



Baden-Württemberg
REGIERUNGSPRÄSIDIUM TÜBINGEN

**Geplante
Verlagerung des
Aldi Lebensmittel – Discounters
in das
Gewerbegebiet „Oberried“**

**Stadt Überlingen
Bodenseekreis**

**Zielabweichungsentscheidung
vom
23. Juni 2020**

Inhalt

I	Entscheidung	3
1	Tenor	3
2	Nebenbestimmungen	3
II	Begründung	4
1	Vorhabenbeschreibung	4
2	Verfahren	5
2.1	Antragstellung	5
2.2	Antragsunterlagen	10
2.3	Verfahrensablauf	11
2.4	Anhörung	11
3	Erforderlichkeit der Planung	14
4	Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen	15
4.1	Verstoß gegen Ziele der Raumordnung	16
4.2	Vorliegen eines Härtefalls	24
4.3	Grundzüge der Planung	26
4.4	Raumordnerische Vertretbarkeit	29
5	Abwägung	34
5.1	Ermessensrahmen	34
5.2	Prüfungsumfang	35
5.3	Abwägungsergebnis	37
III	Kostenentscheidung	39
IV	Rechtsbehelfsbelehrung	39

I Entscheidung

1 Tenor

1. Für eine Bauleitplanung zur geplanten Verlagerung des Aldi Discountmarktes an die Straße „Zur Weiherhalde“ und Vergrößerung der Verkaufsfläche auf 1.200 m² wird eine Abweichung von den Zielen in PS 3.3.7.2 Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 und PS 2.5.2 Regionalplan Bodensee-Oberschwaben zugelassen.
2. Die Entscheidung ergeht unter dem Vorbehalt, dass die Stadt Überlingen eine Änderung des Bebauungsplans „Oberried VI“ dahingehend vornimmt, dass Einzelhandelsnutzungen dort zukünftig ausgeschlossen sind.
3. Die im Verfahren vorgelegten Unterlagen sind Bestandteil dieser Entscheidung.
4. Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei.

2 Nebenbestimmungen

1. In der Bauleitplanung ist die Entstehung eines Einkaufszentrums sowohl mit Blick auf das benachbarte Einkaufszentrum „La Piazza“ als auch die schon bestehende Fachmarktzeile sowie die geplante Fachmarktzeile planerisch auszuschließen.
2. Mit der Umsetzung der Planung ist darauf hinzuwirken, dass die bestandskräftige Baugenehmigung für den Bestandsmarkt am Standort „Heiligenbreite 3“ aufgegeben wird. Eine vertragliche Regelung mit der Fa. Aldi wird dringend empfohlen.
3. Das Einzelhandelskonzept der Stadt Überlingen kann für die Verlagerung des Aldi Discountmarktes geändert werden. Eine weitergehende Anpassung des Konzepts ist nicht Gegenstand dieser Entscheidung.

II Begründung

1 Vorhabenbeschreibung

Die Stadt Überlingen plant, die im Bereich des Gewerbegebiets „Oberried“ bestehenden Einzelhandelsnutzungen im Umfeld des Einkaufs- und Fachmarktzentrums „La Piazza“ zwischen der L 200, der L 200a und nördlich der Straße „Zur Weiherhalde“ zu bündeln. Dazu soll der Einzelhandelsstandort auf die südlich des Einkaufszentrums bestehende Fläche erweitert werden.

Geplant ist die Ansiedlung einer Fachmarktzeile, welche zwei Anbieter mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten aufnehmen soll sowie die Verlagerung des bereits am nördlichen Rand des Gewerbegebiets in der Straße „Heiligenbreite 3“ ansässigen Aldi Lebensmittel – Discounters in diese Fachmarktzeile mit einer Verkaufsfläche (VK) von ca. 1.200 m² (die zunächst beantragten und untersuchten 1.500 m² VK wurden im Verfahren auf 1.200 m² VK korrigiert) Zur Umsetzung dieser Planung muss der rechtsverbindliche Bebauungsplan „Oberried III“ aus dem Jahr 1971 geändert und ein Sondergebiet „Großflächiger Einzelhandel“ festgesetzt werden.

Der Standort wird begrenzt durch die Neubaustrecke der B 31 im Westen, die L200 im Norden, die L 200a im Osten sowie die Straße „Zur Weiherhalde“ im Süden. Im Umkreis des bislang unbebauten Geländes befinden sich mit dem Einkaufszentrum „La Piazza“, einer weiteren Fachmarktzeile und einem Lidl-Lebensmittel – Discounter ein Schwerpunkt der Überlinger Einzelhandelsversorgung. Vom Standort des „La Piazza“ zum geplanten Standort der neuen Fachmarktzeile mit dem Aldi Discountmarkt steigt das Gelände nach Süden hin stark an. Mit dem Ausbau der B 31 verbunden ist eine verkehrliche Anbindung des bevölkerungsreichsten Stadtteils „Burgberg“ durch eine mittlerweile fertig gestellte Überführung über die B 31 neu mit einer Straßenverbindung zur „Weiherhalde“ sowie einem Fuß- und Radweg. Die Entfernung wird seitens des Investors mit ca. 5 bis 15 Minuten bzw. 500 m bis 600 m angegeben.

Der Aldi Discountmarkt befindet sich derzeit im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Oberried VI“ aus dem Jahr 1992. Die Firma Aldi hat mit Schreiben vom 16.10.2019 gegenüber der Stadt Überlingen erklärt, dass sie bereit sei, ihren *„bisherigen Standort und die entsprechende Einzelhandelsnutzung dort aufzugeben, wenn wir einen Umzug zum Standort am „La Piazza“ vollziehen können. Das bisherige Grundstück an der Heiligenbreite könnten wir dann zu einem marktüblichen Preis an die Stadt Überlingen veräußern“*.

Die Stadt Überlingen ist nach dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 (LEP) als Mittelzentrum festgelegt. Zum Mittelbereich der Stadt Überlingen gehören

die Gemeinden Daisendorf, Frickingen, Hagnau am Bodensee, Heiligenberg, Meersburg, Owingen, Salem, Sipplingen, Stetten, Überlingen und Uhldingen-Mühlhofen¹.

Der Standort am „La Piazza“ ist – wie der bestehende Standort der Firma Aldi – nicht im Zentralen Versorgungsbereich der Stadt Überlingen gelegen und befindet sich an einem gewerblich geprägten, städtebaulich nicht integrierten Standort. Deshalb hat die Stadt Überlingen beim Regierungspräsidium als höhere Raumordnungsbehörde einen Antrag auf Zielabweichung vom Integrationsgebot des LEP gestellt.

2 Verfahren

Im Jahr 2017 hat sich die Stadt Überlingen im Rahmen einer Besprechung zu diversen Fragen des Einkaufszentrums (EKZ) „La Piazza“ mit Überlegungen zur Verlagerung des bestehenden Aldi Discountmarktes an diesen Standort an das Regierungspräsidium gewandt. Nach Klärung diverser Vorfragen zum Inhalt der für das EKZ bestehenden Baugenehmigung, des Einzelhandelskonzepts sowie der geplanten Verkaufsfläche für den Aldi Discountmarkt hat sich die Stadt im Oktober 2018 wegen der Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens wieder an das Regierungspräsidium gewandt. Bei einer Besprechung am 22.11.2018 wurden die Abläufe des Zielabweichungsverfahrens sowie Umfang und Inhalt der notwendigen Unterlagen besprochen.

2.1 Antragstellung

Mit Schreiben vom 27.02.2019 hat die Stadt Überlingen die *„Einleitung des Zielabweichungsverfahrens hinsichtlich der geplanten Standortverlagerung des Aldi Lebensmittel – Discounters in das Gewerbegebiet „Oberried““* beantragt. Nachdem die dem Antrag beigefügten Unterlagen den besprochenen Anforderungen noch nicht genügten und einer weiteren Besprechung am 11.10.2019 wurden mit Schreiben vom 18.11.2019 die überarbeiteten Unterlagen mit der Bitte um Einleitung des Zielabweichungsverfahrens vorgelegt.

