
RV-Drucksache Nr. X-39

Verbandsversammlung

18.05.2021

öffentlich

Tagesordnungspunkt:

Planungsgebote in der Region Neckar-Alb: Überblick und Stand der Verfahren

Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme.

Sachdarstellung/Begründung:

Hintergrund

Die regionalplanerischen Regelungen zum Einzelhandel (Plansätze 2.3.4.2 Regionalplan Neckar-Alb 2013) haben das Ziel der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung und des Schutzes und der Weiterentwicklung lebendiger Ortsmitten. Sie wurden bei der Aufstellung des Regionalplans 2013 mit großer Mehrheit beschlossen. In den vergangenen Jahren ist es zahlreichen Kommunen gelungen, die verbrauchernahe Versorgung für große Teile der Bevölkerung zu verbessern (vgl. Fortschreibung des regionalen Zentren- und Märktekonzepts 2017, RV-Drucksache Nr. IX-59/1). Wie wichtig gut erreichbare Nahversorgung ist und welche Herausforderung die Sicherung und Weiterentwicklung lebendiger Stadt- und Ortsmitten darstellt, hat nicht zuletzt das letzte Jahr gezeigt.

Grundsätzlich gilt: Einzelhandelsprojekte dürfen durch ihre Kaufkraftbindung an bestimmten Standorten die Versorgung der Nachbarorte nicht beeinträchtigen. Um hierbei Entwicklungen zu vermeiden, die Ortsmitten und die wohnortnahe Versorgung schädigen würden, sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Diese Anpassungspflicht gilt bei der Aufstellung von Bauleitplänen, kann sich aber auch auf bestehende Bebauungspläne beziehen. Zahlreiche Kommunen haben in den vergangenen Jahren bestehende Bebauungspläne entsprechend angepasst.

Damit die Raumordnungsbehörden nicht abwarten müssen, bis es zu einem Zielverstoß durch ein konkretes Vorhaben kommt, kann der Regionalverband die Träger der Bauleitplanung verpflichten, einen Bebauungsplan aufzustellen oder anzupassen.

In der Region Neckar-Alb gab es seit 2016 fünf Planungsgebote mit dem Ziel, die Entstehung oder das weitere Fortschreiten einer unzulässigen Einzelhandelsagglomeration im Bebauungsplan zu verhindern.

Planungsgebote in der Region Neckar-Alb

Fall 1: Planungsgebot Dotternhausen (2015-2020)

Siehe dazu RV-Drucksache Nr. IX-36

Aktueller Stand:

Die Gemeinde Dotternhausen hat den Bebauungsplan im Gewerbegebiet „Großer Acker“ angepasst. Die Bebauungsplananpassung ist seit 2020 rechtskräftig. Der Widerspruch gegen das Planungsgebot wurde zurückgenommen.

Fall 2: Planungsgebot Ofterdingen (2015-2020)

Siehe dazu RV-Drucksache Nr. IX-37

Aktueller Stand:

Die Gemeinde Ofterdingen hat den Bebauungsplan im Gewerbegebiet „Mössinger Straße“ angepasst. Die Bebauungsplananpassung ist seit 2020 rechtskräftig. Der Widerspruch gegen das Planungsgebot wurde zurückgenommen.

Die Gemeinde Ofterdingen plant nun einen Lebensmittelmarkt in der Ortsmitte.

Fall 3: Planungsgebot Haigerloch (seit 2016)

Siehe dazu RV-Drucksache Nr. IX-58

Aktueller Stand:

Die Stadt Haigerloch hat am 31.01.2017 einen Aufstellungsbeschluss für die 1. Änderung des Bebauungsplans „Obere Auchtert“ im Ortsteil Stetten gefasst. Die Festsetzungen wurden in den Gremien beraten. Ein Satzungsbeschluss steht noch aus.

Der Widerspruch gegen das Planungsgebot wurde zurückgenommen.

