über ein informelles regionales Einzelhandelskonzept verfügt. Bei der Region Mittlerer Oberrhein ergibt sich das bisherige regionale Einzelhandelskonzept aus Kapitel 2.5.3 „Regionalbedeutsamer Einzelhandel“ des Regionalplans Mittlerer Oberrhein mit den insgesamt zehn Festlegungen<sup>238</sup>. Ein informelles regionales Einzelhandelskonzept wird auf Basis einer Bestandaufnahme der Region erstellt und beinhaltet in der Regel fachliche Entwicklungsziele und Umsetzungsvorschläge.

Es wird empfohlen, ein informelles regionales Einzelhandelskonzept in beiden Regionen einzuführen, da dieses einiges an Mehrwert bieten würde. Durch die zugrunde liegende Bestandaufnahme würde die Region mehr Informationen über die aktuelle Situation erlangen und könnte diese besser bewerten. Zudem ist eine zielsichere Steuerung und eine bessere Begründung möglich. Generell ist durch das informelle regionale Einzelhandelskonzept eine intensivere fachliche Auseinandersetzung mit dem Thema und eine gebietsverträgliche Entwicklung des Einzelhandels zu erwarten. Als Nachteil lässt sich der damit verbundene Aufwand an finanziellen und personellen Ressourcen benennen.

Aufgrund dessen, dass ein informelles regionales Einzelhandelskonzept mehr Vorteile bietet als Nachteile aufweist, wird auch an dieser Empfehlung festgehalten.

## **13. Erarbeitung eines Handelsmonitors für die Region Rheinhessen-Nahe**

Die Empfehlung der Erarbeitung eines Handelsmonitors beruht auf der Tatsache, dass es in der Region Rheinhessen-Nahe noch keine Evaluierung der Effektivität und der Aktualität der raumordnerischen Steuerungsinstrumente bezüglich des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels gibt und somit durch einen Handelsmonitor Verbesserungsbedarf in den raumordnerischen Instrumenten identifiziert werden könnte.

Empfohlen wird die Erarbeitung eines Handelsmonitors von der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe in Verbindung mit der Industrie- und Handelskammer Rheinhessen-Nahe. Inhalte von diesem könnten beispielhaft raumrelevante Trends im Einzelhandel, Vorgaben der Landes- und Regionalplanung zur Steuerung des großflächigen (Lebensmittel-) Einzelhandels und eine Analyse der raumordnerischen Steuerungswirkung der angewendeten Instrumente sein. Außerdem könnte die vom Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Herr Prof. Dr. jur. Hager, und vom leitenden Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, Herr Krämer, identifizierte Regelungslücke des Online-Handels weitergehend betrachtet werden. Der Mehrwert des Handelsmonitors wäre die Erhebung des Einzelhandelsbestands und die Evaluierung der Effektivität und der Aktualität der raumordnerischen Steuerungsinstrumente vor dem Hintergrund des fortlaufenden Strukturwandels. Es können Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite identifiziert und die raumordnerische Steuerung verbessert werden. Auch eine grenzüberschreitende Betrachtung mit der Region Mittelhessen Rhein/ Main wäre aufgrund

---

<sup>238</sup> Vgl. Expertengespräch mit Herrn Prof. Dr. jur. Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.



der engen Verbindung zwischen Mainz und Wiesbaden in Betracht zu ziehen. Als Vorlage könnte der Handelsmonitor Oberrhein dienen.

Nachteile dieser Empfehlung sind nicht zu identifizieren, weshalb ein Handelsmonitor für Rheinhessen-Nahe erstellt werden sollte.

Durch insgesamt 13 Empfehlungen in den Handlungsfeldern „Rechtsinstrumentarien“, „Festlegungen in Raumordnungsplänen“ und „informelle Instrumente“ kann die bisher schon weitgehend gelungene Steuerung für eine geordnete Entwicklung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in einigen Punkten noch verbessert werden. Durch den Vergleich zweier Regionen war es hierbei möglich, als hilfreich bewertete Bestandteile der raumordnerischen Steuerung einer Region auch für die andere Region zu empfehlen und so ein gegenseitiges voneinander Lernen zu ermöglichen.

## 9. Fazit

Bei der Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs unterscheiden sich die Zielvorstellungen der Einzelhandelsunternehmen und der Raumordnung teilweise erheblich. Sowohl die Einzelhändler als auch die Raumordnung wollen eine flächendeckende und wohnortnahe Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten gewährleisten. Während die Raumordnung jedoch im Sinne des Wohls der Allgemeinheit handelt, steht bei der Standortsuche der Einzelhandelsbetriebe – wie bei fast allen wirtschaftlichen Betrieben – meist eine maximale Rendite im Vordergrund. Für diese suchen sie oft in peripheren Lagen nach möglichst großen Grundstücken bzw. Verkaufsflächen, die bestenfalls über eine gute verkehrliche Anbindung verfügen. Die Raumordnung zielt hingegen auf eine flächensparende Entwicklung, vorrangig in integrierten Lagen ohne Beeinträchtigungen von Nachbarkommunen ab, um lebendige Innenstädte und das Leitbild der europäischen Stadt zu sichern. Durch die unterschiedlichen Zielvorstellungen bei der Standortwahl und die ohne raumordnerische Steuerung entstehenden Problemfelder wird das Bedürfnis einer raumordnerischen Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe ausgelöst.