Zur Begründung verweist die Stadt Überlingen auf das Gewerbeflächenentwicklungskonzept der Stadt Überlingen (2016), wonach bestehende Einzelhandelsnutzungen aus den übrigen Bereichen des Gewerbegebiets „Oberried“ verlagert und gegebenenfalls an dem bereits durch zahlreichen Einzelhandel geprägten Standort des „La Piazza“ (Bereich II) konzentriert werden sollen. Dadurch freiwerdende Grundstücksflächen sollen dann keiner Einzelhandelsnutzung mehr zugeführt werden.

¹ Anhang zu 2.5 LEP – Zentrale Orte und Mittelbereiche

Der Stadt Überlingen sei als Mittelzentrum nach dem LEP eine Versorgungsfunktion mit Gütern des täglichen Bedarfs zugewiesen. Zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung sei die Stadt bestrebt, den bestehenden Einzelhandelsstandort im Bereich des Fachmarkt- und Einkaufszentrums „La Piazza“ zu stärken und zu erweitern, um Kundenströme und Verkehrsbewegungen an einem der Kernstadt näher liegenden Standort zu bündeln. Vorhandene gewerblich zu nutzende Grundstücke seien entsprechenden Betrieben zuzuführen. Der bestehende Aldi Discountmarkt sei nach Angaben des Betreibers optisch und energetisch nicht mehr zeitgemäß, eine Erweiterung der Verkaufsfläche betriebswirtschaftlich notwendig, aber am derzeitigen Standort baurechtlich nicht möglich. Auch das städtische Einzelhandelskonzept sehe Einzelhandelsnutzung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten an diesem Standort nicht vor.

Aufgrund der Siedlungsstruktur und der topographischen Situation der Stadt seien derzeit keine anderen Flächen in städtebaulich integrierter bzw. nicht-integrierter Lage verfügbar. Der derzeitige Standort des Aldi Discountmarktes sei am nördlichen Rand des Gewerbegebiets und damit wesentlich weiter von Wohnbebauung entfernt als der Standort beim „La Piazza“ und als rein autokundenorientierter Standort zu bewerten. Durch die Schaffung eines durchgehenden Fuß- und Radweges über die B 31 neu werde der Bereich beim „La Piazza“ zukünftig für Fußgänger und Radfahrer ab dem „Burgbergring“ deutlich besser erreichbar sein. Eine Bushaltestelle sei ebenfalls vorhanden. Durch die Verlagerung würden unnötige Fahrten zum abgelegenen Aldi-Standort vermieden. Eine gewisse Nahversorgungsfunktion für die Wohnsiedlung „Burgberg“ werde bekräftigt und gestärkt.

Das Konzentrations- und Kongruenzgebot des LEP werde eindeutig nicht verletzt. Nach der Auswirkungsanalyse aus dem Jahr 2018 sei eine wesentliche Beeinträchtigung der Versorgungsfunktion städtebaulich integrierter Bereiche des Zentralen Versorgungsbereichs der Stadt Überlingen oder der Umlandgemeinden nicht gegeben, das Beeinträchtigungsverbot des LEP werde ebenfalls nicht verletzt.

Mit der geplanten Verlagerung werde jedoch das Integrationsgebot verletzt, indem der Aldi Discountmarkt von einem deutlich abgelegeneren Standort an einen ebenfalls nicht integrierten, aber bereits von Einzelhandel geprägten Standort mit einer Mischung aus zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten verlegt werde. Dies ermögliche Synergieeffekte durch die Bündelung von Versorgungsangeboten. Die Lage entspreche deutlich mehr dem in Plansatz 2.4.3.4 LEP formulierten Grundsatz, wonach „auf eine wohnortnahe Grundversorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen und häufig wiederkehrenden Bedarfs [...] hinzuwirken“ sei.

Da lediglich das Integrationsgebot verletzt werde, sei nicht davon auszugehen, dass die Grundzüge der Planung durch das Vorhaben berührt würden. Der Standort biete

aufgrund seiner bestehenden Funktionsart als großflächiges Einkaufszentrum mit zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten die Voraussetzung für eine Erweiterung mit einem Lebensmittel-Discounter. Eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung ergebe sich lediglich durch die Größe des Sortiments mit einer angeordneten Verkaufsfläche von ca. 1.500 m². Insofern läge ein Härtefall vor, bei dem eine Abweichung bei gleichzeitiger Aufgabe des Bestandsortes und Änderung des dortigen Planungsrechts vertretbar erscheine.

Im weiteren Verfahren wurde die angegebene Verkaufsflächengröße von 1.500 m² VK auf 1.200 m² VK reduziert.

Die geplante Verlagerung widerspricht auch dem Einzelhandelskonzept der Stadt Überlingen. Dieses muss ebenfalls angepasst werden. Ein Entwurf des geänderten Einzelhandelskonzepts ist ebenfalls Bestandteil der Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren.

2.1.1 Auswirkungsanalyse

Bestandteil der Antragsunterlagen ist eine *„Auswirkungsanalyse unter besonderer Berücksichtigung städtebaulicher und raumordnerischer Belange zur möglichen Verlagerung mit Verkaufsflächenenerweiterung des Aldi LM-Discounters in der Stadt Überlingen (Bodenseekreis). Verlagerung vom Standort Heiligenbreite zum Einkaufszentrum „La Piazza“ (Zur Weiherhalde)“* der Fa. ecostra Wirtschafts-, Standort und Strategieberatung in Europa vom 14.11.2019 (im Folgenden: ecostra 2019). In diesem Gutachten sollten im Auftrag der Stadt Überlingen *„detailliert die mit dem Planvorhaben verbundenen Wirkungen auf Aspekte des Städtebaus und der Raumordnung (hier insbesondere die Nahversorgung) analysiert werden“*. Ein besonderes Augenmerk werde außerdem auf die Bewertung der Vorgaben des Integrationsgebots gelegt.

Als Fazit werden in der Auswirkungsanalyse folgende Feststellungen getroffen:

Aus betrieblicher Sicht des Aldi LM-Discounters würde die Verlagerung zu einer deutlichen Verbesserung der Marktposition führen.

Aus städtebaulicher Sicht sei der Standort zwar nicht integriert, aber deutlich näher an verdichteten Wohnbereichen der Stadt Überlingen, was eine Verkürzung der Verkehrswege beinhalte. Integrierte Alternativflächen seien aufgrund der Siedlungsstrukturen und der topographischen Situation der Stadt Überlingen nicht vorhanden. Die nun geplante Bündelung an einem vorbelasteten Standort wirke der nutzungsbezogenen Zersiedelung entgegen und führe zu einer Vermeidung unnötiger Einkaufsverkehre.

In raumordnerischer Sicht verstoße die Planung nur gegen das Integrationsgebot, alle anderen Ziele zur Einzelhandelssteuerung des LEP würden eingehalten. Wettbewerbsnachteile ergäben sich vor allem für die am Standort „La Piazza“ bereits vorhandenen Lebensmittelbetriebe Lidl und Edeka. Der neue Aldi Discountmarkt werde zum dominierenden LM-Discountmarkt in Überlingen. Andere Betriebe mit Lebensmittelversorgung würden ebenfalls von Umsatzverlagerungen betroffen, vor allem andere LM-Discounter auch im Umfeld, die aber ebenfalls keine integrierte Lage aufwiesen.

Das Einzugsgebiet umfasse im Wesentlichen die Stadt Überlingen sowie einige Teilgebiete der nördlichen, westlichen und östlichen Nachbargemeinden und sei in seiner räumlichen Ausdehnung und Zonierung mit dem derzeitigen Markt identisch.

Für den neuen Markt werde ein Umsatz von ca. 14,7 Mio. € erwartet, was bei einer Fläche von ca. 1.500 m² einer Flächenproduktivität von ca. 9.800 €/m² entspreche. Die geplante Flächenerweiterung betrage ca. 590 m² bzw. 64,8%; der Umsatz steige um ca. 5,5 Mio. € bzw. 59,8 %. Die Flächenproduktivität falle damit leicht ab². Der Zuwachs verteile sich auf das Sortiment Nahrungs- und Genussmittel mit + 4,4 Mio. € (+ ca. 57,1%) und auf den Bereich Non-Food mit + 1,1 Mio. € (+ ca. 73,3 %).