Im Rahmen der 5. Regionalplanänderung wurde ein Nahversorgungsstandort in integrierter Lage in der Kernstadt ermöglicht

Fall 4: Planungsgebot Zweckverband interkommunales Gewerbegebiet "Vogelherd/Längenfeld" der Gemeinden Winterlingen und Straßberg (seit 2019)

Siehe dazu RV-Drucksache Nr. IX-109

Aktueller Stand:

Das Planungsgebot für einen großen Bereich des interkommunalen Gewerbegebiets "Vogelherd/Längenfeld" der Gemeinden Winterlingen und Straßberg umfasst zwei Bebauungspläne, die anzupassen sind, sowie eine bisher unbeplante Fläche, für die ein Bebauungsplan erstmals aufzustellen ist. Ein Bebauungsplan wurde vom Zweckverband bereits angepasst, für die Änderung des zweiten Bebauungsplans und einen neuen Bebauungsplan wurden Aufstellungsbeschlüsse gefasst, die Verfahren laufen noch.

Fall 5: Planungsgebot Kirchentellinsfurt (seit 2019)

Siehe dazu RV-Drucksache Nr. IX-110

Aktueller Stand:

Für den bisher unbeplanten Bereich um die Einzelhandelsmärkte an der Wannweiler Straße wurde ein Bebauungsplan aufgestellt, der den Bestand festsetzt und im Verfahren ist. Für den bestehenden Bebauungsplan (SO Verbrauchermarkt) wurde von der Gemeinde ein Aufstellungsbeschluss gefasst und eine Veränderungssperre beschlossen. Der Regionalverband befindet sich dazu mit der Gemeinde Kirchentellinsfurt, ebenfalls wie mit den anderen vier Real-Markt-Standorten, in enger Abstimmung bezüglich der zukünftigen Nutzung und der möglichen planerischen Regelungen.

Exkurs: Real-Märkte in der Region Neckar-Alb

In Folge des Verkaufs der Real-Einzelhandelsmärkte durch den Metro-Konzern sind an den fünf Real-Markt-Standorten in der Region (Kirchentellinsfurt, Tübingen, Gomaringen, Dettingen und Balingen) Veränderungen zu erwarten. Der Regionalverband ist mit allen Kommunen im Gespräch. Ziel ist es, jeweils den Nahversorgungsstandort zu erhalten und Auswirkungen zu reduzieren. Die meisten Kommunen haben bereits einen Aufstellungsbeschluss gefasst, um mögliche Veränderungen steuern zu können.

gez.
Dr. Dirk Seidemann
Verbandsdirektor

gez.
Heike Bartenbach
Sachgebiet Wirtschaft

Hintergrundwissen: Planungsgebot

Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Mögliche Konflikte sind zu vermeiden. Ein Zielverstoß macht den Bebauungsplan oder den Flächennutzungsplan rechtswidrig. In der Praxis sind allerdings zahlreiche Bebauungspläne älter als die einschlägigen Ziele der Raumordnung und aufgrund ihres Alters häufig nicht angepasst.

An zahlreichen gewachsenen Standorten gibt es gar keinen Bebauungsplan. Die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich richtet sich dann nach § 34 BauGB. Das Vorhaben muss sich in die Umgebung einfügen. Dabei kann es sein, dass Ziele der Raumordnung nicht berücksichtigt werden.

Auslöser für ein Planungsgebot in Baden-Württemberg ist in der Regel die Möglichkeit der Entstehung eines Einzelhandelsgroßprojekts an einem Standort, der regionalplanerisch dafür nicht geeignet ist, weil von dem Vorhaben negative raumordnerische Auswirkungen zu erwarten sind, etwa auf die verbrauchernahe Versorgung der Nachbarorte oder weil zentrale Versorgungsbereiche beeinträchtigt würden.

Das Rechtsinstrument Planungsgebot

Rechtsgrundlage für den Erlass eines Planungsgebots ist § 21 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG).

Gemäß § 21 Abs. 1 LplG können die Träger der Bauleitplanung durch den Regionalverband dazu verpflichtet werden, ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen oder Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung von regionalbedeutsamen Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 LplG oder zur Erreichung anderer Ziele der Raumordnung erforderlich ist.

Beispiel:

Einzelhandelsgroßprojekte sind gemäß LEP 2002 und Regionalplan Neckar-Alb grundsätzlich nur in den Ober-, Mittel- und Unterebenen zulässig. Mehrere Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische Auswirkungen erwarten lassen, sind wie ein einheitliches Einzelhandelsgroßprojekt zu beurteilen.