In Deutschland haben sich bereits zahlreiche durchsetzungsfähige raumordnerische Steuerungsinstrumente – vor allem auf Ebene der Landes- und Regionalplanung – für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel bewährt. Vor allem die landesplanerischen bzw. regionalplanerischen Ge- und Verbote, die die Rechtsqualität eines Ziels der Raumordnung aufweisen, sind für die Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels geeignet:

- Das Konzentrations- bzw. Zentralitätsgebot bewirkt, dass sich großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe nur in zentralen Orten ansiedeln.
- Das (städtebauliche) Integrationsgebot sichert die wohnungnahe Grundversorgung der Gemeinden.
- Das Beeinträchtungsverbot bzw. Nichtbeeinträchtungsverbot vermeidet Beeinträchtigungen der wohnungsnahen Versorgung anderer Gemeinden.
- Das Kongruenzgebot sorgt dafür, dass Verkaufsflächen nicht den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Gemeinde überschreiten.

Probleme bei der Steuerung sind folglich nicht auf gänzlich fehlende Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels, sondern auf Regelungslücken, fehlende Anwendung dieser Instrumente in den Ländern bzw. Regionen oder auf eine unterschiedliche Auslegung – durch unzureichend bestimmte Festlegungen – zurückzuführen.

Bei dem Vergleich der raumordnerischen Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe konnten einige Unterschiede identifiziert werden. Sowohl die Art der Festlegungen, deren Ausführung als auch die Rechtsqualität sind teilweise unterschiedlich.

Die Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels wird generell in beiden Regionen bereits als (bedingt) erfolgreich bewertet, da eine geordnete Entwicklung bereits in großen Teilen erreicht werden kann. Bei der Untersuchung der Regionen wurden jedoch auch gewisse Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite identifiziert.

Aufgrund der identifizierten Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite werden insgesamt 13 Empfehlungen für die Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe in den Handlungsfeldern „Rechtsinstrumentarien“, „Raumordnungspläne“ und „informelle Instrumente“ ausgesprochen. Bei diesen handelt es sich nicht um die Einführung neuer Instrumente, sondern eher um die Modifizierung bzw. Einführung bestehender raumordnerischer

Steuerungsinstrumente in den Regionen. Hierbei konnten positive Beispiele bei der raumordnerischen Steuerung einer Region auch als Empfehlung für die andere Region ausgesprochen werden.

Abschließend lässt sich resümieren, dass existierende raumordnerische Instrumente generell geeignet sind, eine geordnete Entwicklung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe zu erreichen. Ob dies in einzelnen Regionen gelingt, liegt auch an den angewendeten Steuerungsinstrumenten und deren Auslegung. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen hierbei in beiden untersuchten Regionen in unterschiedlichem Umfang.

Zukünftig ist beim Lebensmitteleinzelhandel ein weitergehender Strukturwandel zu erwarten. Dieser könnte sich beispielsweise in einem steigenden Umsatz des Online-Handels zeigen. Daher ist es notwendig, dass die Raumordnung ständig auf aktuelle Entwicklungen reagiert und – falls notwendig – neue Instrumente bzw. Festlegungen in den Raumordnungsplänen einführt. Durch Untersuchungen hinsichtlich der Effektivität und Aktualität der raumordnerischen Instrumente, sowie durch den Austausch mit der anderen Region kann zudem eine deutliche Verbesserung der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels erzielt werden.

## I. Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWZ	deutsche ausschließliche Wirtschaftszone
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
Dr.	Doktor
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
G	Grundsatz der Raumordnung
GE	Gewerbegebiet
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GI	Industriegebiet
Hg./Hrsg.	Herausgeber
inkl.	inklusive
jur.	juristisch
KFZ	Kraftfahrzeug
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
LEP BW	Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg
LEP RP	Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz
LIPG RP	Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz
LplG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
m	Meter
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PKW	Personenkraftwagen
Prof.	Professor
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
S.	Satz
S.	Seite
SB-Warenhaus	Selbstbedienungs-Warenhaus
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
Tab.	Tabelle
V	Vorschlag
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Z	Ziel der Raumordnung
z.B.	zum Beispiel
Z <sub>N</sub>	nachrichtlich übernommenes Ziel

