

## **Antrag**

**des Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen**

### **Rolle der Regionalverbände in der Innenstadtentwicklung vor dem Hintergrund des Planungsgebotes**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie oft eine übergeordnete Baurechtsbehörde in den letzten zehn Jahren von ihrem in § 21 Landesplanungsgesetz (LpLG) festgelegten Recht des Planungsgebots Gebrauch gemacht und gegenüber einer Gemeinde angeordnet hat, Bauleitpläne unverzüglich den Zielen der Raumordnung anzupassen, bzw. wie oft derartige Maßnahmen der übergeordneten Baurechtsbehörde durchgeführt wurden (Antwort bitte aufgeschlüsselt nach den einzelnen Regionalverbänden des Landes);
2. in wie vielen dieser Fälle durch das Planungsgebot aktiv in die Innenstadtentwicklung bzw. den stationären Einzelhandel einer Kommune eingegriffen wurde (Antwort bitte aufgeschlüsselt nach den einzelnen Regionalverbänden des Landes);
3. wie hoch sie den finanziellen Aufwand schätzt, der durch Neu- bzw. Umplanungen und verordnete Baumaßnahmen jeweils entsteht bzw. entstand;
4. unter welchen Voraussetzungen auf kommunaler Ebene Abweichungen von den Zielen der Raumordnung möglich sind;
5. inwiefern sie im Planungsgebot ein potenzielles Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung der Innenstädte und Ortsmitten sieht;
6. wenn nein, weshalb sie darin kein Hemmnis sieht;
7. wie sie Eingriffe in die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten bereits bestehender innerörtlicher Einzelhandelsgeschäfte auf Basis des Planungsgebots bewertet, insbesondere in Fällen, in denen die Verringerung der Zahl der Leerstände durch das Eingreifen verhindert wird;

8. ob sie es vor dem Hintergrund der Fairness im marktwirtschaftlichen Wettbewerb für angebracht erachtet, wenn bereits vorhandene Einzelhandelsgeschäfte in einer Innenstadt öffentlich von staatlichen Behörden als „Fremdkörper“ bezeichnet werden;
9. wie sie das Planungsgebot in Hinsicht auf das Subsidiaritätsprinzip bewertet;
10. inwiefern sie Anpassungen an den Begrenzungen der Ladengrößen, die von der bisherigen zentralörtlichen Funktion abhängig sind, befürwortet;
11. inwiefern im Rahmen der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans Änderungen der Einstufung der zentralörtlichen Funktion dazu führen können, dass Kommunen ihre Bauleitpläne anpassen müssen und bestehende Geschäfte in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt werden;
12. inwiefern im Rahmen der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans Änderungen (Wegfall oder Hinzunahme von Stufen, Definitionsänderungen etc.) bei den Stufen der zentralörtlichen Funktion geplant sind und welche Auswirkungen dies ggf. auf betroffene Kommunen hätte;
13. inwiefern sie insbesondere im Rahmen der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans Reformen des Planungsgebots plant.

18.3.2024

Dr. Schweickert, Haag, Dr. Jung, Bonath, Fink-Trauschel,  
Haußmann, Heitlinger, Hoher, Dr. Rülke, Reith, FDP/DVP

#### Begründung

Das Planungsgebot nach § 21 Landesplanungsgesetz (LplG) ermöglicht den Regionalverbänden Eingriffe in die Bauleitpläne der kommunalen Bauleitplanung. Damit sind Eingriffe in die Entwicklung der Innenstädte und Ortsmitten insbesondere in kleineren Kommunen möglich, in denen noch größere Einzelhandelsgeschäfte existieren. Letztere können so in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Ein aktuelles Beispiel findet sich bspw. in der Gemeinde Schömburg. Hier ist Einzelhandel ansässig, dessen Ladengröße bereits heute die für Kleinzentren vorgesehenen 800 Quadratmeter überschreitet.