Die Verlagerung des Aldi LM-Discounters an einen, in nur vergleichsweise kurzer Distanz zum bisherigen Standort gelegenen und verkehrlich aus dem gesamten Einzugsgebiet besser erreichbaren, Standort sowie der Umstand, dass es sich hierbei weiterhin um den einzigen Aldi-Standort im gesamten Einzugsgebiet handelt, führe dazu, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sämtliche bisherigen Kunden (und somit deren bisher getätigten Umsätze) auch am neuen Planstandort wirksam werden und somit „mitwandern“. Die größere Verkaufsfläche und die verbesserten Standortfaktoren führten am Planstandort allerdings gleichzeitig zu einer besseren Anbindung bisheriger Aldi-Kunden und zur Gewinnung neuer Kunden (zu Lasten von Wettbewerbern), was zu einer erhöhten Marktdurchdringung innerhalb des Einzugsgebietes und zu einem gesteigerten Anteil der Streuumsätze führe. Da von den bisher am Standort Heiligenbreite getätigten Aldi-Umsätzen keine Marktwirkung im Sinne einer Umsatzverlagerung gegenüber Wettbewerbsstandorten mehr ausgehen könne, sondern diese „wettbewerbsneutral“ auf den neuen Planstandort übertragen würden, könne aus fachgutachterlicher Sicht nicht die gesamte Umsatzgröße, sondern nur der durch das Planobjekt am neuen Standort Zur Weiherhalde erzielte zusätzliche Umsatz in Höhe von ca. 5,5 Mio. € gegenüber den bestehenden relevanten Wettbewerbsstandorten umverteilt werden. Hierbei ergäben sich in der Analyse unterschiedliche Betroffenheiten, wobei aber in keinem Fall Anhaltspunkte dahingehend gegeben seien, dass

² Für den Bestandsmarkt wird von einer Flächenproduktivität von 10.100 €/m² ausgegangen (S. 60)

ein kritischer Schwellenwert der Umsatzumverteilung überschritten oder auch nur annähernd erreicht werden werde.

Aus fachgutachterlicher Sicht sei darauf hinzuweisen, „dass in Anbetracht fehlender sonstiger Alternativstandorte in städtebaulich integrierter Lage planerisch die räumliche Bündelung eines Versorgungsangebotes an einem Standort (hier: „La Piazza“) zusammen mit u.a. einem bereits bestehenden Verbrauchermarkt als zielführend zu bewerten ist. Eine solche Bündelung wirkt der nutzungsbezogenen Zersiedelung entgegen und führt zu einer Vermeidung unnötiger Einkaufsverkehre“³.

2.1.2 Einzelhandelskonzept der Stadt Überlingen – Entwurf Teilfortschreibung

Auch das vom Gemeinderat der Stadt Überlingen am 17.09.2014 als städtebauliches Entwicklungskonzept beschlossene „Einzelhandelskonzept der Stadt Überlingen“ (EHEK) lässt eine Verlagerung des Aldi Discountmarkts an den Standort „Zur Weiherhalde“ nicht zu. Danach gilt für nicht integrierten Lagen - wozu der Standort im Gewerbegebiet „Oberried“ zählt -:

- „Zentrenrelevante Sortimente sind ausschließlich als Randsortimente bis maximal 10 % der Verkaufsfläche zulässig und dürfen 800 qm Verkaufsfläche nicht überschreiten.
- Entwicklungsmöglichkeiten sind im Rahmen des Bestandsschutzes vorhanden“.

Im Auftrag der Stadt Überlingen hat die Firma ecostra auch ein Gutachten zur „Teilfortschreibung des Einzelhandelskonzepts der Stadt Überlingen (Bodenseekreis)“, 24.07.2018 (im Folgenden: ecostra 2018) erstellt. Dieses sieht einen Anpassungsbedarf des EHEK bei der definierten Zentrenstruktur des Einzelhandelsstandorts Überlingen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Sortimenten in den nah- und zentrenrelevanten Versorgungsbereichen. Die nicht-integrierten Standorte seien auf die Versorgung der Gesamtstadt sowie des mittelfür den Bereich der Nahversorgung relevanten Sortimente sollen für Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels, aber auch für andere nahversorgungsrelevante Sortimente (Drogeriemärkte) auch oberhalb der Großflächigkeit möglich sein, sofern von diesen keine negativen Auswirkungen auf andere Nahversorgungsstandorte zu erwarten seien.

Erforderlich sei eine „Flexibilisierung der planerischen Vorgaben und Steuerungsinstrumente, welche auf die jeweilige örtliche Situation angepasst werden müssen“⁵. Hier

³ ecostra 2019, S. 76

⁴ Entspricht dem oben genannten Mittelbereich

⁵ Vgl. hierzu u.a. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Neue Perspektiven für den Einzelhandel. Handlungsempfehlungen der Dialogplattform Einzelhandel. Berlin, 05 / 2017. Hier heißt

sind die Vorgaben im EHEK 2014 der Stadt Überlingen bezogen auf nahversorgungsrelevante Sortimente in Anbetracht der besonderen siedlungsstrukturellen und topographischen Situation zu starr“. Der Gutachter kommt daher zu folgendem Fazit:

„Die im EHEK 2014 dargestellten Grundsätze zur räumlichen Einzelhandelsentwicklung sind dahingehend zu flexibilisieren und entsprechend zu überarbeiten als die Ansiedlung von Betrieben mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb der abgegrenzten zentralen Versorgungsbereiche Innenstadt und Nußdorf ermöglicht wird, sofern diese

- städtebaulich und raumordnerisch verträglich realisiert werden können und*
- zu keiner weiteren nutzungsbezogenen Zersiedelung führen.*

Letzteres bedeutet, dass diese in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit im EHEK bereits abgegrenzten bzw. festgelegten zentralen Versorgungsbereichen (Innenstadt, Nußdorf), den Nahversorgungsstandorten (Kurt-Hahn-Straße, Lippertsreuter Straße) oder aber in einem solchen unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit den bestehenden Versorgungsstandorten in nicht-integrierter Lage stehen („La Piazza“, Bommer-Center). Hierzu wäre aus fachlicher Sicht für das EHEK eine Neuabgrenzung des Gewerbegebietes Oberried vorzunehmen, welche sich weitgehend auf einen Teilraum reduziert, welcher das „La Piazza“ sowie den Lidl LM-Discounter am Oberriedweg umfasst (vgl. Abb. 8)“.

2.2 Antragsunterlagen

Die Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren umfassen folgende Teile:

- Antrag auf Zulassung einer Zielabweichung für die Verlagerung des ALDI Lebensmittel – Discounters in das Gewerbegebiet „Oberried“ vom 15.11.2019
- Auswirkungsanalyse unter besonderer Berücksichtigung städtebaulicher und raumordnerischer Belange zur möglichen Verlagerung mit Verkaufsflächenerweiterung des Aldi LM-Discounter in der Stadt Überlingen (Bodenseekreis); ecostra GmbH, Wiesbaden, vom 14.11.2019
- Gutachten zur Teilfortschreibung des Einzelhandelskonzepts der Stadt Überlingen (Bodenseekreis); ecostra GmbH, Wiesbaden, vom 24.07.2018

es: „Einen großen Einfluss auf die Entwicklungsspielräume der Gemeinden haben die landesplanerischen Zielvorgaben, die für die kommunale Bauleitplanung verbindlich sind. Für ländliche Regionen sind diese oftmals zu starr gefasst. Um den Kommunen einen größeren Spielraum bei Entscheidungen über die Ansiedlung von Lebensmitteleinzelhandel zu geben, wird angeregt, die landesplanerischen Ziele zur Steuerung des Lebensmitteleinzelhandels in ländlichen Räumen zu flexibilisieren.“ (S. 22)

- Orthophoto Plangebiet und Bestandsgebiet; Stadt Überlingen – Abteilung Stadtplanung
- Schreiben der ALDI GmbH & Co.KG Donaueschingen vom 16.11.2019
- Standortalternativenprüfung, Stand 27.05.2019.