## II. Literaturverzeichnis

### Literaturverzeichnis

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover Blotevogel, Hans H. (2002 b): Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, S. 13.
- Bunzel, Arno: Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn.
- Diller, Christian (2018): Instrumente der Raumplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1023-1035.
- Diller, Christian (2018): Raumordnung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1889-1900.
- Dreier, Johannes (2016): Lebendige Ortskerne und starke Zentren Zielsetzung der bau- und raumordnungsrechtlichen Steuerung des Einzelhandels. Freiburg.
- Fachkommission Städtebau: Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels.
- GMA Gesellschaft für Markt und Absatzforschung mbH (2017): Handelsmonitor Oberrhein Untersuchung zur Einzelhandelsentwicklung und raumordnerischen Steuerungswirkung zum großflächigen Einzelhandel 2008 bis 2017. Ludwigsburg.
- Goppel, Konrad (2018): Landesplanung, Landesentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1307-1322.
- Hager, Gerd (2019): Grundlagen der Regionalplanung. Karlsruhe.
- Heinritz, Günter; Klein, Kurt; Popp, Monika (2003): Geographische Handelsforschung. Berlin.
- Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth: Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf Länderebene (West), in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 19-26.
- Kopischke Elisabeth; Kruse, Stefan: Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, in: Kruse, Stefan; Acocella, Donato (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. 1. Aufl. Bonn, S. 16-18.
- Kulke, Elmar (2004): Wirtschaftsgeographie. Paderborn.
- Kümper, Boas (2016): Einzelhandel im Wandel: Das Planungsrecht vor neuen Herausforderungen. Münster.

- Kümper, Boas (2018): Gegenstromprinzip, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 761-765.
- Kuschnerus, Ulrich; Bishopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): der Standortgerechte Einzelhandel. Bonn.
- Ministerium des Inneren und für Sport (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.
- Paust, Andreas (2016): Grundlagen der Bürgerbeteiligung. Gütersloh.
- Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz.
- Priebs, Axel (2018): Regionalplanung in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2047-2062.
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2003): Regionalplan. Karlsruhe.
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2006): Teilfortschreibung des Regionalplans 2003 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel. Karlsruhe.
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2017): Bestandsaufnahme Einzelhandel Entwicklung 2008 bis 2017 mit Gemeindesteckbriefen. Karlsruhe.
- Rogge, Jörg-Peter (2018): Regionaler Flächennutzungsplan, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2017-2022.
- Rohr-Zänker, Ruth; Müller, Wolfgang (2014): Siedlungsflächenentwicklung. Hannover.
- Runkel, Peter in Spannowsky/ Runkel/ Goppel (2010): ROG Raumordnungsgesetz Kommentar. München, S. 274-299.
- Schlich, Dietmar (2018): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2841-2855.
- Schwarz, Caroline (2006): Betriebsformen und Standorte des Einzelhandels. Bamberg.
- Spannowsky, Willy (2018): Raumordnerischer Vertrag, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1881-1887.
- Terfrüchte, Thomas; Flex, Florian (2018): Zentraler Ort, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2969-2979.
- Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund.

Vallée, Dirk (2018): Zentraler Versorgungsbereich, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2981-2987.

Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück.

Wirtschaftsministerium (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass). Stuttgart.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Stuttgart.

## Internetquellen

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Eignungsgebiet / Vorranggebiet, unter: <https://www.arl-net.de/lexica/de/eignungsgebiet-vorranggebiet?lang=en> (abgerufen am 23.08.2020).

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Überkommunale Planungsebenen, unter: <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/31-%C3%BCberkommunale-planungsebenen> (aufgerufen am 14.07.2020).

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Zentrale-Orte-System, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zentrale-orte-system> (abgerufen am 23.08.2020).

ARL Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Zielabweichungsverfahren, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zielabweichungsverfahren> (abgerufen am 26.07.2020).

ARL Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft: Bundesraumordnung, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/bundesraumordnung> (abgerufen am 23.09.2020).

Bundesministerien für Verkehr und digitale Infrastruktur: Leitbilder der Raumentwicklung, unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/raumordnung/flyer-leitbilder-der-raumentwicklung.pdf;jsessionid=EEC0FE39DC28ED2CA77D958F5E76F91B.2\\_cid287?\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/raumordnung/flyer-leitbilder-der-raumentwicklung.pdf;jsessionid=EEC0FE39DC28ED2CA77D958F5E76F91B.2_cid287?_blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 10.8.20).

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat: Raumordnung und -entwicklung: Was ist das eigentlich?, unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/was-ist-das/was-ist-das.html> (abgerufen am 25.07.2020).

Deppe, Kerstin: Geschichte des Supermarktes, unter: <https://www.planet-wissen.de/gesellschaft/wirtschaft/konsum/geschichte-des-supermarkts-100.html#Tante-Emma-Laden> (abgerufen am 11.06.20).

EDEKA Handelsgesellschaft Südwest mbH: Standortanforderungen für neue EDEKA-Märkte, unter: <https://verbund.edeka/s%C3%BCdwest/expansion/> (abgerufen am 30.06.2020).

Examino GmbH: Vorhaben im Bereich eines einfachen Bebauungsplans im Innenbereich, §§ 30 Abs. 3, 34 BauGB, unter: <https://www.juracademy.de/baurecht-baden->

[wuerttemberg/vorhaben-einfacher-bebauungsplan-innenbereich.html](http://www.wuerttemberg.de/vorhaben-einfacher-bebauungsplan-innenbereich.html) (abgerufen am 14.09.2020).

Globus SB-Warenhaus Holding GmbH & Co. KG: Unsere Standortwünsche, unter: <https://www.globus.de/unternehmen/standortanforderungen.php> (abgerufen am 20.07.2020).