Hieraus ergibt sich die Frage, wie die Eingriffe in die Bauleitplanung seitens der Landesregierung bewertet werden und inwiefern sie hier Änderungen plant bzw. befürwortet.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 9. April 2024 Nr. MLW13-24-36/449 nimmt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. *wie oft eine übergeordnete Baurechtsbehörde in den letzten zehn Jahren von ihrem in § 21 Landesplanungsgesetz (LplG) festgelegten Recht des Planungsgebots Gebrauch gemacht und gegenüber einer Gemeinde angeordnet hat, Bauleitpläne unverzüglich den Zielen der Raumordnung anzupassen, bzw. wie oft derartige Maßnahmen der übergeordneten Baurechtsbehörde durchgeführt wurden (Antwort bitte aufgeschlüsselt nach den einzelnen Regionalverbänden des Landes);*

Zu 1.:

Bis zum 18. November 2022 konnten nur die Regionalverbände auf der Grundlage von § 21 Absatz 1 LplG ein Planungsgebot anordnen. Nach Angaben der Arbeits-

gemeinschaft der Regionalverbände in Baden-Württemberg wurden in der Region Neckar-Alb in 6 Fällen, in den Regionen Südlicher Oberrhein, Mittlerer Oberrhein und Heilbronn-Franken in je einem Fall Planungsgebote erlassen.

In allen Fällen war die räumliche Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 Quadratmetern Gegenstand der Planungsgebote.

Die räumliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels definiert ohne Eingriff in den Wettbewerb klare, transparente und faire Spielregeln. Sie erfolgt dabei im Zusammenspiel von überörtlicher Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) und kommunaler Bauleitplanung. Landes- und Regionalplanung geben generelle Zielvorgaben zur Standortlenkung und Dimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten vor, die über § 1 Absatz 4 Baugesetzbuch (BauGB) in der kommunalen Bauleitplanung zu beachten sind. Diese Steuerung folgt im Wesentlichen dem auf dem Zentralen-Orte-System basierenden gestuften Netz an Ober-, Mittel- und Unterzentren, ausnahmsweise auch Kleinzentren und nicht-zentralen Orten. Dies dient der Sicherstellung einer bestmöglichen Versorgung. Die Raumordnung verfolgt dabei das Ziel, den großflächigen Einzelhandel mit innenstadtrelevanten Sortimenten generell auf lebendige Ortszentren und zentrale Lagen auszurichten und so deren Funktionsfähigkeit und Vitalität bestmöglich zu erhalten und wo möglich auch auszubauen. Es geht also darum, die verbrauchernahe Grundversorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne vor allem der zentralen Orte bestmöglich zu sichern.

Bereits aus § 1 Absatz 4 BauGB ergibt sich für die Träger der Bauleitplanung die Pflicht, Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Kommt ein Träger der Bauleitplanung dieser Pflicht nicht nach, eröffnet § 21 Absatz 1 LplG die Möglichkeit, ein Planungsgebot zu erlassen.

Ein Planungsgebot kann als ultima ratio insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die unter Beteiligung der kommunalen Ebene entwickelten planerischen Vorgaben der Raumordnung vor Ort missachtet werden. Mit dem Planungsgebot nach § 21 Landesplanungsgesetz liegt ein Instrument vor, diesen Schutz bei Missachtung der fairen Regeln durch Beteiligte auch durchsetzen zu können.

Erst seit dem 19. November 2022 können auch die Regierungspräsidien ein Planungsgebot erlassen. Bislang bestand für die Regierungspräsidien kein Anlass, hiervon Gebrauch zu machen.

*2. in wie vielen dieser Fälle durch das Planungsgebot aktiv in die Innenstadtentwicklung bzw. den stationären Einzelhandel einer Kommune eingegriffen wurde (Antwort bitte aufgeschlüsselt nach den einzelnen Regionalverbänden des Landes);*

Zu 2.:

In allen in der Antwort zu Frage 1 dargestellten neun Fällen erfolgte eine Steuerung des großflächigen Einzelhandels weg von Ortsrandlagen oder peripheren Lagen hin zu den Innenstädten und Ortskernen Zentraler Orte. Insoweit erfolgten die Eingriffe gerade zur Unterstützung der Innenstadt- bzw. Ortskernentwicklung. In den einzelnen Regionen stellt sich die Sachlage dabei wie folgt dar:

*Heilbronn-Franken:* Statt eines Versorgungsstandorts mit großflächigem Einzelhandel abseits der Innenstadt erfolgte eine Steuerung zugunsten einer Entwicklung der Innenstadt.

*Mittlerer Oberrhein:* Das Planungsgebot diente dem Schutz der Innenstadt der Standortgemeinde selbst sowie der Innenstädte der umliegenden Unter- und Mittelzentren vor Beeinträchtigungen durch großflächigen Einzelhandel abseits einer zentralen Lage.

*Neckar-Alb:* Die Planungsgebote haben sich ausschließlich auf die beabsichtigte Ansiedlung großflächigen Einzelhandels in Ortsrandlagen bezogen. Die Innenstadtentwicklung wurde durch das Planungsgebot geschützt.