2.3 Verfahrensablauf

Mit Schreiben vom 16.12.2019 hat das Regierungspräsidium das Zielabweichungsverfahren mit der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange eingeleitet. Den Beteiligten wurde eine Frist zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 16.02.2020 eingeräumt. Mit Schreiben vom 03.03.2020 hat sich die Stadt Überlingen zu den Stellungnahmen geäußert.

2.4 Anhörung

Im Rahmen des Verfahrens hat das Regierungspräsidium folgende Träger öffentlicher Belange beteiligt, die von der Zulassung einer Zielabweichung berührt sein können:

- Bürgermeisteramt Frickingen
- Bürgermeisteramt Owingen
- Bürgermeisteramt Sipplingen
- Bürgermeisteramt Bodman-Ludwigshafen
- Bürgermeisteramt Uhltingen-Mühlhofen
- Bürgermeisteramt Daisendorf
- Bürgermeisteramt Salem
- Landratsamt Bodenseekreis
- Regionalverband Bodensee-Oberschwaben
- Industrie- und Handelskammer Bodensee-Oberschwaben, Weingarten
- Handelsverband Südbaden e.V., Konstanz

Nachrichtlich wurde über das Vorhaben informiert:

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, Baden-Württemberg, Abt. 5
- Im Regierungspräsidium:
Koordinierungsstelle, Sachgebiet 21-10b, Referat 55

Seitens der Träger öffentlicher Belange wurden folgende Stellungnahmen abgegeben:

Die **Gemeinde Owingen** hat keine Anregungen und Bedenken zur geplanten Verlegung des Aldi Discountmarktes, weist aber zur Vollständigkeit darauf hin, dass die Bäckerei Mayer in Owingen, die ebenfalls einen kleinen Lebensmittelmarkt betreibe, im Gutachten der Fa. ecostra vergessen worden sei.

Aus Sicht des **Handelsverbands Südbaden e.V.** ist die geplante Verlagerung nachvollziehbar, da der jetzige Standort im Gewerbegebiet als absolut nicht integriert zu bezeichnen sei. Aber auch der nun geplante Standort sei autokundenorientiert und nur vom äußersten nördlichen Bereich des Wohngebiets theoretisch fußläufig erreichbar. Der Alternativenprüfung könne bei den meisten Überlegungen der Stadt zugestimmt werden, allerdings sollte der Standort „Schlachthaus Areal“ besondere Beachtung finden, der optimal an den öffentlichen Nahverkehr angebunden und absolut integriert sei. Eine mehrgeschossige Bauweise mit Kombination von Einzelhandel und Dienstleistungen würde einem optimalen Umgang mit Grund und Boden entsprechen. Einzelhandel an dieser Stelle sei auch bereits früher diskutiert worden. Für ein Hochpreishotel wie kommuniziert sei der Standort aufgrund seiner Lage an Busbahnhof und Feuerwehr ohne Seesicht kaum geeignet. Dieser Standort würde zur dringend benötigten Frequenzstabilisierung der Innenstadt beitragen. Die geplante Vergrößerung auf 1.500 m² VK bedeute eine Steigerung um 64 % und sei für den Anbieter eher untypisch. Das Gutachten sei nachvollziehbar und thematisiere den agglomeratorischen Effekt der Standortverlagerung, werde jedoch bei der Umsatzbetrachtung nicht fortgeführt. Dort werde von sinkenden Flächenproduktivitäten ausgegangen. Eine eindeutige Aussage der Stadt, wie ein Ausschluss weiteren nahversorgungsrelevanten Einzelhandels am Bestandsort bewerkstelligt werden solle, gehe aus den Unterlagen nicht hervor. Auf das Ungleichgewicht zwischen kostenintensiven Nahversorgungsbetrieben in der Innenstadt - auch aufgrund hoher Parkgebühren - und der Attraktivitätssteigerung durch die Aldi - Verlagerung bei kostenlosen Parkplätzen wird hingewiesen. Eine weitere Vergrößerung im „La Piazza“ – Bereich ermögliche in keinem Fall, die Frequenzrückgänge in der Innenstadt zu stoppen. Eine Änderung des Einzelhandelskonzepts sei nicht zielführend.

Die **Industrie- und Handelskammer (IHK) Weingarten** kann die gewünschte Neuaufstellung der Fa. Aldi nachvollziehen. Die Umsiedlung solle an einen ebenfalls nicht integrierten Standort erfolgen. Der bestehende Markt sei mit einer Flächenproduktivität von ca. 10.000 Euro/m² wirtschaftlich absolut erfolgreich. Es stelle sich daher die Frage, was denn der Vorteil dieser Umsiedlung aus Sicht des Handelsstandorts Überlingen sei. Bei genauer Betrachtung könne festgestellt werden, dass auch der neue Standort stark PKW-orientiert sei, der Fußgängeranteil sei gering. Der neue Standort

stärke die Einzelhandelsagglomeration „La Piazza“, der nach dem Einzelhandelskonzept jedoch grundsätzlich nicht mit zentrenrelevanten Sortimenten erweitert werden solle. Wenn sowohl der aktuelle als auch der zukünftige Standort nicht integriert sei, liege es nahe, sich um Standortalternativen zu bemühen. Wenn kein Alternativstandort zur Verfügung stehe, stelle sich erneut die Sinnhaftigkeit der Verlagerung aus Sicht der Stadt Überlingen. Die geplante Vergrößerung auf 1.500 m² sei zu hinterfragen. Wenn man zum Ergebnis komme, dass die Verlagerung Vorteile durch die Verbesserung der Verkehrssituation am aktuellen Standort habe, sollte am Planstandort ein Markt mit der gleichen Größe wie der Bestandsmarkt, der bereits großflächig sei, errichtet werden, da die Erweiterung und Verbesserung der Präsentation der innenstadtrelevanten Sortimente eine nicht zu unterschätzende Konkurrenz für die Fachgeschäfte in der Überlinger Innenstadt darstelle. Die Rahmenbedingungen für die stark tourismusabhängigen Gewerbetreibenden in der Innenstadt sollten stattdessen gestärkt werden. Die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes führe nur dazu, dass sich die anderen Anbieter im Lebensmitteleinzelhandel zu einer gleichartigen Reaktion gedrängt sehen würden.

Der **Regionalverband Bodensee-Oberschwaben** stimmt der beantragten Abweichung vom Plansatz (PS) 3.3.7.2 Z LEP zu. Begrüßt werde die Absicht der Stadt Überlingen, das Planungsrecht am derzeitigen Standort des Aldi – Discountmarktes dahingehend zu ändern, dass eine weitere Nutzung mit zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel ausgeschlossen werde.

Mit Schreiben vom 03.03.2020 führt die **Stadt Überlingen** zu den Stellungnahmen von IHK und Handelsverband Südbaden e.V. aus:

Die direktere fußläufige Anbindung an das Wohngebiet „Burgberg“ stelle eine Verbesserung dar und könne zu einer Verringerung des motorisierten Individualverkehrs führen. Die von der Stadt durchgeführte Alternativenprüfung sei plausibel, ein integrierter Standort stehe nicht zur Verfügung. Der angesprochene Standort „Schlachthaus Areal“ sei nach dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK) der Stadt Überlingen für andere Nutzungsarten präferiert. Zwischenzeitlich habe die Fa. Aldi die Verkaufsfläche von 1.500 m² auf 1.200 m² verringert. Im Falle einer Standortverlagerung werde das bestehende Planungsrecht dahingehend geändert, dass zukünftige Nutzungen mit zentrenrelevantem und nicht-zentrenrelevantem Einzelhandel ausgeschlossen würden.