Grünwald, Anne: Alternative Nahversorgungsmodelle in ausgewählten Städten Westfalens, unter: [https://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen\\_Regional/Wirtschaft/Nahversorgung](https://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen_Regional/Wirtschaft/Nahversorgung) (aufgerufen am 12.04.2020).

IFH Institut für Handelsforschung GmbH: Handelsreport Lebensmittel 2018, unter: [https://einzelhandel.de/images/HDE-Publikationen/HDE\\_IFH\\_Handelsreport\\_Lebensmittel\\_2018.pdf](https://einzelhandel.de/images/HDE-Publikationen/HDE_IFH_Handelsreport_Lebensmittel_2018.pdf) (abgerufen am 20.06).

Immobilien Scout GmbH: Makrostandort, unter: <https://www.immobilienscout24.de/gewerbe/lexikon/makrostandort.html> (abgerufen am 17.07.2020).

Immobilien Scout GmbH: Mikrostandort, unter: <https://www.immobilienscout24.de/gewerbe/lexikon/mikrostandort.html> (abgerufen am 17.07.2020).

Jansen, Paul: Die allgemeinen Entwicklungstendenzen im Einzelhandel, unter: <https://www.neuss.de/wirtschaft/standort-neuss/einzelhandelskonzept/downloads/gutachten-kapitel-03.pdf> (abgerufen am 24.03.2020).

Krappweis, Stefan: Regionalplanung in Deutschland, unter: <http://www.planung-tu-berlin.de/Profil/Regionalplanung.htm> (abgerufen am 02.08.2020).

Krüger, Thomas; Anders, Sascha; Walther, Monika: Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, unter: [https://einzelhandel.de/images/Stadt-Handel/Qualifizierte\\_Nahversorgung\\_HCU-IREBS\\_Endbericht\\_Langfassung\\_Maerz\\_2013.pdf](https://einzelhandel.de/images/Stadt-Handel/Qualifizierte_Nahversorgung_HCU-IREBS_Endbericht_Langfassung_Maerz_2013.pdf) (abgerufen am 11.06.2020).

Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg: Geoportal Baden-Württemberg, unter: <https://www.geoportal-bw.de/> (aufgerufen am 01.08.2020).

Lidl Dienstleistung GmbH & Co. KG: Unsere Standortkriterien, unter: <https://www.lidl-immobilien.de/wir-suchen>, (abgerufen am 23.06.2020).

Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten: Landschaftsinformationssystem der Naturschutzverwaltung, unter: [https://geodaten.naturschutz.rlp.de/kartendienste\\_naturschutz/](https://geodaten.naturschutz.rlp.de/kartendienste_naturschutz/) (aufgerufen am 01.08.2020).

Müser, Manfred: Wieviel Einzelhandel verträgt (m)eine Stadt?, unter: [https://www.kopofonrw.de/fileadmin/kopofonrw/broschueren/kopofonrw\\_Broschuere\\_Wie\\_viel\\_Einzelhandel\\_vertraegt\\_meine\\_Stadt.pdf](https://www.kopofonrw.de/fileadmin/kopofonrw/broschueren/kopofonrw_Broschuere_Wie_viel_Einzelhandel_vertraegt_meine_Stadt.pdf) (abgerufen am 24.03.2020).

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe: Organisation und Mitglieder der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, unter: <http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/pg-organisation/> (abgerufen am 01.08.2020).



Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe: Raumstruktur in der Region Rheinhessen-Nahe, unter: <http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/region-raumstruktur/> (abgerufen am 01.08.2020).

Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Kapitel 2.5.3 Regionalbedeutsamer Einzelhandel, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/regionalplan/teilfortschreibungen/kapitel-253-einzelhandel/> (abgerufen am 23.08.2020).

Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Nahversorgung – Der Weg zur Wohlfühlgemeinde, unter: [https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user\\_upload/6\\_Service/64\\_Veroeffentlichungen/RVMO\\_Nahversorgung2012.pdf](https://www.region-karlsruhe.de/fileadmin/user_upload/6_Service/64_Veroeffentlichungen/RVMO_Nahversorgung2012.pdf) (abgerufen unter: 13.07.2020).

Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Organisation, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/verband/organisation/> (abgerufen am 03.08.2020).

Regionalverband Mittlerer Oberrhein: Überblick, unter: <https://www.region-karlsruhe.de/region/ueberblick/> (aufgerufen am 01.08.2020).

Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft mbH: Planungsgebot, unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/planungsgebot/6053> (zugegriffen am 26.07.2020).

Stiller, Gudrun: Discounter, unter: <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/discounter/discounter.htm> (abgerufen am 10.06.2020).

Tapas Portale Management GmbH & Co. KG: Standortfaktoren, unter: <https://bwl-wissen.net/definition/standortfaktoren> (aufgerufen am 23.06.2020).

Tapas Portale Management GmbH & Co. KG: Standortfaktoren, unter: <https://bwl-wissen.net/definition/standortfaktoren> (aufgerufen am 23.06.2020).

