





































Funktionszuweisung haben, findet diese Regelung Anwendung (bspw. Bretzfeld oder Obersulm). Das räumliche Verschlechterungsverbot zielt darauf ab, dass kein Vorhaben an einem Standort realisiert wird, der die verbrauchernahe Grundversorgung verschlechtert, weil bspw. weniger Menschen in dessen fußläufigem Einzugsgebiet leben. Beurteilt wird nach den in Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 genannten Lagekategorien.

- wenn zwar bereits ein Anbieter vorhanden ist, aber eine räumliche Verbesserung der Versorgungssituation erzielt wird.

Ziel der Ausnahmeregelung ist es, die Grundversorgung in allen Gemeinden flächendeckend sicherzustellen. Dabei sind die Einzelhandelsbetriebe möglichst in die örtlichen Zentren zu lenken. Eine Verbesserung der verbrauchernahen Grundversorgung wird in räumlicher Hinsicht erzielt, wenn in der Belegenheitsgemeinde zwar ein Angebot vorhanden ist, dieses aber im Vergleich zum Vorhabenstandort weniger Menschen im fußläufigen Einzugsgebiet versorgt. Wenn beispielsweise am Ortsrand ein Vollsortimenter existiert, verbessert ein Discounter im örtlichen Zentrum die örtliche Grundversorgung. Im örtlichen Zentrum ist ein Vorhaben unabhängig von der bestehenden Versorgungssituation immer mit dem Konzentrationsgebot vereinbar. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass auch bei einer guten Versorgungssituation Wettbewerb möglich ist. Beurteilt wird nach den vorgenannten Lagekategorien. Standorte, die die Merkmale nach Plansatz 2.4.3.2.6 (4) erfüllen, stellen gegenüber Standorten, die die Merkmale nach Plansatz 2.4.3.2.6 (4) nicht erfüllen, eine räumliche Verbesserung der Grundversorgung dar.

Insbesondere wenn die vorgenannten Bedingungen erfüllt sind, ist von einer Erforderlichkeit des Vorhabens im Sinne des Konzentrationsgebots auszugehen. Die nachfolgenden Ziele der Raumordnung (Plansätze 2.4.3.2.4 bis 2.4.3.2.6: Kongruenzgebot, Beeinträchtungsverbot und Integrationsgebot) sind unabhängig von der Einhaltung des Konzentrationsgebots zu beachten.

Zu Plansatz 2.4.3.2.3 (1), zweite Ausnahmevoraussetzung:

Hinsichtlich der zweiten im Landesentwicklungsplan genannten Ausnahmevoraussetzung, wird für die Region Heilbronn-Franken festgestellt, dass im Verdichtungsraum lediglich die Städte Heilbronn und Neckarsulm, ggf. Bad Friedrichshall als „mit einem benachbarten Ober-, Mittel- oder Untzentrum zusammengewachsen“ beurteilt werden können. Da die genannten Städte bereits zentralörtliche Funktionen übernehmen und dadurch eine entsprechende zentralörtliche Funktionszuweisung erhalten haben, findet die im Landesentwicklungsplan genannte zweite Ausnahmevoraussetzung in der Region Heilbronn-Franken keinen Anwendungsfall (Stand 2020).

Zu Plansatz 2.4.3.2.3 (2):

Factory-Outlet-Center als besondere Form des Einkaufszentrums werden einem gesonderten Regelungsregime unterworfen, da der Kundenkreis von Factory-Outlet-Centern weitere Strecken auf sich nimmt, als der Kundenkreis anderer Einzelhandelsbetriebe. Factory-Outlet-Center werden daher nur in Oberzentren zugelassen; kleinere Factory-Outlet-Center sind auch in Mittelzentren zulässig. Eine Sonderregel für Factory-Outlet-Center wurde vom BVerwG bestätigt.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> BVerwG, Beschluss vom 08.03.2006, 4 B 75/05, Rn 16

### Rechtsfolge der Regelung

Das Konzentrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.3 (1), der aus dem Landesentwicklungsplan nachrichtlich übernommen ist, ist ein Ziel der Raumordnung und damit von der nachfolgenden Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten<sup>34</sup>. In der Folge sind in Ober-, Mittel- und Unterzentren grundsätzlich Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte möglich. In Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Funktionszuweisung sind Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte, deren Hauptsortiment den „Sortimenten der Grundversorgung“ zuzuordnen ist, möglich.

### Leitfaden zum Umgang mit der Regelung

Das Konzentrationsgebot nach Plansatz 2.4.3.2.3 (1) ist ein Ziel der Raumordnung mit Regel-Ausnahme-Struktur. Im Regelfall dürfen Einzelhandelsgroßprojekte nur in den Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Zwei Ausnahmen sind im Landesentwicklungsplan ausdrücklich benannt, wobei in der Region Heilbronn-Franken insbesondere die Ausnahme zur Sicherung der Grundversorgung häufig Anwendung findet.

Hierbei ist zuerst zu klären, ob das Hauptsortiment eines projektierten Einzelhandelsvorhabens den „Sortimenten der Grundversorgung“ gemäß Sortimentsliste aus Plansatz 2.4.3.2.1 (2) Nr. 1 zugeordnet werden kann. Im Weiteren ist zu prüfen, ob die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung zur Sicherung der Grundversorgung „geboten“ bzw. „erforderlich“ ist. Anhaltspunkte für die „Erforderlichkeit“ von Vorhaben sind der Begründung zur „ersten Ausnahmevoraussetzung“ zu entnehmen.

Plansätze 2.4.3.2.4 bis 2.4.3.2.6 sind außerdem einzuhalten. Im Härtefall kann ein Zielabweichungsverfahren angestrengt werden, das Teil des raumordnerischen Zielsystems ist.