*Südlicher Oberrhein:* Das Planungsgebot verhinderte die Entstehung eines Standorts für großflächigen Einzelhandel in einem Gewerbegebiet abseits des Zentrums eines Unterzentrums und diente damit dem Schutz der zentralörtlichen Versorgungskerne in den Innenstädten und Ortskernen.

*3. wie hoch sie den finanziellen Aufwand schätzt, der durch Neu- bzw. Umplanungen und verordnete Baumaßnahmen jeweils entsteht bzw. entstand;*

Zu 3.:

Ein Planungsgebot dient der Durchsetzung der Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Absatz 4 BauGB. Die Aufstellung bzw. Änderung oder Anpassung von Bauleitplänen ist Aufgabe der Kommunen. Die Abschätzung des hiermit im konkreten Einzelfall verbundenen finanziellen Aufwands hängt von vielen Faktoren ab. Eine pauschale Abschätzung ist nicht möglich.

*4. unter welchen Voraussetzungen auf kommunaler Ebene Abweichungen von den Zielen der Raumordnung möglich sind;*

Zu 4.:

In Baden-Württemberg sollen die Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden auf einen Antrag nach § 6 Absatz 2 Raumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit § 24 LplG die Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsberechtigt sind nach § 6 Absatz 2 ROG die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben.

Die raumordnerische Vertretbarkeit beurteilt sich im Wesentlichen danach, ob das geplante Vorhaben mit der gesetzlichen Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Absatz 2 ROG), den allgemeinen Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 Absatz 2 ROG), sowie anderen konkreten raumbedeutsamen Planungen/Projekten im Plangebiet grundsätzlich vereinbar ist, die Verwirklichung der Ziele des berührten Raumordnungsplans auch trotz der Abweichung möglich bleibt und höherrangiges Recht nicht verletzt wird.

Die Grundzüge der Planungen sind berührt, wenn der Abweichung vom Planinhalt eine derartige Bedeutung zukommen würde, dass die dem Plan zugrundeliegende Planungskonzeption in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Grundzüge der Planung sind nur dann nicht berührt, wenn angenommen werden kann, dass die Abweichung noch im Bereich dessen liege, was der Plangeber gewollt hat oder was er gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.

*5. inwiefern sie im Planungsgebot ein potenzielles Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung der Innenstädte und Ortsmitten sieht;*

*6. wenn nein, weshalb sie darin kein Hemmnis sieht;*

*9. wie sie das Planungsgebot in Hinsicht auf das Subsidiaritätsprinzip bewertet;*

Zu 5., 6. und 9.:

Die Fragen 5, 6 und 9 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die verfassungsrechtlich im Rahmen der Gesetze garantierte kommunale Planungshoheit ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Die Gemeinden sind nach § 1 Absatz 4 BauGB verpflichtet, ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen (vgl. Antwort zu Frage 1 und 2). Planungsgebote dienen der Durchsetzung dieser Pflicht. Sie kommen als ultima ratio dann in Betracht, wenn die planerischen Vorgaben der räumlichen Steuerung des großflächigen Einzelhandels bewusst von Akteuren missachtet und negative Auswirkungen auf die soweit wie

möglich flächendeckende Nahversorgung der Bevölkerung und/oder die Funktionsfähigkeit von Innenstädten und Ortskernen von Städten und Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen zu befürchten sind.

Ein Planungsgebot zur Umsetzung dieser Ziele der Raumordnung soll gerade die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit von Innenstädten und Ortsmitten schützen. Sie können daher nicht als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung der Innenstädte und Ortsmitten gesehen werden. Zudem wird durch die Aufstellung eines Bebauungsplans eine eindeutige planungsrechtliche Grundlage und damit Planungs-, Rechts- und Investitionssicherheit für Erweiterungen vorhandener bzw. für ansiedlungswillige Einzelhandelsbetriebe geschaffen. In den in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 geschilderten Fällen erfolgte eine Steuerung des großflächigen Einzelhandels weg von peripheren Lagen hin zu den Innenstädten und Ortskernen. Sie dienen daher gerade der Entwicklung der Innenstädte und Ortsmitten.