Verlag C.H.BECK oHG: 210. Durchführung von Raumordnungsverfahren und landesplanerische Abstimmung auf andere Weise, unter: [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/SimonBusseKoBayBO2008\\_122/ges/SimonBusse\\_210/cont/SimonBusseKoBayBO2008.SimonBusse\\_210%2Ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/SimonBusseKoBayBO2008_122/ges/SimonBusse_210/cont/SimonBusseKoBayBO2008.SimonBusse_210%2Ehtm) (abgerufen am 26.07.2020).

Vogel, Caroline: Lebensmitteleinzelhandel, unter: [https://www.bvr.de/p.nsf/0/90A4FC22D12EB85FC1257CED003CA7B1/\\$file/5.11\\_A01-Lebensmitteleinzelhandel-Februar-2019-final.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/0/90A4FC22D12EB85FC1257CED003CA7B1/$file/5.11_A01-Lebensmitteleinzelhandel-Februar-2019-final.pdf) (abgerufen am 10.06.2020).

Wetzel, Jochen: Die drei Dimensionen der Standortbewertung, unter: <https://www.nexiga.com/geomarketing-blog/drei-dimensionen-der-standortbewertung/> (abgerufen am 28.08.2020).

## **Gesetze**

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

Landesplanungsgesetz (LPIG) in der Fassung vom 10. April 2003, das zuletzt durch § 53 des Gesetzes vom 06.10.2015 (GVBl. S. 283, 295) geändert worden ist.

Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2018 (GBl. S. 439, 446) geändert worden ist.

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) geändert worden ist

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung vom 01. Dezember 2009, der zuletzt durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsgemeinschaft der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 24. April 2012 (ABl. EU L 112/21) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.

## **Urteile**

BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14.01.

BverwG, Urt. v. 24.11.2005 – 4 C 10.04.

EuGH, Urt. v. 24.03.2011 – C 400/08.

OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 22.01.2020 – 2 L 39/18.

## **Expertengespräche**

Expertengespräch mit Andreas Bohlen (Regionalleiter Standortplanung Region West/Mitte und Baden-Württemberg) von Globus am 02.09.2020.

Expertengespräch mit Frank Meng (Expansion - Regionalleiter Süd) von EDEKA am 25.08.2020.

Expertengespräch mit Prof. Dr. jur. Gerd Hager (Verbandsdirektor des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein) am 31.08.2020.

Expertengespräch mit Steffen Kamieth (Immobilienleiter) und Nina Lorentz (Portfoliomanagerin) von Lidl am 14.08.2020.

Expertengespräch mit Alexander Krämer (leitender Planer der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe) am 02.09.2020.

Expertengespräch mit Dr. Donato Acocella am 01.09.2020

### III. Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Standortfaktoren des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels	8
Abbildung 2: Raumordnung im System der räumlichen Planung	15
Abbildung 3: Landesplanerische Ge- und Verbote sowie Agglomerationsregelung bzw. -verbot	22 31
Abbildung 4: Verortung der Region Mittlerer Oberrhein	
Abbildung 5: Organisation des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein	32
Abbildung 6: Ergänzung zur Raumnutzungskarte für Standorte des großflächigen Einzelhandels	39
Abbildung 7: Verortung der Region Rheinhessen-Nahe	43
Abbildung 8: Organisation der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	44

### IV. Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Instrumente zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels	16
Tabelle 2: Instrumente auf Bundesebene	19
Tabelle 3: Instrumente auf Landesebene	20
Tabelle 4: Instrumente auf Regionalebene	25
Tabelle 5: Wichtige Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels	29
Tabelle 6: Festlegungen des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg	33
Tabelle 7: Festlegungen des Regionalplans Mittlerer Oberrhein	36
Tabelle 8: Festlegungen des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz	45
Tabelle 9: Festlegungen des Regionalplans Rheinhessen-Nahe	48
Tabelle 10: Unterschiede zwischen den Planungsregionen	52
Tabelle 11: Empfehlungen zur Verbesserung der raumordnerische Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben	64