---

<sup>34</sup> BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, 4 C 14/01, Rn 38

#### 2.4.3.2.4 Kongruenzgebot

- N (1)** Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet.
- Z (2)** Bei Orten ohne zentralörtliche Funktionszuweisung entspricht das Gemeindegebiet dem Verflechtungsbereich. Bei Kleinzentren und Unterzentren sind die zugeordneten Nahbereiche bzw. Verwaltungsräume als Verflechtungsbereich heranzuziehen. Bei Mittelzentren stellt in der Regel der Mittelbereich den Verflechtungsbereich dar; bei „Sortimenten der Grundversorgung“ entspricht der Nahbereich bzw. der Verwaltungsraum des Mittelzentrums dem Verflechtungsbereich.

ENTWURF

### Erläuterung und Begründung:

Einem Kongruenzgebot liegt die Tatsache zugrunde, dass ein Einzelhandelsbetrieb einen Einzugsbereich hat, in dem seine Kunden leben, und eine Stadt über einen Einzugsbereich verfügt, aus welchem die Menschen in die Stadt kommen, um die unterschiedlichen dort verfügbaren Angebote nachzufragen (bspw. Arbeitsplätze, Schulen, Arztpraxen, Waren und Dienstleistungen). Das Kongruenzgebot zielt darauf ab, dass der Einzugsbereich eines hinzutretenden Vorhabens ungefähr dem Einzugsbereich der Belegenheitsgemeinde entspricht. Zu den Begriffen „Einzugsbereich eines Einzelhandelsbetriebs“ und „Einzugsbereich einer Gemeinde“ sowie „Verflechtungsraum“ siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (4).

Zu Plansatz 2.4.3.2.4 (1):

Ziel der raumordnerischen Forderung nach einer weitgehenden Übereinstimmung von Einzugsbereich des Vorhabens und Einzugsbereich einer Gemeinde ist das Hinwirken auf effiziente Raumstrukturen. Das hat insbesondere versorgungsstrukturelle Gründe, aber auch Gründe, die die öffentliche Verkehrsinfrastruktur betreffen:

- Ein Einzelhandelsbetrieb, dessen Einzugsbereich den Einzugsbereich seiner Belegenheitsgemeinde übersteigt, erschließt Kundenkreise aus dem Verflechtungsbereich einer anderen Gemeinde. Dieser Gemeinde werden in der Folge Kaufkraft entzogen, die dann fehlt, um in ihrem Verflechtungsbereich ihrer Versorgungsaufgabe gerecht werden zu können. In diesem Zuge ist zu berücksichtigen, dass eine mögliche Versorgungslücke im benachbarten Zentralen Ort nicht nur Konsequenzen für diesen selbst hätte, sondern für alle Gemeinden in dessen Verflechtungsbereich.
- Das Kongruenzgebot geht davon aus, dass eine Ansiedlung, deren Einzugsbereich den Verflechtungsbereich ihrer Belegenheitsgemeinde übersteigt, auch dann versorgungsstrukturell nachteilige Auswirkungen hat, wenn keine konkrete Beeinträchtigung im Sinne des Beeinträchtigungsverbots festgestellt wird. Eine Situation, in der zwar das Kongruenzgebot nicht eingehalten, aber das Beeinträchtigungsverbot eingehalten ist, deutet auf eine räumliche Versorgungslücke hin. Wenn etwa an einem Einzelhandelsstandort keine Haushaltswaren angeboten werden, kann in diesem Sortimentsbereich keine Beeinträchtigung vorliegen, auch wenn das Umsatzpotenzial für Haushaltswaren aus dem Zentralen Ort abgezogen wird. Das Kongruenzgebot schützt Einzelhandelsstandorte in ihrer Funktion, unabhängig davon, ob sie diese Funktion bereits erfüllen.
- Für eine Gemeinde, die einen Bedeutungsüberschuss hinsichtlich unterschiedlicher Raumfunktionen hat (bspw. Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, medizinische Versorgung, Versorgung mit Bildungsangeboten etc.), wurde in der Regel ein System öffentlichen Personennahverkehrs ins Umland bereitgestellt, sodass sie in diesem Bereich in einem vertretbaren Zeitaufwand mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreicht werden kann. Den Gemeinden außerhalb dieses gewachsenen Einzugsbereichs fehlt diese Möglichkeit in der Regel, weshalb der Anteil der Kundschaft, die mit dem motorisierten Individualverkehr anreist, steigt, wenn der Einzugsbereich des Vorhabens den gemeindlichen Einzugsbereich übersteigt.

Das Bundesverwaltungsgericht führt deshalb aus, dass „großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen selbst dann raumunverträglich sind, wenn sie nicht zu Beeinträchtigungen führen, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz

eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen.“<sup>35</sup>

Eine maximale Obergrenze für Verkaufsfläche in einer Gemeinde entsteht durch das Kongruenzgebot nicht. Das Kongruenzgebot richtet sich an das hinzutretende Vorhaben und dessen Umsatzherkunft. Selbst in einem Markt, der „gesättigt“ ist, können konkurrierende Betriebe angesiedelt werden, wenn der Umsatz zu wesentlichen Teilen aus dem maßgeblichen Verflechtungsbereich stammt, also von den bestehenden Betrieben im Verflechtungsbereich abgezogen wird.

Als „wesentlich“ wird eine Überschreitung des zentralörtlichen Verflechtungsbereichs angesehen, wenn mehr als 30 % des Umsatzes eines Vorhabens von Kunden generiert wird, die außerhalb des Verflechtungsbereichs wohnen<sup>36</sup>.

Zu Plansatz 2.4.3.2.4 (2):

Nach der Rechtsprechung ist der Verflechtungsbereich festzulegen, aus welchem die Umsätze zu wesentlichen Teilen generiert werden sollen, da das Kongruenzgebot andernfalls ins Leere liefe.<sup>37</sup> Orten ohne zentralörtliche Funktionszuweisung kommt nach dem Landesentwicklungsplan kein Versorgungsauftrag für die sie umgebenden Gemeinden zu. Deshalb entspricht der Verflechtungsbereich dem Gemeindegebiet.