Nachdem noch Fragen auch mit Blick auf die Anhörung offen waren, hat das Regierungspräsidium mit E-Mail vom 19.05.2020 um weitere Erläuterungen zu folgenden Punkten gebeten:

- Städtebauliches Ziel der Stadt Überlingen an der geplanten Verlagerung.
- Nähere Erläuterungen zu den Alternativstandorten „Stadtgärtnerei“, „Lippertsreuter Straße“ und „Schlachthausstraße“.
- Aktuelle Beschlusslage der Stadt Überlingen zum zukünftigen Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen im Bereich des Gewerbegebiets „Oberried VI“.
- Haltung der städtischen Gremien zu dem von der Fa. Aldi im Falle einer Verlagerung angebotenen Kauf des Grundstücks am derzeitigen Standort.
- Auskunft über untersuchte, möglicherweise geeignete aber ebenfalls nicht-integrierte Alternativstandorte.

Mit Schreiben vom 20.05.2020 weist die Stadt Überlingen auf die ökonomischen Untersuchungen hin, die für eine Verlagerung sprächen. Unterstützt werde das städtische Interesse durch die Aussicht auf Erwerb der Altstandortfläche, die dann einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden könne.

Zum Standort „Stadtgärtnerei“ verweist die Stadt auf die schwierige Erschließung durch die starke Hangneigung sowie den ungünstigen Zuschnitt des Geländes. Die Bauleitplanung für ein geplantes Finanzdienstleistungszentrum an der Lippertsreuter Straße seien 2018 beschlossen worden, ruhten aber derzeit. Das am Standort „Schlachthausstraße“ vorgesehene Hotel solle als ein Hotel mittleren Niveaus im Sinne eines modernen gehobenen Stadthotels realisiert werden und sei in Verbindung mit einem möglichen „Stadtssaal“ zu sehen. Die zusätzliche Unterbringung eines Discounters mit einer Verkaufsfläche von 1.500 m² sei auf der zur Verfügung stehenden Fläche unrealistisch.

Die angedachten planerischen Ziele das freiwerdende Grundstück einer gewerblichen Nutzung zuzuführen, sei dem Gemeinderat innerhalb der Beratung und Beschlussfassung zum Zielabweichungsverfahren dargelegt worden. Weitergehende planerische Schritte zur Umsetzung seien noch nicht unternommen worden. Sofern das Zielabweichungsverfahren positiv entschieden werde, werde das notwendige Bauleitplanverfahren zur Änderung des Bau- und Planungsrechts eingeleitet.

Eine weitere Untersuchung nicht-integrierter Alternativstandorte konterkariere aus Sicht der Stadt die eigentliche Intention des Zielabweichungsverfahrens.

3 Erforderlichkeit der Planung

Grundvoraussetzung jeglicher Planung ist deren Erforderlichkeit. Ist diese nicht gegeben, kann auch keine Zielabweichung zugelassen werden.

Zur Begründung verweist die Stadt Überlingen auf das Gewerbeflächenentwicklungskonzept. Nach diesem wären „*vor allem die Einzelhandelsnutzungen außerhalb des Quartiers Oberried II zu verlagern und ggf. in diesem Bereich zu konzentrieren. Bei Aufgabe sollten wiederum keine erneute Einzelhandelsnutzung erfolgen*“⁶. Als Mittelzentrum käme der Stadt Überlingen eine Versorgungsfunktion auch mit Gütern des täglichen Bedarfs zu. Zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung sei die Stadt bestrebt, den bestehenden Einzelhandelsstandort beim „La Piazza“ zu stärken und zu erweitern und Kundenströme und Verkehrsbewegungen an einem der Kernstadt näher gelegenen Standort zu bündeln.

Vor allem mit Blick auf die Intention, gewerbliche Flächen wieder einer gewerblichen Nutzung zuzuführen, kann das Regierungspräsidium die Erforderlichkeit der Planung nachvollziehen. Mit der geplanten Verlagerung des sanierungsbedürftigen Aldi Discountmarktes an einen Standort, der im näheren Umkreis bereits durch Einzelhandelsnutzung vorbelastet ist, können Fahrstrecken vermindert werden. Als Mittelzentrum soll die Stadt die Versorgung der Bevölkerung auch ihres Verflechtungsbereichs sicherstellen, soweit deren Nahversorgung nicht beeinträchtigt wird. In diesem Kontext ist das Interesse der Stadt, den bestehenden Aldi Discountmarkt zu erhalten und eine Erweiterung möglich zu machen, schlüssig, da der bestehende Aldi die einzige Filiale dieses Anbieters in Überlingen ist und eine Verschlechterung des Lebensmittelangebots nicht im Interesse der Stadt sein kann. Aus städtebaulicher Sicht der Stadt Überlingen ist die Verlagerung aus Sicht des Regierungspräsidiums bei einer Gesamtbeurteilung aller Argumente plausibel.

4 Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Die Rechtsgrundlagen für eine Abweichung von Zielen der Raumordnung finden sich im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG).

Nach § 6 Abs. 2 ROG i.V.m. § 24 LplG kann die höhere Raumordnungsbehörde in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Tatbestandsvoraussetzungen für die Ermessensentscheidung der höheren Raumordnungsbehörde über einen Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung sind damit:

⁶ Gewerbeflächenentwicklungskonzept Überlingen, S. 65

- Ein Verstoß gegen ein **verbindliches Ziel** der Raumordnung.
- Es handelt sich um einen **Härtefall**.
- Die **Grundzüge der Planung** werden nicht berührt.
- Das Vorhaben ist raumordnerisch vertretbar.

4.1 Verstoß gegen Ziele der Raumordnung

Grundvoraussetzung für eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung ist, dass überhaupt ein verbindliches Ziel vorliegt und dieses durch die Maßnahme oder Planung verletzt wird.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“

Zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels legt der LEP folgende Ziele fest:

„3.3.7 Z 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*

Z Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.

3.3.7.1 Z 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.

3.3.7.2 Z 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“.

Zur Begründung der Regelungen zum großflächigen Einzelhandel wird ausgeführt:

„Einzelhandelsgroßprojekte können bei falscher Standortwahl und Größenordnung das zentralörtliche Versorgungssystem, die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne nachteilig beeinflussen. Deshalb ist es notwendig, durch landesplanerische Festlegungen auf die Raumverträglichkeit derartiger Vorhaben hinzuwirken. Dazu dienen die Vorgaben für Standortgemeinden entsprechend ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion, zu den Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts und zum Standort innerhalb der Gemeinde. Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, ihre Bauleitpläne an diese Ziele der Raumordnung anzupassen“.

Der Regionalplan Bodensee-Oberschwaben 1996⁷ enthält zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Kapitel 2.5.2 – Einzelhandel - nachfolgende Ziele:

„Z Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher sind nur im Oberzentrum sowie in den Mittel- und Unterzentren zuzulassen.

Einrichtungen dieser Art sind nur an integrierten Standorten zuzulassen. Ausreichende Parkmöglichkeiten und eine gute Anbindung an das ÖPNV-Netz sind sicherzustellen“.

Begründung:

„Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe, die sich durch Größe und Standort von üblichen Einzelhandelsgeschäften unterscheiden, sind geeignet, die raumordnerische und städtebauliche Struktur nachteilig zu beeinflussen.

[...]

Nach der oben genannten Verwaltungsvorschrift sollen Einzelhandelsgroßprojekte nur in den Ober-, Mittel- und Unterzentren angesiedelt werden. Dabei sind diese Einrichtungen als zentrale Bestandteile von Städten nur in den ausgewiesenen Siedlungsbereichen (Kapitel 2.3.2) der Zentralen Orte - in baulich integrierter Form - zuzulassen.

[...]

⁷ Regionalplan Bodensee-Oberschwaben nach der Verbindlicherklärung vom 4. April 1996

Einzelhandelsgroßprojekte müssen sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen. Sie dürfen weder durch ihre Lage oder Größe noch durch ihre Folgewirkungen, das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns oder die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich beeinträchtigen“.

Der LEP als das zeitlich nachfolgende Planwerk enthält damit vier unabhängig voneinander einzuhaltende Ziele für die Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Sowohl das Zentralitätsgebot – Lage nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren – wie auch das Kongruenzgebot – der Einzugsbereich eines Vorhabens soll den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten – werden durch die geplante Verlagerung des Aldi Discountmarktes offensichtlich nicht beeinträchtigt, so dass sich hier weitere Ausführungen erübrigen.