## V. Anhang

### Interviewleitfaden für Steffen Kamieth und Nina Lorentz, Frank Meng und Andreas Bohlen

1. Für welche Marktformate suchen Sie Standorte?
  - a. Welche Marktformate betreibt ihr Unternehmen?
  - b. Gibt es Differenzierungen in der Standortsuche je nach Marktformat?
2. Wo betreiben Sie Standortsuche bezüglich Makrostandorten?
  - a. Welche Kriterien sollten diese aufweisen?
  - b. Wie viele Einwohner sollte das Einzugsgebiet haben?
3. Wo betreiben Sie Standortsuche Bezüglich Mikrostandorten?
  - a. Welche Kriterien sollten diese aufweisen?
4. Welche Anforderung haben Sie an die Grundstücke?
  - a. In welcher Lage sollte sich ein Grundstück befinden?
    - Inmitten von Wohngebieten? Am Rande von Wohngebieten? In Gewerbegebieten? In der Ortsmitte/Zentrum? In einer peripheren Lage?
    - Spielt der Preis des Grundstücks eine große Rolle bei der Standortauswahl?
  - b. Welche Größe sollte ein Grundstück aufweisen?
  - c. Spielt die Topographie des Grundstücks eine große Rolle? Wie sollte sie sein?
  - d. Welche Verkehrserschließung sollte bestehen?
    - Wie sollte die Anbindung für den MIV sein? (Hauptverkehrsstraße/ untergeordneten Straße?)
    - Wie sollte die Anbindung für den ÖPNV sein?
    - Spielt der ÖPNV eine große Rolle?
  - e. Welche Anforderungen in Bezug auf die Standorte von Wettbewerbern?
    - Wird ein Stand-alone-Standort oder eine Einzelhandels Agglomeration bevorzugt?
    - Falls eine Agglomeration bevorzugt wird, welche anderen Sortimente/ Formate/ Wettbewerber sind interessant?
5. Welche Bautypen bevorzugen Sie bzw. bauen Sie?
  - a. Wie groß sollte der Baukörper sein?
  - b. Ziehen Sie die Möglichkeit eines mehrgeschossigen Ladens in Betracht?
  - c. Kommen kombinierte Nutzungskonzepte in Frage bzw. haben Sie diese schon gebaut?
    - Was ist der Vorteil daran?
    - Welche anderen Nutzungen sind dabei für Sie interessant? (z.B. Wohnen, Dienstleistung?)
  - d. Welche Anforderungen haben Sie an die Parkfläche?
    - Gibt es Mindestanzahl an Stellplätzen für PKWs und Fahrräder?
    - Kommt auch eine Tiefgarage oder ein Parkdeck in Betracht?
6. Wann läuft eine Ansiedlung gut?
  - a. Welche Raumordnungsrechtlichen Vorgaben/ welcher bauplanungsrechtliche Situation?
  - b. Welche Anforderungen gibt es an die Lokalpolitik?

7. Was sind Hemmnisse bei der Standortsuche und Ansiedlung?
  - a. Nehmen Sie die raumordnerische Steuerung/ bauplanerische Situation häufig als Hemmnis war?
8. Welche Relevanz haben folgende raumordnerische Instrumente auf ihre Standortsuche?
  - a. Konzentrationsgebot
  - b. Kongruenzgebot
  - c. Integrationsgebot
  - d. Beeinträchtigungsverbot
  - e. Agglomerationsregelung
9. Sind die für Sie relevanten Standortauswahlkriterien mit den raumordnerisch Vorgaben eher in Übereinstimmung oder eher in Widerspruch?
10. Bewerten Sie die raumordnerischen Vorgaben als geeignet, um eine gute, wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sicherzustellen?
11. Sind die Steuerungsabsichten und -ziele der Raumordnung für Sie nachvollziehbar?
  - a. Erachten Sie diese als sinnvoll oder völlig entbehrlich?
12. Welche Vorschläge haben Sie, um die raumordnerischen Vorgaben weiterzuentwickeln?

#### **Interviewleitfaden für Prof. Dr. Donato Acocella**

1. An welchen Makrostandorten wären großflächige (Lebensmittel-)Einzelhandelsbetriebe sinnvoll?
  - a. Welche Eigenschaften sollten diese aufweisen?
  - b. Wie viele Einwohner sollte das Einzugsgebiet haben?
2. An welchen Mikrostandorten wären großflächige (Lebensmittel-)Einzelhandelsbetriebe sinnvoll?
  - a. Welche Eigenschaften sollten diese aufweisen?
3. Welche Anforderung sollten Grundstücke aufweisen?
  - a. In welcher Lage sollte sich ein Grundstück befinden?
  - b. Welche Größe sollte ein Grundstück aufweisen?
  - c. Welche Verkehrserschließung sollte bestehen?
4. Wann läuft eine Ansiedlung gut?
  - a. Welche Raumordnungsrechtlichen Vorgaben sollten bestehen?
  - b. Welche Anforderungen gibt es an die Lokalpolitik?
5. Welche Relevanz haben folgende raumordnerische Instrumente auf die Standortsuche?
  - a. Konzentrationsgebot bzw. Zentralitätsgebot
  - b. Kongruenzgebot
  - c. Integrationsgebot bzw. städtebauliches Integrationsgebot
  - d. Beeinträchtigungsverbot bzw. Nichtbeeinträchtigungsverbot
  - e. Agglomerationsregelung bzw. Agglomerationsverbot

6. Sind die relevanten Standortauswahlkriterien der Einzelhandelsunternehmen mit den raumordnerischen Vorgaben eher in Übereinstimmung oder eher in Widerspruch?
7. Bewerten Sie die raumordnerischen Vorgaben als geeignet, um eine gute, wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sicherzustellen?
8. Sind die Steuerungsabsichten und -ziele der Raumordnung für Sie nachvollziehbar?
  - a. Erachten Sie diese im Sinne des Allgemeinwohls als sinnvoll oder völlig entbehrlich?
9. Halten Sie die Regelungen für ausreichend?
10. Was sind Hemmnisse bei der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels?
11. Welche Vorschläge haben Sie, um die raumordnerischen Vorgaben weiterzuentwickeln?