Anders ist dies bei Unterzentren und Kleinzentren. Unterzentren haben eine Versorgungsfunktion, die in der Regel über das Gemeindegebiet hinausreicht. Als Verflechtungsbereich werden die Nahbereiche bzw. die Verwaltungsräume bestimmt. Die Verwaltungsräume haben sich in der Regel aus den Verflechtungen der Gemeinden untereinander ergeben; zudem ist der Verwaltungsraum häufig zuständig für die Bauleitplanung, weshalb in einigen Fällen städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, die sich mit der Versorgungsstruktur in der Raumschaft befassen, auch auf Verwaltungsebene erstellt werden.

Mittelzentren hat der Landesentwicklungsplan Mittelbereiche als Verflechtungsbereich zugeordnet, die zur Bewertung des Kongruenzgebots herangezogen werden sollen. Davon ausgenommen sind Vorhaben mit „Sortimenten der Grundversorgung“. Vor dem Hintergrund des Ziels der Sicherung der flächendeckenden Grundversorgung kann den Mittelzentren hinsichtlich des Warenangebots der Grundversorgung kein Versorgungsauftrag für den ganzen Mittelbereich zukommen. Ein solches Verständnis stünde auch dem Zentrale-Orte-Konzept, das dem Landesentwicklungsplan zugrunde liegt, entgegen. Deshalb ist bei Vorhaben der Grundversorgung in Mittelzentren der Nahbereich bzw. Verwaltungsraum als Verflechtungsbereich heranzuziehen.

Die Festlegung von Verflechtungsbereichen in der dargestellten Weise, wird tatsächlich existierenden, Überschneidungen von Markt- und Einzugsgebieten nicht gerecht, wird aber zugunsten des Prinzips der Einräumigkeit in Kauf genommen<sup>38</sup>. Dies trägt der Anforderung an die Bestimmtheit der Regelung Rechnung, aber auch der Handhabe der Regelung bei ihrer praktischen Anwendung.

#### Rechtsfolge der Regelung:

Plansatz 2.4.3.2.4 (1) ist dem Landesentwicklungsplan entnommen und entfaltet seine Rechtswirkung als Ziel der Raumordnung. Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB daran anzupassen. Gemeinden, die großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß Konzentrationsgebot

---

<sup>35</sup> BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Rn 18

<sup>36</sup> Einzelhandelserlass, 13

<sup>37</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10

<sup>38</sup> Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Begründung, 23

ausweisen, errichten oder erweitern und entsprechende Sondergebiete ausweisen dürfen, müssen Festsetzungen treffen, die die Einhaltung des Kongruenzgebots sicherstellen. Auf die „Windhundrennen-Entscheidung“ des BVerwG<sup>39</sup> wird verwiesen. Eine zulässige Festsetzungstechnik – sofern mehrere Einzelhandelsbetriebe zulässig sein sollen – ist beispielsweise die Festsetzung mehrerer Sondergebiete bzw. die Gliederung des Baugebiets. Die im Baugebiet zulässige Nutzungsart kann durch die Festsetzung des Sortiments sowie durch die Festsetzung einer Mindest- und Maximalverkaufsfläche bestimmt werden.

Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Das Kongruenzgebot des Landesentwicklungsplans ist ein Ziel der Raumordnung, das die wesentliche Übereinstimmung von Einzugsbereich des Vorhabens und Verflechtungsbereich der Gemeinde fordert. Dass die in einem Bebauungsplan zulässigen Nutzungen mit dem Kongruenzgebot vereinbar sind, ist in der Regel gutachterlich zu zeigen. Die Gutachten zeigen anhand der sortimentspezifischen Kaufkraft der Bevölkerung und dem zu erwartenden Umsatz, woher die Kunden und damit die Umsätze der geplanten Nutzung kommen werden. Wenn darin plausibel dargelegt werden kann, dass mehr als 70 % des Umsatzes von Kunden aus dem Verflechtungsbereich stammt, wird das Kongruenzgebot als eingehalten beurteilt. Verflechtungen über die Landesgrenzen hinweg dürfen berücksichtigt werden.

Bei der gutachterlichen Prüfung des Kongruenzgebots ist der jeweils zugeordnete Verflechtungsbereich zugrunde zu legen.

---

<sup>39</sup> BVerwG, Urteil vom 03.04.2008, 4 CN 3/07, 1. Leitsatz

#### **2.4.3.2.5 Beeinträchtigungsverbot**

- N (1) Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden.**
- N (2) Die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden.**
- N (3) Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren<sup>40</sup> der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen.**

---

<sup>40</sup> „Innenstädte und örtliche Zentren“ entsprechen hier „Stadt- und Ortskernen“ (siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (3))

### Erläuterung und Begründung:

Das Beeinträchtigungsverbot zielt auf den Schutz bestehender Versorgungsstrukturen ab. Dabei werden nicht einzelne Betriebe geschützt, sondern bestimmte Standorte. Der Schutz der Standorte der Grundversorgung, die in städtebaulich integrierter Lage die Grundversorgung sicherstellen sowie der Innenstädte und örtlichen Zentren, welchen, gut ins Netz des ÖPNV eingebunden, eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommt, zielt auf verkehrsminimale Versorgungsstrukturen ab. Das Wegbrechen einzelner Branchen an einem Einzelhandelsstandort führt in der Regel zu einem Rückgang der Passantenfrequenz, was weitere Nutzungen gefährdet und in einen für Innenstädte und örtliche Zentren gefährlichen „Trading-Down“-Prozess münden kann. Eine Versorgungslücke hinsichtlich einzelner Branchen hat zur Folge, dass die Bevölkerung im Einzugsgebiet des beeinträchtigten Zentralen Ortes die Versorgungsfahrten zum weiter entfernten Zentralen Ort in Kauf nehmen müsste. Auch die Beeinträchtigung der eigenen städtebaulich integrierten Versorgungsstandorte hat überörtliche Konsequenzen. Durch eine Standortwahl abseits der gut ins Netz des ÖPNV eingebundenen Standorte sinkt der Anteil der Kunden, die den Versorgungsstandort mit dem ÖPNV aufsuchen.