4.1.1 Integrationsgebot

In der Begründung führt der LEP aus, dass „Einzelhandelsgroßprojekte vorrangig in städtebaulich integrierten Lagen innerhalb des Bebauungszusammenhangs ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden sollen. Bei Vorhaben, die auf Grund ihres Warenangebots nur geringe Auswirkungen auf die innerörtliche Einzelhandelsstruktur und damit auf die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne erwarten lassen oder auf Grund der Beschaffenheit der Waren für Stadt- und Ortskerne nicht geeignet sind, ist eine Ansiedlung in städtebaulichen Randlagen möglich“.

In seiner Entscheidung vom 04.07.2012 – 3 S 351/11 hat sich der VGH Baden-Württemberg ausführlich zur Funktion und Bedeutung des Integrationsgebots geäußert:

„Zu den zentralörtlichen Funktionen zählt auch - als eine Kernfunktion der Raumordnung - die nutzungssteuernde Standortentwicklung, -sicherung und -bevorratung hinsichtlich Einzelhandelsgroßprojekten, um insoweit eine differenzierte und ausgewogene Raumordnung sicherzustellen. Im Zentrum steht hier die Leitvorstellung, die Innenstädte und sonstigen innerörtlichen Zentren als Handels- und Versorgungsstandorte mit ihrer Nutzungsvielfalt und Lebendigkeit zu erhalten und zu entwickeln. Dies entspricht dem raumordnerischen Grundsatz, zur Sicherung und Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Daseinsvorsorge eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen in allen Räumen zu gewährleisten. Das weitere damit verfolgte Ziel, der Innenentwicklung den Vorzug gegenüber einer Entwicklung nach außen zu geben, trägt dem wichtigen, den Umweltschutz in den Vordergrund stellenden Grundsatz einer Flächen sparenden Raumnutzung und Verkehrsvermeidung oder -dämpfung Rechnung. [...] (vgl. LEP 2002 - Begründung unter 2.5 zu 2.5.1 [S. B19/20]).

[...]

Die Verbindung raumordnerischer Zielaussagen zu Einzelhandelsgroßprojekten mit der zentralörtlichen Gliederung ist in unmittelbarem Zusammenhang mit dem oben näher dargestellten Daseinsvorsorgeprinzip zu sehen; mit der zentralörtlichen Gliederung ist an erster Stelle die Versorgungsfunktion der Bevölkerung verbunden. Ziel ist die Erhaltung städtebaulicher Strukturen und die Entwicklung integrierter Lagen insbesondere im Interesse der verbrauchernahen Versorgung (BVerwG, Urteile vom 17.12.2009 - 4 C 1.08 - und - 4 C 2.08 - [jeweils zu § 34 Abs. 3 BauGB]). Insofern zielen die raumordnerischen Regelungen zu Einzelhandelsgroßprojekten auf eine nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels. Dieser ist an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind. Dass auf diese Weise die Wirtschaftsstruktur in den zentralen Versorgungsbereichen gestärkt wird, ist nicht Selbstzweck. Der Schutz der mittelständischen Wirtschaft dient nicht als Mittel dafür, bestimmte Wettbewerbsverhältnisse zu stabilisieren. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben an peripheren Standorten nicht die wirtschaftliche Existenz derjenigen Betriebe bedroht oder gar vernichtet wird, die eine verbrauchernahe Versorgung gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 01.08.2002 - 4 C 5.01 -, BVerwGE 117, 25 = NVwZ 2003, 86; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 01.09.2005 - 1 LC 107/05 -, BRS 69 Nr. 6 [2005])“⁸.

„Das Integrationsgebot gehört zum überörtlichen und zusammenfassenden Regelungsgegenstand der Raumordnung und ist als inhaltliche Ausgestaltung innergemeindlicher Siedlungsschwerpunkte nicht nur eine städtebauliche und rein örtliche Aufgabe. Das Integrationsgebot dient - ebenso wie das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot - der Sicherstellung einer raumstrukturell und -funktionell verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, a.a.O., juris Rn. 18; Urteil vom 17.09.2003 - 4 C 14.01 -, BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220)“⁹.

Nahversorgungssortimente sind nach dem EHEK Überlingen auch zentrenrelevant und damit nur in städtebaulich integrierten Lagen zulässig. Beim geplanten Standort im Gewerbegebiet „Oberried“ handelt es sich um einen städtebaulich nicht integrierten, autokundenorientierten Standort außerhalb des zentralen Versorgungskerns der Stadt Überlingen. Die Planung der Stadt Überlingen steht im Widerspruch mit den Zielen des LEP und des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben zum Integrationsgebot.

⁸ VGH Baden-Württemberg Urteil vom 4.7.2012, 3 S 351/11, juris RdNr. 45

⁹ ebenda RdNr. 73

4.1.2 Beeinträchtungsverbot

Zum Beeinträchtungsverbot führt die Begründung zum LEP aus, dass *„die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde oder anderer Zentraler Orte in der Regel als wesentlich beeinträchtigt anzusehen ist, wenn dort wegen des zu erwartenden Kaufkraftabflusses Geschäftsaufgaben drohen“*. Die Regelungen zum Beeinträchtungsverbot dienen ausschließlich dem Ziel, negative Auswirkungen raumordnerischer und städtebaulicher Art, also einen Funktionsverlust der Zentralen Orte und der Ortskerne zu verhindern. Es geht also um die Frage, wann Umsatzumverteilungen als wettbewerbliche Effekte in städtebaulich negative, also strukturelle Auswirkungen umschlagen. Dieser Punkt ist dann erreicht, wenn eine wesentliche Änderung der Marktverhältnisse zu „flächendeckenden“ Geschäftsaufgaben oder zu einer Verminderung von Vielfalt und Dichte eines Warenangebots und damit zu abnehmender Frequenz, Niveauabsenkung und in letzter Konsequenz zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines Zentralen Orts oder eines Ortskerns führt, also die städtebauliche Relevanzschwelle überschritten wird.

Ein Konkurrenzschutz hingegen ist nicht Gegenstand der raumordnerischen Prüfung. Auswirkungen eines Vorhabens sind im raumordnerischen Maßstab erst dann relevant, wenn die städtebauliche Situation „kippt“ und die Zentralen Orte oder die Ortskerne die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht mehr erfüllen können.

Ein „Schwellenwert“, ab wann von einem „Kippen“ der Situation von rein wettbewerblichen zu strukturellen Wirkungen auszugehen ist, ist gesetzlich nicht definiert. Die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Zentralen Orte sowie die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich wird in der Regel dann als wesentlich beeinträchtigt gesehen, wenn dort wegen des zu erwartenden Umsatzverlusts Geschäftsaufgaben drohen. In der Rechtsprechung wird dabei ein Schwellenwert von 10 % Umsatzverlust bei zentrenrelevanten Sortimenten als sachlicher Anhaltspunkt für die Beurteilung von schädlichen bzw. erheblichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche angenommen. Allerdings beinhaltet dieser Wert keine absolute Zumutbarkeitsschwelle, sondern dient vor allem als Indiz dafür, dass eine tiefergehende Analyse der Beeinträchtigungen notwendig wird.

Die Auswirkungen der geplanten Verlagerung des Aldi Discountmarktes werden in der ecostra-Auswirkungsanalyse beschrieben und bewertet.

Grundlage ist eine Analyse zur Angebots- und Wettbewerbsstruktur in Überlingen und seinem Verflechtungsbereich, zum Einzugsgebiet, der Bevölkerungsentwicklung sowie der sortimentsspezifischen Kaufkraft. Auf dieser Basis wurden Umsatzerwartung,

Kaufkraftströme und mögliche Auswirkungen des Planobjekts ermittelt. Als Prognosemethode wird einerseits das Marktanteilkonzept und andererseits eine Kaufkraftbewegungsanalyse gewählt.