### **Interviewleitfaden für Prof. Dr. jur. Gerd Hager**

#### Generelle Einschätzung zur raumordnerischen Steuerung

1. Warum ist das Thema der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben ein Thema für die Landes- und Regionalplanung?
2. Was ist die Leitvorstellung zur Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe und wie wird diese im Regionalplan umgesetzt?
3. Welche Relevanz haben folgende raumordnerische Instrumente zur Steuerung der großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe?
  - a. Konzentrationsgebot
  - b. Kongruenzgebot
  - c. Integrationsgebot
  - d. Beeinträchtigungsverbot
  - e. Agglomerationsregelung
4. Welche Planelemente sind am wichtigsten bzw. am wirksamsten?
5. Erachten sie alle angewendeten Steuerungsinstrumente in ihrer Region für sinnvoll?
6. Schätzen Sie die raumordnerische Steuerung des großflächigen (Lebensmittel-) Einzelhandels in Ihrer Region als erfolgreich ein?
7. Was sind bestehende Probleme bei der Steuerung in Ihrer Region und welche Regelungslücken gibt es?
  - a. Haben Sie bereits Lösungsansätze für bestehende Regelungslücken?
    - § 34 Abs. 3 BauGB
    - Bebauungspläne nach alter Fassung der BauNVO
    - Festlegungen bezüglich des Online-Handels
8. Was sind besonders gelungene Beispiele der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Ihrer Region?

9. Welchen Einfluss hat die Organisation der Regionalplanung (der Planungsgemeinschaft bzw. des Regionalverbands) auf die raumordnerische Steuerung des Einzelhandels?
10. Aus welchem Grund ist die Begründung des Regionalplans Rheinessen-Nahe zu den einzelhandelsbezogenen Zielen und Grundsätzen so knappgehalten?
11. Warum wurde der Einzelhandelserlass in Baden-Württemberg nicht erneut erlassen, obwohl dieser sowohl im Landesentwicklungsplan als auch im Regionalplan zitiert wird?
12. Warum weisen zwei Festlegungen aus dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg keine Begründung auf?
13. Warum wird in der Begründung zur Festlegung „Anpassung der Bebauungspläne“ ein Zusammenhang mit dem FNP hergestellt?
14. Im Handelsmonitor Oberrhein wurde die Steuerungswirkung von integrierten Lagen in Unterzentren bemängelt. Wie könnte man dies verbessern?

#### Akzeptanz und Schwierigkeiten

15. In welchem Umfang stößt die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels bei Kommunen auf Akzeptanz?
16. In welchem Umfang stößt die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels bei den hier relevanten Trägern öffentlicher Belange auf Akzeptanz?
17. Gab es bei der Erarbeitung des Regionalplans unterschiedliche Standpunkte zu der Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels?
18. Werden die regionalplanerischen Steuerungsinstrumenten bei der kommunalen Planung konsequent umgesetzt?

#### Änderungsvorschläge

19. Was würden Sie ändern, wenn es heute zu einer Fortschreibung des Regionalplans kommen würde?

#### Raumordnungsverfahren

20. In welchen Fällen der Ansiedlung oder Erweiterung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens sinnvoll?

#### Zielabweichungsverfahren

21. Wie häufig ist im Zuge der Umsetzung der regionalplanerischen einzelhandelsbezogenen Ziele auf kommunaler Ebene die Erteilung von Zielabweichungen erforderlich bzw. sinnvoll?

#### Informelle Instrumente

22. Welche informellen Instrumente wenden Sie zur überörtlichen bzw. regionalen Steuerung des großflächigen Einzelhandels an?

23. Warum verfügt die Region über kein regionales Einzelhandelskonzept?

### **Interviewleitfaden für Alexander Krämer**

Generelle Einschätzung zur raumordnerischen Steuerung

1. Warum ist das Thema der raumordnerischen Steuerung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben ein Thema für die Landes- und Regionalplanung?
2. Was ist die Leitvorstellung zur Steuerung der großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe und wie wird diese im Regionalplan umgesetzt?
3. Welche Relevanz haben folgende raumordnerische Instrumente zur Steuerung der großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe?
  - a. Zentralitätsgebot
  - b. städtebauliches Integrationsgebot
  - c. Nichtbeeinträchtigungsgesetz
  - d. Agglomerationsverbot
4. Welche Planellemente sind am wichtigsten bzw. am wirksamsten?
5. Erachten sie alle angewendeten Steuerungsinstrumente in ihrer Region für sinnvoll?
6. Schätzen Sie die raumordnerischen Steuerung des großflächigen (Lebensmittel-) Einzelhandels in Ihrer Region als erfolgreich ein?
7. Was sind bestehende Probleme bei der Steuerung in Ihrer Region und welche Regelungslücken gibt es?
  - a. Haben Sie bereits Lösungsansätze für bestehende Regelungslücken?
    - § 34 Abs. 3 BauGB
    - Bebauungspläne nach alter Fassung der BauNVO
    - Festlegungen bezüglich des Online-Handels
8. Was sind besonders gelungene Beispiele der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Ihrer Region?
9. Welchen Einfluss hat die Organisation der Regionalplanung (der Planungsgemeinschaft bzw. des Regionalverbands) auf die raumordnerische Steuerung des Einzelhandels?
10. Aus welchem Grund ist die Begründung des Regionalplans Rheinhessen-Nahe zu den einzelhandelsbezogenen Zielen und Grundsätzen so knappgehalten?
11. Aus welchem Grund wurden im Regionalplan Rheinhessen-Nahe drei einzelhandelsbezogene Ziele der Raumordnung aus dem Landesentwicklungsprogramm lediglich übernommen und nicht weiter konkretisiert?
12. Warum verzichtet der Regionalplan Rheinhessen-Nahe auf die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für integrierte Lagen?
13. Warum verzichtet der Regionalplan Rheinhessen-Nahe bzw. das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz auf das Kongruenzgebot?