#### Zu Plansatz 2.4.3.2.5 (1):

Der verbrauchernahen, im Sinne einer wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung wird im Landesentwicklungsplan eine besondere Bedeutung beigemessen. Ziel ist der Erhalt und die Entwicklung von Versorgungsstrukturen, die weniger mobilen Teilen der Bevölkerung, den Bezug von Waren und Dienstleistungen der Grundversorgung ermöglicht. Der Schutz verbrauchernaher Versorgungsstrukturen erstreckt sich nach Plansatz 2.4.3.2.5 (1) auf alle Standorte der Grundversorgung im Einzugsbereich des Vorhabens, also sowohl auf Standorte der Grundversorgung in den Nachbargemeinden als auch auf Standorte der Grundversorgung in der Belegenheitsgemeinde.

Während die Plansätze 2.4.3.2.5 (2) und 2.4.3.2.5 (3) auf die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungsfunktion abstellen, ist Plansatz 2.4.3.2.5 (1) enger gefasst. Die Funktion der Grundversorgung eines Standorts kann auch dann beeinträchtigt sein, wenn der Zentrale Versorgungsbereich keine gravierenden städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten hätte<sup>41</sup>.

#### Zu Plansatz 2.4.3.2.5 (2):

Mit Plansatz 2.4.3.2.5 (2) wird die zentralörtliche Versorgungsfunktion bestehender Einzelhandelsstandorte in den Zentralen Orten, die sich im Einzugsbereich des anzusiedelnden, zu errichtenden oder zu erweiternden Vorhabens befinden, besonders geschützt. Hierbei handelt es sich in der Regel um die im Regionalplan nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) festgelegten „VRG zentrenrelevant“. Der Schutz bezieht sich auf die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungsfunktion. Die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte ist in der Regel als wesentlich beeinträchtigt anzusehen, wenn der zu erwartende Kaufkraftabfluss dazu führt, dass Geschäftsaufgaben drohen.<sup>42</sup> Ein Anhaltspunkt für das Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung ist eine Umsatzumverteilung von 10% oder mehr (bei zentrenrelevanten Sortimenten) bzw. 20% oder mehr (bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 23.05.2019, 3 S 2811/17, Rn 76

<sup>42</sup> Einzelhandelserlass, 14

<sup>43</sup> ebenda



Zu Plansatz 2.4.3.2.5 (3):

Das städtebauliche Beeinträchtigungsverbot schützt die Funktionsfähigkeit der Versorgungslagen in der Innenstadt bzw. im örtlichen Zentrum der Belegenheitsgemeinde selbst, welchem in Ober-, Mittel-, Unter-, und Kleinzentren in der Regel eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommt. Die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde bzw. die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte ist in der Regel als wesentlich beeinträchtigt anzusehen, wenn der zu erwartende Kaufkraftabfluss dazu führt, dass Geschäftsaufgaben drohen. Ein Anhaltspunkt für das Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung ist eine Umsatzumverteilung von 10% oder mehr bei zentrenrelevanten Sortimenten. Wird ein Einzelhandelsgroßprojekt mit zentrenrelevantem Sortiment in der Innenstadt bzw. im örtlichen Zentrum ausgewiesen, errichtet oder erweitert oder diesem in unmittelbarer Nähe zugeordnet, ist hinsichtlich Plansatz 2.4.3.2.5 (3) nicht von einer Beeinträchtigung auszugehen, da der zentralörtliche Versorgungskern seine Versorgungsfunktion auch im Falle von Geschäftsaufgaben weiterhin wahrnehmen kann. Analog hierzu muss gelten, dass bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten keine Beeinträchtigung bestehender Standortlagen in der Belegenheitsgemeinde vorliegt, da die Belegenheitsgemeinde ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion auch dann noch erfüllt, wenn das neue Angebot das alte verdrängt.

#### Rechtsfolge der Regelung:

Das Beeinträchtigungsverbot ist dem Landesentwicklungsplan entnommen und entfaltet seine Rechtswirkung als Ziel der Raumordnung. Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB daran anzupassen. Festsetzungen müssen so getroffen werden, dass Beeinträchtigungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbots auszuschließen sind. Auf die „Windhundrennen-Entscheidung“ des BVerwG<sup>44</sup> wird verwiesen. Eine zulässige Festsetzungstechnik – sofern mehrere Einzelhandelsbetriebe zulässig sein sollen – ist beispielsweise die Festsetzung mehrerer Sondergebiete bzw. die Gliederung des Baugebiets. Die im Baugebiet zulässige Nutzungsart kann durch die Festsetzung des Sortiments sowie durch die Festsetzung einer Mindest- und Maximalverkaufsfläche bestimmt werden.

#### Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Das Beeinträchtigungsverbot ist eine „Muss-Vorschrift“. Ausnahmen sind nicht zulässig. Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten ist in der Regel gutachterlich zu zeigen, dass das Beeinträchtigungsverbot eingehalten ist. Auf die Rechtsprechung zum Schutz Zentraler Versorgungsbereiche nach § 34 Abs. 3 BauGB kann zurückgegriffen werden:

Bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ist in der Regel ab einer Umsatzumverteilung von 20 % von einer wesentlichen Beeinträchtigung auszugehen. Bei zentrenrelevanten Sortimenten stellt in der Regel eine Umsatzumverteilung ab 10 % eine wesentliche Beeinträchtigung dar. Bei Sortimenten der Grundversorgung kann bereits ein Kaufkraftabfluss von 5 % existenzgefährdend sein. Indizien dafür, dass bereits ein Kaufkraftabfluss von 5 % zu wesentlichen Beeinträchtigungen führt, sind beispielsweise:

- Die Funktion der Grundversorgung einer kleinen Gemeinde (unter 5.000 Einwohner) im Ländlichen Raum wird von einem einzelnen Betrieb wahrgenommen.
- Die Funktion der Grundversorgung wird von einem bürgerschaftlich, ehrenamtlich betriebenen Laden wahrgenommen.

---

<sup>44</sup> BVerwG, Urteil vom 03.04.2008, 4 CN 3/07, 1. Leitsatz

Rückholeffekte dürfen bei der Prüfung des Beeinträchtigungsverbots nicht in Ansatz gebracht werden; eine Ausnahme könnte dann geboten sein, wenn die Rückholeffekte als unschädlich anzusehen wären, weil sie in Übereinstimmung mit der vorgegebenen Zentrenstruktur stehen.<sup>45</sup>

Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben der Grundversorgung müssen alle Standortlagen im Einzugsbereich des Vorhabens untersucht werden, die nach Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 als städtebaulich integriert beurteilt werden können, einschließlich Standortlagen, die in der Raumnutzungskarte als „VRG Grundversorgung“ oder „VRG zentrenrelevant“ festgelegt sind.

Bei der Ansiedlung Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben mit den sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten müssen in den potenziell betroffenen Ober-, Mittel- und Unterzentren, einschließlich der Belegenheitsgemeinde, nur die Standortlagen innerhalb der „VRG zentrenrelevant“ untersucht werden.

Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten müssen in potenziell betroffenen anderen Ober-, Mittel- und Unterzentren alle Standortlagen auf Beeinträchtigungen hin untersucht werden.

---

<sup>45</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 23.05.2019, 3 S 2811/17, Rn 87

#### 2.4.3.2.6 Integrationsgebot

- N (1)** Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht-zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.
- Z (2)** Innerhalb der Ober-, Mittel- und Unterzentren sind die zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekte nur in den Vorranggebieten für zentrenrelevante Warensortimente (VRG zentrenrelevant) auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern. Die „VRG zentrenrelevant“ sind in der Raumnutzungskarte 1:50.000 gebietsscharf abgegrenzt.
- Z (3)** Innerhalb der Ober-, Mittel- und Unterzentren sind Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung vorrangig in den Vorranggebieten nach Absatz 2 auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern. Zur Sicherung der Grundversorgung von Stadt- und Ortsteilen kommen auch Standorte in Vorranggebieten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung (VRG Grundversorgung) in Frage.
- G (4)** „VRG zentrenrelevant“ nach Absatz 2 und „VRG Grundversorgung“ nach Absatz 3 sollen nach dem Gegenstromprinzip auf der Grundlage von städtebaulichen Entwicklungskonzepten nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB festgelegt werden.
- Z (5)** In Kleinzentren und Orten ohne zentralörtliche Funktion werden keine Vorranggebiete festgelegt. Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten ist das Integrationsgebot nach Absatz 1 anzuwenden.
- G (6)** Nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte sollen an Standorten realisiert werden, die gut an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angebunden sind oder zeitnah gut an den ÖPNV angebunden sein werden. Der Standort soll für die Wohnbevölkerung möglichst auch fußläufig erreichbar sein.
- Z (7)** Zentrenrelevante Neben- bzw. Randsortimente sind außerhalb der „VRG zentrenrelevant“ (Absatz 2) bis zu 10 % der Gesamtverkaufsfläche und bis maximal 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig.

### Erläuterung und Begründung:

Das Integrationsgebot konkretisiert bzw. flankiert alle den Einzelhandel betreffenden Plansätze der Raumordnung:

1. Das Integrationsgebot ist die notwendige Konkretisierung des Konzentrationsgebots: Das Konzentrationsgebot zielt auf die Sicherung und Entwicklung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion, indem die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung raumbedeutsamer Einzelhandelsnutzungen auf Zentrale Orte beschränkt wird. Die Funktion der Zentralen Orte als überkommunale Versorgungsstandorte ist in der Regel auf die Innenstädte und örtlichen Zentren der Zentralen Orte zurückzuführen, welche diese Aufgabe erfüllen und auch künftig erfüllen sollen.
2. Das Integrationsgebot dient der Sicherung des Beeinträchtigungsverbots<sup>46</sup>: Durch den Ausschluss raumbedeutsamer Einzelhandelsnutzungen an Standorten, die in Konkurrenz zu den die Versorgung sicherstellenden Innenstädten und örtlichen Zentren stehen, werden ebendiese Innenstädte und örtlichen Zentren vor Entwicklungen geschützt, die sie in ihrer Versorgungsfunktion beeinträchtigen können.
3. Das Integrationsgebot konkretisiert das Kongruenzgebot, indem neue Einzelhandelsvorhaben nur an Standorten verwirklicht werden, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind<sup>47</sup>.