Wesentliche Ergebnisse:

	Status quo		Planung	
VK (in m ²)/Reduzierung nach Angaben Stadt	910		1.500/1.200	
Umsatz (in Mio. €)	9,2		14,7	
Flächenproduktivität (€/m ²)	10.100		9.800/12.250	
Umsatzumverteilung (ca. – Werte)	Absolut (in Mio. €)	prozentual	Absolut (in Mio. €)	prozentual
Zone I	3,1	34	4	27
Zone II	4,6	50	7,2	49
Zone III	1,3	14	2,8	19
Streuumsätze	0,2.	2	0,7	5

Kaufkraftabschöpfung¹⁰: in Prozent:

	Zone I		Zone II		Zone III		Zone I-III	
	Status Quo	Planung	Status Quo	Planung	Status Quo	Planung	Status Quo	Planung
Nahrungs- und Genussmittel	18-19	23	10	15	4-5	9-10	10	15
Non-Food-Segment	10-11	15	5-6	10	2-3	6-7	5-6	10
Gesamt	16-17	21	9	14	4	9	9	13-14

Die Umsatzzunahme verteile sich wie folgt:

- Nahrungs- und Genussmittel: + 4,4 Mio. €, entsprechend + 57,1 %
- Non-Food-Bereich: + 1,1 Mio. €, entsprechend + 73,3 %.

¹⁰ Zone I: im Norden die Ortsteile Andelshofen und Bambergen, reicht im Westen bis in den östlichen Siedlungsbereich der Kernstadt (Owinger Straße bzw. Langgasse), geht im Süden bis zum Ortsteil Deisendorf und wird im Osten durch die naturräumliche Zäsur des Auenbach begrenzt.

Zone II: im Osten entlang der L200a bis in die benachbarte Gemeinde Salem, bis in den Ortsteil Tüfingen und im Nordosten entlang der L200 bis in die Ortsteile Rickenbach (Gemeinde Salem) sowie Lippertsreute (Stadt Überlingen). Im Norden und Westen etwa parallel zur L205 und beinhaltet im Nordwesten den Ortsteil Owingen (Gemeinde Owingen). Im Westen stellen die Verkehrsachsen K7786 bzw. L200 die Begrenzung dar, im Süden umfasst die Zone II die gesamte südliche Kernstadt sowie den angrenzenden Ortsteil Nußdorf.

Zone III: Im Norden reicht das Ferneinzugsgebiet bis in die Nachbargemeinden Frickingen (Ortsteile Frickingen und Altheim) sowie Owingen (Ortsteile Billafingen und Hohenbodmann). Im Westen neben den Überlinger Ortsteilen Nesselwangen und Hödingen noch die Nachbargemeinde Sipplingen.

Basierend auf diesen Daten werde der Zentrale Versorgungsbereich der Stadt Überlingen mit ca. 1,9 % Umsatzverlust zu rechnen haben. Am Standort Gewerbegebiet „Oberried“ wird eine Umsatzumverteilungsquote von 5,2 % erwartet. Am Nahversorgungsstandort Lippertsreuter Straße sei mit maximal 7,1 % (Norma an der Lippertsreuter Straße) Umsatzumverteilung zu rechnen, am gesamten Standort mit 4 %.

In den Nachbargemeinden wird voraussichtlich Salem mit einer Umsatzumverteilung von ca. 4,3 % am stärksten betroffen sein. Dort vor allem die im Gewerbegebiet gelegenen und damit ebenfalls nicht-integrierten LM – Discountmärkte.

Der Gutachter zeigt auf, dass die Standortlage mit dem Einkaufszentrum „La Piazza“ eine räumlich-funktionale Verflechtung habe: *„...besteht nach Realisierung des Planvorhabens eine räumlich-funktionale Verflechtung mit dem gesamten Einkaufspark und folglich wird der Bereich Teil eines bereits etablierten, überörtlich wirksamen Einzelhandelsstandortes in der Stadt Überlingen sein“*¹¹. Der Gutachter geht von Koppelungseinkäufen zum „La Piazza“ von zumindest ca. 35% aus.

Die Auswirkungsanalyse enthält aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde einige Ungereimtheiten. So wird nicht erläutert, weshalb der Bestandsmarkt bereits jetzt eine überdurchschnittliche Flächenproduktivität aufweist, obwohl der Standort am nördlichen Ende des Gewerbegebiets als *„verkehrlich wenig optimal erschlossen“*, *„in der Einsehbarkeit stark eingeschränkt“* beschrieben wird und aufgrund der Topographie nur einen *„sehr geringen Aufmerksamkeitswert“* besitze. Auch sind die Erläuterungen im Gutachten, weshalb ein Umzug an einen anderen, wesentlich attraktiveren Standort mit einer deutlichen Erweiterung der VK mit einer um ca. 30 % geringeren Flächenproduktivität verbunden sein soll, nicht überzeugend, weil nur allgemein gehalten ohne Bezug auf die tatsächliche Situation. Mit der nun von der Stadt Überlingen angekündigten Reduzierung der VK auf 1.200 m² relativiert sich diese Ungereimtheit etwas - sofern von gleichbleibender Umsatzsteigerung auszugehen ist -, wobei nach wie vor unklar bleibt, wie die überdurchschnittliche Flächenproduktivität bei den beschriebenen Standortbedingungen zu erklären ist.

Weiter fällt auf, dass sich die prognostizierte Umsatzsteigerung ganz maßgeblich auf das Non – Food – Sortiment stützt, welche um fast 75 % wachsen soll. Die Steigerung der Kaufkraftabschöpfung in diesem Sortiment beträgt gegenüber den Zonen II und III nahezu 100 % und in der Zone I immer noch etwa 50 %. Da die Fa. Aldi einen erheblichen Anteil ihres Umsatzes durch ihr Randsortiment aus nicht nahversorgungs-, aber zentrenrelevanten Sortimenten generiert, wird diese Steigerung vor allem mit Blick auf den Zentralen Versorgungskern der Stadt Überlingen sehr kritisch gesehen.

¹¹ ecostra 2019, S. 33

Zu hinterfragen sind auch die Aussagen zu Synergieeffekten mit dem EKZ „La Piazza“. In den Unterlagen und der Auswirkungsanalyse wird mehrfach eine Verlagerung „in den Einkaufspark“ erwähnt, oder dass die Voraussetzungen für eine „Erweiterung des Einkaufszentrums“ vorlägen. Die Auswirkungen eines so vergrößerten Einkaufszentrums wurden indessen nicht untersucht, sondern lediglich die Auswirkungen einer Verlagerung und Vergrößerung der Fa. Aldi. Sollten damit die rechtlichen Voraussetzungen eines Einkaufszentrums vorliegen, wäre die Auswirkungsanalyse hinfällig, da sie auf falschen Voraussetzungen basiert. Aber auch ohne Entstehung eines – vergrößerten – Einkaufszentrums stellt sich die Frage nach Berücksichtigung der gesteigerten Attraktivität des gesamten Standorts „Oberried“. Hierzu enthält das Gutachten keine Ausführungen.

Ergänzend hierzu sind auch die geplanten Anpassungen des EHEK kritisch zu hinterfragen, wonach der nicht-integrierte Standort „Oberried“ für weitere nahversorgungsrelevante Betriebe – auch Drogeriemärkte – geöffnet werden soll. Durch den dadurch generierten Attraktivitätsgewinn sind erhebliche Auswirkungen auf den Zentralen Versorgungsbereich (ZVB) der Stadt Überlingen und die anderen, den Wohngebieten zugeordneten Nahversorgungsstandorte zu befürchten, zumal jeweils nur eine Beurteilung des Einzelbetriebs erfolgt, aber nicht des Standorts in seiner gesamten Auswirkung.