14. Warum verfügt Rheinland-Pfalz über keinen Einzelhandelserlass?

#### Akzeptanz und Schwierigkeiten

15. In welchem Umfang stößt die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels bei Kommunen auf Akzeptanz?

16. In welchem Umfang stößt die raumordnerische Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels bei den hier relevanten Trägern öffentlicher Belange auf Akzeptanz?

17. Gab es bei der Erarbeitung des Regionalplans unterschiedliche Standpunkte zu der Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels?

18. Werden die regionalplanerischen Steuerungsinstrumenten bei der kommunalen Planung konsequent umgesetzt?

#### Änderungsvorschläge

19. Was würden Sie ändern, wenn es heute zu einer Fortschreibung des Regionalplans kommen würde?

#### Raumordnungsverfahren

20. In welchen Fällen der Ansiedlung oder Erweiterung von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens sinnvoll?

#### Zielabweichungsverfahren

21. Wie häufig ist im Zuge der Umsetzung der regionalplanerischen einzelhandelsbezogenen Ziele auf kommunaler Ebene die Erteilung von Zielabweichungen erforderlich bzw. sinnvoll?

#### Informelle Instrumente

22. Welche informellen Instrumente wenden Sie zur überörtlichen bzw. regionalen Steuerung des großflächigen Einzelhandels an?

23. Warum verfügt die Region über kein regionales Einzelhandelskonzept?

# Raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben am Beispiel der Regionen Mittlerer Oberrhein und Rheinhessen-Nahe

---

---

Nach dem Motto „Handel ist Wandel“ unterzieht sich der Lebensmitteleinzelhandel einem stetigen Strukturwandel. Bis in die 50er Jahre versorgten noch kleine unabhängige Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte mit persönlicher Bedienung die Bevölkerung. Ab den 70er Jahren setzte sich dann die Selbstbedienung im Lebensmitteleinzelhandel durch, weshalb sich das Warenangebot und folglich auch die Verkaufsflächen vergrößerten. Durch den steigenden Flächenbedarf und die zunehmende Motorisierung der Bevölkerung wird die Integrierbarkeit der Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Innenstädten bei gleichzeitig zunehmender Attraktivität dezentraler Standortlagen auf der „grünen Wiese“ mit ausreichenden Parkmöglichkeiten erschwert. Diese Entwicklung birgt die Gefahr verödeter Innenstädte und einer schlechten Versorgung im fußläufigen Bereich.

Um auf diese Entwicklungen des Lebensmitteleinzelhandels zu reagieren, verfügt die Raumordnung über ein umfassendes Instrumentarium vor allem auf der Ebene des Landes und der Region. Dabei fällt es in die Zuständigkeit der Länder bzw. der Regionen, welche Instrumente zur Steuerung des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels angewendet und wie diese ausgelegt werden. Bei der Betrachtung der Regionen Mittlerer Oberrhein in Baden-Württemberg und Rheinhessen-Nahe in Rheinland-Pfalz werden die Raumordnungspläne auf die Festlegungen untersucht, die den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel steuern. Durch unterschiedliche Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungspläne bzw. -programme und Organisationen der Regionalplanung lassen sich auf Ebene der Region einige Unterschiede bei der raumordnerischen Steuerung identifizieren. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen jedoch gleichermaßen die landesplanerischen bzw. regionalplanerischen Ge- und Verbote, deren Ziel es ist großflächige Einzelhandelsbetriebe in zentralen Orten anzusiedeln, die wohnungsnah Grundversorgung der Gemeinden zu sichern, die Beeinträchtigung der wohnungsnahen Grundversorgung anderer Gemeinden zu vermeiden und eine Verkaufsfläche so zu bemessen, dass der zentralörtliche Verflechtungsbereich der Gemeinde nicht überschritten wird.

Aufgrund der Festlegungen der Raumordnungspläne beider Regionen und identifizierter Regelungslücken bzw. Steuerungsdefizite werden abschließend 13 Empfehlungen in den Handlungsfeldern „Rechtsinstrumentarium“, „Festlegungen in Raumordnungsplänen“ und „informelle Instrumente“ erarbeitet. Die Empfehlungen sollen die raumordnerische Steuerung großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe noch weiter verbessern und so eine den raumordnerischen und städtebaulichen Zielvorstellungen entsprechende Entwicklung in den Regionen gewährleisten.