Der Fokus auf die Innenstädte und örtlichen Zentren im System raumordnerischer Einzelhandelssteuerung soll aus umwelt- und sozialpolitischen Gründen, die nachfolgend genannt werden, der Sicherung und Entwicklung effizienter Raumstrukturen dienen:

- **Verkehr:** Da sich die Innenstädte und örtlichen Zentren, die in der Regel die Versorgungsfunktion innehaben, dort entwickelt haben, wo Menschen in einer großen Zahl wohnen, eignen sich diese Versorgungsstandorte für eine große Zahl Menschen für die fußläufige Versorgung. Ein Versorgungsstandort in städtebaulicher Randlage führt dazu, dass selbst die Bewohnerinnen und Bewohner der Belegenheitsgemeinde ihre Versorgungsfahrten mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) organisieren. Unter anderem aufgrund der Versorgungsfunktion, die die Innenstädte und örtlichen Zentren auch für Umlandgemeinden im Einzugsgebiet übernehmen, ist die öffentliche Verkehrsinfrastruktur auf die Innenstädte und örtlichen Zentren ausgerichtet. Eine Verlagerung der Versorgungsfunktion in die Randlagen der Zentralen Orte führt dazu, dass Versorgungsfahrten aus dem Umland mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – falls überhaupt – nur mit einem zusätzlichen Umstieg zu bewerkstelligen sind. Eine Anfahrt mit dem ÖPNV an solche Standorte ist entsprechend unattraktiv, weshalb Verlagerungen der Versorgungsfunktion in städtebauliche Randlagen den Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) für Versorgungsfahrten regelmäßig erhöhen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der dazu führt, dass für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung fußläufige Angebote bzw. mit dem ÖPNV gut erreichbare Versorgungsstandorte notwendig sind, und vor dem Hintergrund des Ziels dem Klimawandel ressourcenschonend und verkehrsminimierend zu begegnen, gibt die Landesplanung den Innenstädten und örtlichen Zentren in der Konkurrenz der Standorte den Vorzug.

---

<sup>46</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn 84 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10 Einzelhandelserlass, 14

<sup>47</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, 84 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10

- **Kultur/Tradition:** die Innenstädte und örtlichen Zentren als Versorgungsstandorte sind multifunktionaler öffentlicher Raum für die Bürgerinnen und Bürger im Einzugsgebiet. In der „europäischen Stadt“ als räumlichem Leitbild geht die Funktion der Innenstädte und örtlichen Zentren weit über die Versorgungsfunktion hinaus. Sie sind Treffpunkte, Aufenthaltsorte, Identifikationsfiguren, die als öffentliche Räume den Bürgerinnen und Bürgern gehören. Der Schutz und die Entwicklung der Einzelhandelsfunktion, die wichtiger Bestandteil attraktiver und lebendiger Innenstädte und örtlicher Zentren ist, ist daher auch Ausdruck politischen Willens, der sich in einer Vielzahl von Willensbekundungen<sup>48</sup>, politischen Leitbildern und gesetzlich normierten Planungsgrundsätzen<sup>49</sup> wiederfindet.
- **Öffentlicher Haushalt:** Baden-Württemberg hat die Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung mit 257 Mio. € im Jahr 2019 unterstützt<sup>50</sup>, damit attraktive Rahmenbedingungen für den Einzelhandel in den Innenstädten und örtlichen Zentren erhalten und ausgebaut werden können. Auch der Öffentliche Personennahverkehr wird in Baden-Württemberg mit erheblichen Mitteln gefördert. Die Sicherung und Entwicklung der Versorgungsfunktion von Innenstädten und örtlichen Zentren ist vor dem Hintergrund eines verantwortungsvollen Umgangs mit Steuermitteln nur konsequent.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (1):

Das Integrationsgebot unterscheidet zwischen „zentrenrelevanten Sortimenten“ und „nicht-zentrenrelevanten Sortimenten“. „Zentrenrelevante Sortimente“ sind solche, die regelmäßig in den Innenstädten und örtlichen Zentren angeboten werden, wie Kleidung, Schmuck oder Haushaltswaren. Auch zentrenrelevant sind „Sortimente der Grundversorgung“, wie Lebensmittel, Getränke oder Drogeriewaren. „Nicht-zentrenrelevante Sortimente“ sind solche Sortimente, die charakteristischerweise nicht in den Innenstädten und örtlichen Zentren angeboten werden. Hierbei handelt es sich oft um großvolumige Artikel, wie Baustoffe, Möbel oder Kraftfahrzeuge (siehe Plansatz 2.4.3.2.1 (2)).

Für „nicht-zentrenrelevante Sortimente“ eröffnet der Landesentwicklungsplan die Möglichkeit zur Entwicklung von Standorten in städtebaulichen Randlagen. Da der Verkauf „nicht-zentrenrelevanter Sortimente“ nicht in der Konkurrenz zu den durch Raumordnung geschützten überörtlich bedeutsamen Versorgungszentren in den Innenstädten und örtlichen Zentren steht, ist eine räumliche Steuerung von Einzelhandelsangeboten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, die über das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot hinausgeht, nicht erforderlich, um das Ziel, die Versorgungsfunktion zu schützen und zu entwickeln, zu erreichen.

Bei „zentrenrelevanten Sortimenten“ hingegen, die typischerweise in den Innenstädten und örtlichen Zentren verkauft werden, geschieht eine Standortentwicklung außerhalb der bestehenden Versorgungszentren immer in Konkurrenz dazu, weshalb Plansatz 2.4.3.2.6 (1) für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten ausschließlich städtebaulich integrierte Lagen vorsieht.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (2):

Nach § 11 Abs. 3 Nr. 5 Landesplanungsgesetz sind in den Regionalplänen Festlegungen zur räumlichen Konkretisierung des Integrationsgebots nach Plansatz 3.3.7 des Landesentwicklungsplans zu treffen. In den Raumnutzungskarten der Regionalpläne werden daher „VRG für zentrenrelevante

<sup>48</sup> LT-Drs.: 16/6103 vom 12.04.2019

<sup>49</sup> § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG

<sup>50</sup> LT-Drs.: 16/6103 vom 12.04.2019

regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte“ festgelegt, die mehr oder weniger die Innenstädte und örtlichen Zentren wiedergeben<sup>51</sup>. In den Kleinzentren und nicht-zentralen Orten wird keine räumliche Kulisse im Regionalplan festgelegt, da nur Ober-, Mittel- und Unterzentren überörtliche Versorgungsfunktionen wahrnehmen, die es zu schützen und zu entwickeln gilt.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (3):

Die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und Ortskerne zu schützen und zu entwickeln ist ein Kernanliegen des raumordnerischen Zielsystems. Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung, die als Frequenzbringer dienen, sind daher vorrangig in den Innenstädten und Ortskernen auszuweisen, zu errichten und zu erweitern.