In den Bebauungsplänen von Gewerbegebieten und Mischgebieten finden sich häufig keine Regelungen zum Einzelhandel. Entstehen Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben, die einzeln auch unterhalb der Grenze zur Großflächigkeit liegen können, in Randlagen oder in Gewerbegebieten außerhalb, sind ähnliche Auswirkungen wie bei regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekten zu erwarten, insbesondere auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, auf die Entwicklung zentraler Versorgungskerne in der Kommune oder in anderen Kommunen, auf das Orts- und Landschaftsbild oder auf den Naturhaushalt. Wenn sich Agglomerationen nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht nur unwesentlich auswirken, sind sie wie ein einheitliches Einzelhandelsgroßprojekt zu beurteilen. Es ist deshalb Aufgabe der Träger der Bauleitplanung, in den Bebauungsplänen Regelungen zu treffen, welche die Entstehung einer unzulässigen Einzelhandelsagglomeration verhindern. Dazu stehen den Kommunen verschiedene Planungsinstrumente zur Verfügung.

Verfahren

Erwägt der Regionalverband den Erlass eines Planungsgebotes nach § 21 Landesplanungsgesetz gegenüber einer Gemeinde, ist die Gemeinde gemäß § 28 LVwVfG anzuhören.

Das Planungsgebot ist von der Verbandsversammlung zu beschließen.

Das Planungsgebot ist ein gegenüber der Gemeinde zu erlassender Verwaltungsakt, der eine Planungspflicht der Gemeinde im Einzelfall begründet. Mit dem Planungsgebot wird die Gemeinde verpflichtet, einen Bebauungsplan aufzustellen oder zu ändern. Mit dem Aufstellungsbeschluss zur Planänderung kann eine Veränderungssperre verbunden werden. Ein eventuell vorliegendes Baugesuch ist ggf. zurückzustellen.

Liegt ein Bauantrag vor, muss schnell gehandelt werden. Die Maßnahmen müssen in Kraft treten, bevor die Baugenehmigung erteilt werden kann. Die sofortige Vollziehung des Planungsgebotes wird deshalb i. d. R. angeordnet, da angesichts des eingereichten Bauantrages das Ergebnis eines Rechtsmittelverfahrens nicht abgewartet werden kann.

Kommt die Gemeinde dem Planungsgebot nicht selbst nach, so trifft die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde, die zur Durchsetzung des Planungsgebotes erforderlichen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen, bis hin zur Ersatzvornahme gemäß § 123 GemO.

Die betroffene Gemeinde kann Widerspruch einlegen. Der Widerspruch ist zu prüfen. Gegebenenfalls erfolgt die gerichtliche Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dabei wird auch der Plansatz überprüft, auf den sich der Regionalverband beruft. In den konkreten Fällen in der Region Neckar-Alb waren dies die Plansätze 2.4.3.2 Z (3) oder Z (5) in Verbindung mit Z (8) im Regionalplan Neckar-Alb 2013.

Rechtsprechung

BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 - 4 C 14.01:

Die Gemeinde ist nicht nur zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung verpflichtet, wenn sie einen Bauleitplan aufstellt oder ändert, sondern muss auch dann planerisch aktiv werden, wenn geänderte oder neue Ziele der Raumordnung eine Anpassung der Bauleitpläne erfordern.

VGH Mannheim, Beschluss vom 18.05.2016 - S 703/16:

Raumplanerische Vorgaben sind zulässig, wenn die Regelung der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen dient.

Eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben kann auch dann entstehen, wenn kein räumlich-funktionaler Zusammenhang besteht und die Einzelhandelsbetriebe baulich vollständig voneinander getrennt sind. Auch baulich voneinander getrennte Vorhaben können negative raumordnerische Wirkungen auslösen. Dem Plangeber stehen unterschiedliche städtebauliche Planungsinstrumente zur Verfügung, um das Agglomerationsverbot umzusetzen.

Der Erlass einer Veränderungssperre und die Zurückstellung von Baugesuchen sind Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung und sind geeignet, um ein Leerlaufen des Gebots zu verhindern.

VG Sigmaringen, Beschluss vom 30.07.2019 - 9 K 10797/17:

Ein Planungsgebot darf angeordnet werden, wenn die Gemeinde ihre Anpassungspflicht trotz eines aktuellen Anlasses, planerisch tätig zu werden, nicht erfüllt und deshalb die Verwirklichung eines zielwidrigen Vorhabens bevorsteht.

Eine grundsätzliche Pflicht zur Anpassung eines Bebauungsplans besteht auch dann weiter, wenn der ursprüngliche Anlass des Planungsgebots (Bauantrag) entfallen ist.