*7. wie sie Eingriffe in die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten bereits bestehender innerörtlicher Einzelhandelsgeschäfte auf Basis des Planungsgebots bewertet, insbesondere in Fällen, in denen die Verringerung der Zahl der Leerstände durch das Eingreifen verhindert wird;*

Zu 7.:

Die Ziele der Raumordnung erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein gegebenenfalls bestehender Leerstand in den Innenstädten und Ortsmitten von Städten und Gemeinden mit überörtlicher Versorgungsfunktion verringert werden kann oder gar nicht erst entsteht, da eine Ansiedlung und Erweiterung von zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten außerhalb davon ausgeschlossen ist. Die Ziele der Raumordnung verhindern, dass durch die Entwicklung von Standorten auf der sog. „grünen Wiese“ Kaufkraft aus den Innenstädten und örtlichen Zentren abgezogen und damit eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und Zentren geschaffen wird bzw. städtebauliche Missstände entstehen. Ein Bebauungsplan schafft insoweit Planungssicherheit für die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten.

*8. ob sie es vor dem Hintergrund der Fairness im marktwirtschaftlichen Wettbewerb für angebracht erachtet, wenn bereits vorhandene Einzelhandelsgeschäfte in einer Innenstadt öffentlich von staatlichen Behörden als „Fremdkörper“ bezeichnet werden;*

Zu 8.:

Einzelhandelsgeschäfte sind grundlegender Bestandteil einer Innenstadt und darin kein Fremdkörper. Es gelten jedoch Vorgaben und Ziele für die verschiedenen Funktionen einer Gemeinde hinsichtlich Art und Größe des Einzelhandels.

Wären bei Festsetzung eines Baugebiets nach den §§ 2 bis 9 BauNVO in überwiegend bebauten Gebieten bestimmte bereits vorhandene bauliche und sonstige Anlagen unzulässig, kann gemäß § 1 Absatz 10 BauNVO im Bebauungsplan u. a. festgesetzt werden, dass Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen dieser Anlagen zulässig sind oder ausnahmsweise zugelassen werden können (sog. „Fremdkörperfestsetzung“). Je nach Festsetzung wird dadurch ein planerischer Bestandsschutz für die umfassten vorhandenen Anlagen geschaffen, der auch im Sinne der jeweiligen Gewerbetreibenden wirkt. Die Verwendung des Fachbegriffs „Fremdkörperfestsetzung“ in der Planungspraxis ist daher im Hinblick auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht zu beanstanden.

In der Begründung des Antrags wird auf die Stadt Schömberg Bezug genommen. Hierzu weisen das Regierungspräsidium Karlsruhe und der Regionalverband Nordschwarzwald darauf hin, dass im Jahr 2022 mittels eines raumordnerischen Vertrags zwischen der Gemeinde und dem Regionalverband unter Beteiligung des Regierungspräsidiums und des Landratsamts eine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte, die dem bestehenden Betrieb mit einer Verkaufsfläche von 1 700 Quadratmetern auch eine Erweiterungsmöglichkeit von weiteren 300 Quadratmetern eingeräumt hat. Das Planungsgebot konnte mit dieser vertraglichen Einigung abgewendet werden. Es wurde die Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans vereinbart.

- 10. inwiefern sie Anpassungen an den Begrenzungen der Ladengrößen, die von der bisherigen zentralörtlichen Funktion abhängig sind, befürwortet;*
- 11. inwiefern im Rahmen der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans Änderungen der Einstufung der zentralörtlichen Funktion dazu führen können, dass Kommunen ihre Bauleitpläne anpassen müssen und bestehende Geschäfte in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt werden;*
- 12. inwiefern im Rahmen der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans Änderungen (Wegfall oder Hinzunahme von Stufen, Definitionsänderungen etc.) bei den Stufen der zentralörtlichen Funktion geplant sind und welche Auswirkungen dies ggf. auf betroffene Kommunen hätte;*

Zu 10. bis 12.:

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 10 bis 12 gemeinsam beantwortet:

Im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) wird der Frage nachgegangen, ob das bestehende Zentrale-Orte-System heutigen Anforderungen noch gerecht wird. Vor diesem Hintergrund werden auch die Ge- und Verbote zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels überprüft. Da der Arbeitsprozess noch in vollem Gange ist, mithin ein erster Planentwurf für einen neuen LEP noch nicht existiert, sind derzeit hierzu keine weitergehenden Aussagen möglich.

- 13. inwiefern sie insbesondere im Rahmen der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans Reformen des Planungsgebots plant.*

Zu 13.:

Die Landesregierung plant keine Änderung des in § 21 LplG geregelten Planungsgebots.

Razavi

Ministerin für Landesentwicklung  
und Wohnen