Die Konzentration der Lebensmittelversorgung einer Gemeinde auf die „Innenstädte und örtlichen Zentren“ bzw. auf die „Stadt- und Ortskerne“ steht jedoch dem Ziel der flächendeckenden Sicherung der Grundversorgung entgegen. Bereits jetzt erfolgt die Versorgung der Bevölkerung mit Sortimenten der Grundversorgung überwiegend von Standorten außerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren. Die Standortanforderungen des Einzelhandels der Grundversorgung auf der einen Seite und die baulichen Restriktionen der Innenstädte und örtlichen Zentren auf der anderen Seite lassen zudem eine Ansiedlung bzw. Erweiterung von Betrieben der Grundversorgung oft nicht in den Innenstädten und örtlichen Zentren zu, sodass, um auch künftig die Grundversorgung sicherstellen zu können, eine Erweiterung der Gebietskulisse für Betriebe der Grundversorgung erforderlich ist. Dabei darf die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und örtlichen Zentren nicht beeinträchtigt werden. Der Regionalplan Heilbronn-Franken definiert deshalb die „Sortimente der Grundversorgung“ als einen Unterfall der „zentrenrelevanten Sortimente“ und erweitert für die Gruppe dieser Betriebe die räumliche Kulisse für Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben von Einzelhandelsgroßprojekten.

Bei der Festlegung der „VRG Grundversorgung“ werden die Kriterien nach Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 herangezogen, um sicherzustellen, dass der Standort mit dem Landesentwicklungsplan vereinbar ist. In den Zentralen Orten werden in Abstimmung mit den Gemeinden auf der Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte und im Rahmen des Integrationsgebots, das durch den LEP vorgegeben ist, die Bereiche identifiziert, die für die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung in Frage kommen.

Einzelhandelsbetriebe, die nicht unter den Begriff „Einzelhandelsgroßprojekt“ zu subsumieren sind, sind weiterhin außerhalb der Vorranggebiete zulässig (bspw. Gebietsversorger). Insofern ist nicht die komplette Überplanung der Wohnsiedlungsbereiche notwendig. Die Überplanung von Gewerbegebieten ist unzulässig.

Bei Kleinzentren und nicht-zentralen Orten, welchen in der Regel kein überkommunaler Versorgungsauftrag zukommt, ist eine räumliche Festlegung nicht erforderlich.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (4):

Die Angebote der Grundversorgung sind räumlich an städtebaulich integrierten Standorten zu konzentrieren. Die Identifikation geeigneter Standortbereiche für die Vorranggebiete erfolgt auf der Grundlage konzeptioneller Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden. Der Plansatz ist ein Grundsatz der Raumordnung. Auch bei einem Fehlen eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts ist die Festlegung von Vorranggebieten in Ober-, Mittel- und Unterzentren erforderlich. Verstoßen die kommunalen Standortvorschläge aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept gegen die Ziele der Raumordnung, ist eine entsprechende Festlegung im Regionalplan nicht möglich.

---

<sup>51</sup> Regionalplan Heilbronn-Franken 2020, Begründung, 63

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (5):

Für die Kleinzentren und nicht-zentralen Orte wird kein Vorranggebiet festgelegt. Kleinzentren und nicht-zentrale Orte haben keinen Versorgungsauftrag, der über die Gemeinde hinausreicht. Gleichwohl sind Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung nach Plansatz 2.4.3.2.3 (1), erste Ausnahmevoraussetzung, zulässig. Die Einhaltung des Integrationsgebots nach Plansatz 2.4.3.2.6 (1) ist darüber hinaus erforderlich. Bei der Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung werden die Standorteigenschaften nach den Kriterien aus Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 geprüft.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (6):

Nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte stehen nicht in Konkurrenz zu den Angeboten der Innenstadt. Aus diesem Grund wird auf eine Standortsteuerung verzichtet. Im Sinne der Aufgabe, auf verkehrsminimale Versorgungsstrukturen hinzuwirken, sind die Gemeinden aufgerufen, sich mit der fußläufigen Erreichbarkeit und der Anbindung der Standorte an den öffentlichen Personennahverkehr im Wege der Abwägung auseinandersetzen.

Zu Plansatz 2.4.3.2.6 (7)

Nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte können dann in Konkurrenz zu den Angeboten der Innenstadt stehen, wenn das Neben- bzw. Randsortiment bestimmte Dimensionen erreicht. Aus diesem Grund ist eine Regelung zum Neben- bzw. Randsortiment erforderlich. Randsortimente sind dem Hauptsortiment sachlich zugeordnet; Nebensortimente, die neben dem Hauptsortiment auch vertrieben werden, müssen nicht in sachlichem Zusammenhang zum Hauptsortiment stehen<sup>52</sup>. Diese definitorische Unterscheidung ist für die Raumordnung nicht relevant, weshalb Nebensortiment und Randsortiment hier ein und dieselbe Kategorie bilden. Neben- bzw. Randsortiment sind dem Hauptsortiment sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch seiner Gewichtigkeit deutlich untergeordnet. Mit einer Begrenzung der Kategorie „Neben- bzw. Randsortiment“ auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche ist dies sichergestellt.

Die Begrenzung auf 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche ist notwendig, weil die BauNVO davon ausgeht, dass ab 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung vorliegen. Wenn Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Hauptsortiment ab 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele haben, so haben Einzelhandelsbetriebe, die mehr als 8.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche haben und dabei über 800 m<sup>2</sup> zentrenrelevantes Neben- bzw. Randsortiment führen, erst recht Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung.

---

<sup>52</sup> Bönker/Bischoping, BauNVO, § 11 Abs. 3 Satz 4, Rn 160

### Rechtsfolge der Regelung

Das Integrationsgebot ist ein Ziel der Raumordnung, das aufgrund § 4 Abs. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen zu beachten ist. Bauleitpläne müssen nach § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung angepasst werden. Der Landesentwicklungsplan legt das Integrationsgebot entsprechend Plansatz 2.4.3.2.6 (1) fest. Die räumliche Konkretisierung erfolgt auf Ebene der Regionalplanung<sup>53</sup>. Im Regionalplan Heilbronn-Franken werden in der Raumnutzungskarte zweierlei Vorranggebiete festgelegt. Die Vorranggebiete nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) sind für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten vorgesehen. Die Vorranggebiete nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) sind für die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten der Grundversorgung vorgesehen. Während Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung zu den zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten zählen und daher auch in den Vorranggebieten nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) zulässig sind, sind zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte, die nicht auch der Grundversorgung zuzuordnen sind, nicht in den Vorranggebieten nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) zulässig.

Die positive Bestimmung von Standorten, an welchen Einzelhandelsgroßprojekte ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden dürfen, schließt die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten an anderen Standorten aus. Dieser Ausschluss von Einzelhandelsgroßprojekten ist auf raumbedeutsame bzw. regionalbedeutsame zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte beschränkt.

### Leitfaden zum Umgang mit der Regelung:

Das Integrationsgebot des Landesentwicklungsplans ist als sogenanntes „Soll-Ziel“ eine Muss-Vorschrift mit Regel-Ausnahme-Charakter<sup>54</sup>. Nach der Auslegung des VGH Mannheim<sup>55</sup> sind Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel nur an städtebaulich integrierten Standorten auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern; einzige Ausnahme von dieser in Satz 1 festgelegten Regel ist in Satz 2 festgelegt, wonach die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten im Hauptsortiment auch in städtebaulichen Randlagen in Frage kommen. Eine weitere Ausnahme von der in Satz 1 festgelegten Regel, auch in atypischen Fällen, vermag der Senat nicht zu erkennen<sup>56</sup>.

Der LEP unterscheidet Einzelhandelsgroßprojekte nach dem angebotenen Warensortiment. Die Kategorien sind „zentrenrelevante Sortimente“ und „nicht-zentrenrelevante Sortimente“. Welche Sortimente zu welcher Kategorie gehören, kann Plansatz 2.4.3.2.1 (2) entnommen werden. Die Sortimentsliste ist aus der Sortimentsliste des Einzelhandelserlasses entwickelt. In einem städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB kann die Sortimentsliste entsprechend der kommunalen Gegebenheiten modifiziert werden. Hierbei besteht insbesondere hinsichtlich der als „in der Regel zentrenrelevant“ bezeichneten Sortimente Spielraum. Sortimente der Grundversorgung sind immer auch zentrenrelevant.

Da der Landesentwicklungsplan für nicht-zentrenrelevante Warensortimente explizit eine Ausnahme enthält, die Einzelhandelsgroßprojekte, die dieser Warengruppe zuzuordnen sind, vom

---

<sup>53</sup> § 11 Abs. 3 Nr.5 LplG Baden-Württemberg

<sup>54</sup> BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10, Rn 9

<sup>55</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn 69

<sup>56</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, Rn 70

VGH Mannheim, Urteil vom 22.11.2013, 3 S 3356/11, Rn 66 und Rn 70



Integrationsgebot ausnimmt, verfährt der Regionalplan entsprechend. Ein Einzelhandelsgroßprojekt ist dann als ein nicht-zentrenrelevantes Einzelhandelsgroßprojekt zu werten, wenn nicht-zentrenrelevante Warengruppen als Hauptsortiment geführt werden, diese also rd. 90 % der Verkaufsfläche ausmachen, und die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Warengruppen darüber hinaus 800 m<sup>2</sup> nicht übersteigt<sup>57</sup>.

In Ober-, Mittel- und Unterzentren sind zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) nur in den für sie festgelegten Vorranggebieten zulässig. Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung sind nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) darüber hinaus auch in den Vorranggebieten für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung zulässig. Für Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung steht somit eine größere räumliche Kulisse zur Verfügung.

In Kleinzentren und nicht-zentralen Orten sind Einzelhandelsgroßprojekte nur bei Vorliegen einer der beiden im LEP ausdrücklich genannten Ausnahmeveraussetzungen auszuweisen, zu errichten oder zu erweitern. Im Regelfall betrifft dies Einzelhandelsgroßprojekte zur Sicherung der Grundversorgung (Plansatz 2.4.3.2.3 (1), erste Ausnahmeveraussetzung). Außerhalb der Ober-, Mittel- und Unterzentren sind weder Vorranggebiete nach Plansatz 2.4.3.2.6 (2) noch nach Plansatz 2.4.3.2.6 (3) festgelegt. Gleichwohl ist Plansatz 2.4.3.2.6 (1), der aus dem Landesentwicklungsplan nachrichtlich übernommen wurde, einschlägig. Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 bestimmt Standortvoraussetzungen, die mindestens vorliegen müssen, um ein Vorhaben als „städtebaulich integriert“ beurteilen zu können. Plansatz 2.4.3.2.1 (3) Nr. 2 folgt dem Regel-Ausnahme-Charakter; demnach müssen die drei in den Spiegelstrichen bezeichneten Ausnahmeveraussetzungen kumulativ vorliegen. Eine Ausnahme von der Regel ist benannt. Für Härtefälle steht das Zielabweichungsverfahren offen, das integraler Bestandteil des raumordnerischen Zielsystems ist.

---

<sup>57</sup> LT-Drs.: 16/2185 vom 06.06.2017