Für die hier zu beurteilende Verlagerung des Aldi Discountmarkts an die Straße „Zur Weiherhalde“ kann – trotz der Ungereimtheiten der Auswirkungsanalyse – noch eine Vereinbarkeit mit dem Beeinträchtigungsverbot angenommen werden, wenn in der Bauleitplanung sichergestellt wird, dass ein gemeinsames Einkaufszentrum mit dem „La Piazza“, aber auch der schon bestehenden Fachmarktzeile und den geplanten weiteren Fachmärkten nicht entstehen kann. Diese Beurteilung gründet darauf, dass die Auswirkungen auf den Zentralen Versorgungsbereich der Stadt Überlingen sowie die Nahversorgungsstandorte Überlingens und der Nachbargemeinden nach dem Gutachten so gering sind, dass auch durch die gesteigerte Attraktivität des Einzelhandelsstandorts der Schwellenwert, ab welchem von städtebaulichen Wirkungen ausgegangen werden muss, voraussichtlich nicht erreicht wird. Außer dem „Norma“ an der Lippersreuter Straße sind vor allem ebenfalls nicht-integrierte Standorte von größeren Umsatzverlusten betroffen, die nicht dem Schutz des raumordnerischen Beeinträchtigungsverbots unterliegen. Da der „Norma“ Bestandteil eines größeren integrierten Nahversorgungsstandorts ist, der bei Gesamtbetrachtung deutlich geringer betroffen sein wird, sind wettbewerbliche Auswirkungen möglich, die aber die raumordnerische und städtebauliche Relevanzschwelle nicht überschreiten. Allerdings ist als Nebenbestimmung zu dieser Entscheidung festzuschreiben, dass planerisch die Entstehung

eines Einkaufszentrums sowohl mit dem „La Piazza“ und der bestehenden Fachmarktzeile als auch innerhalb der geplanten Fachmarktzeile zu verhindern ist.

Für die geplante Änderung des EHEK bleibt diesbezüglich festzuhalten, dass die vorliegende Entscheidung lediglich eine Abweichung vom Integrationsgebot für die Verlagerung des Aldi Discountmarktes beinhaltet. Von der Einhaltung des Beeinträchtigungsverbots wird aufgrund der Auswirkungsanalyse und der oben dargestellten Überlegungen ausgegangen, wenn die Nebenbestimmungen eingehalten werden. Nicht von der Entscheidung umfasst ist jedoch die Verträglichkeit der geplanten Öffnung des Standorts für nahversorgungsrelevante Betriebe wie im Entwurf beschrieben. Dass diese Planung für den Zentralen Versorgungskern der Stadt Überlingen und/oder der Nahversorgung der Umlandgemeinden verträglich ist, wird ausdrücklich in Frage gestellt.

4.2 Vorliegen eines Härtefalls

Das Zielabweichungsverfahren ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht auf den atypischen Fall, sondern auf den Härtefall ausgerichtet, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint¹².

Eine Zielabweichung kommt nur für einen Einzelfall in Betracht, wenn es sich dabei um einen „Härtefall“ handelt. Damit soll verhindert werden, dass die Landes- und Regionalplanung durch Verwaltungsverfahren wie das Zielabweichungsverfahren ausgehöhlt wird. Der Plan (LEP bzw. Regionalplan) soll nicht durch wiederholbare, sich gleichende Fälle „unterlaufen“ werden, weil den Abweichungen Sachverhalte zugrunde liegen, die überall im Plangebiet oder seinen wesentlichen Teilen anzutreffen sind¹³. Eine Atypik des Einzelfalls ist nach der Rechtsprechung des BVerwG hingegen nicht erforderlich¹⁴. Auch wenn in der Formulierung des § 6 Abs. 2 ROG das Tatbestandsmerkmal „Einzelfall“ nicht ausdrücklich erwähnt ist, weist das BVerwG darauf hin, dass *„die Zielabweichung nicht auf den atypischen Fall, sondern gerade auf den Härtefall ausgerichtet ist, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint“*¹⁵. Im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens hat das Regierungspräsidium als höhere Raum-

¹² BVerwG; Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

¹³ Bielenberg u.a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Rn. 132 zu § 5 ROG

¹⁴ BVerwG; Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

¹⁵ BVerwG; Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

ordnungsbehörde deshalb zu prüfen, *“ob mit dem Antrag auf Zielabweichung Besonderheiten mit Blick auf das konkrete Vorhaben vorgetragen werden, die einen Härtefall begründen können“*¹⁶.

Die Stadt Überlingen begründet das Vorliegen eines Einzelfalls damit, dass es sich lediglich um die Verlagerung eines bestehenden Betriebs handle, dessen Lage bereits bisher nicht integriert sei, sondern im Gegenteil noch weniger dem Integrationsgebot entspräche. Der bisherige Standort sei rein autokundenorientiert ohne ÖPNV – Anschluss. Mit der neuen Verkehrsführung im Zuge des Ausbaus der B 31 weise der Standort im „Oberried“ eine gewisse Nahversorgungsfunktion auf. Es würden synergetische Vorteile generiert, die zu einer Verringerung des Verkehrs führe, da unnötige Fahrten nach einem Besuch im „La Piazza“ an den alten Standort entfielen. Die geplante Verlagerung sei auch der Umsetzung des Gewerbeflächenentwicklungskonzepts geschuldet, das zukünftig eine Nutzung gewerblicher Flächen für Einzelhandelsbetriebe verhindern wolle.

Aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde ist maßgeblicher Gesichtspunkt die Absicht der Stadt Überlingen, gewerbliche Bauflächen wieder einer gewerblichen Nutzung zuzuführen unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzung. Aber diese Absicht ist für sich gesehen noch nicht ausreichend, vorliegend einen Härtefall anzunehmen. Nachdem ein alternativer integrierter Standort für die Ansiedlung des Aldi Discountmarkts nicht möglich ist¹⁷, kann die Intention der Stadt Überlingen, die Lebensmittelversorgung dann an einem Standort zu konzentrieren, der bereits durch Einzelhandel vorgeprägt ist, im Grundsatz nachvollzogen werden. Mit diesem Standort kann eine – wenn auch geringe – Nahversorgungsfunktion für Teile des Wohngebiets „Burgberg“ erreicht werden, obwohl nach Überzeugung des Regierungspräsidiums die Autokundenorientierung nach wie vor eindeutig überwiegt, zumal dort nach Vorstellung der Stadt vor allem die Wochenendeinkäufe erledigt werden sollen. Zu berücksichtigen ist weiter, dass es sich nicht um eine Neuansiedlung eines Aldi Discountmarktes handelt, sondern um die Verlagerung eines bestehenden, bereits heute großflächigen LM-Discounters dieses Anbieters. Mit der von der Stadt Überlingen im Rahmen der Anhörung kommunizierten nunmehr geplanten VK von 1.200 m² ist der Größenzuwachs nicht mehr so immens. Der dann entstehende LM-Discounter entspricht in etwa der üblichen Geschäftsgröße eines modernen Marktes des Anbieters an integrierten Standorten und stellt damit kein über das übliche Angebot weit hinausgehendes Alleinstellungsmerkmal mit entsprechend hoher Attraktivität und Auswirkungen mehr dar.

¹⁶ BVerwG; Beschluss vom 02.05.2013 - 4 B 59/12

¹⁷ S.h. hierzu Kapitel 4.4

Durch die räumliche Nähe des zukünftigen LM-Discounters entfallen großräumige Einkaufsfahrten, was eine verkehrliche Entlastung des Gewerbegebiets Oberried zur Folge haben kann. Der verkehrliche Austausch zwischen den beiden Standorten erfolgt dann nur noch kleinräumig.

Andererseits wird die Verlagerung mit Synergie- und Bündelungseffekten begründet. Dieser Argumentation kann im Ergebnis nicht gefolgt werden. Durch diese Effekte würde ein Einkaufsschwerpunkt entstehen, der am Standort im Gewerbegebiet „Oberried III“ raumordnerisch gerade verhindert werden soll.

Ein Einzel- oder Härtefall kann daher nur soweit festgestellt werden, als die Rückgewinnung einer gewerblichen Fläche für produzierende oder Handwerksbetriebe angestrebt wird und die dortige Einzelhandelsnutzung an einen Standort verlegt wird, der bereits entsprechend genutzt wird. Auch wenn damit immer eine Attraktivitätssteigerung des neuen Standorts verbunden ist, kann ein Härtefall nur für die reine Betriebsverlagerung mit geplanter Erweiterung auf 1.200 m² erkannt werden. Eine Bündelungsfunktion dahingehend, die Attraktivität des nicht-integrierten Standorts beim „La Piazza“ durch Ausweitung des dortigen Einkaufszentrums zu steigern, stellt keinen Härtefall dar.

Mit Blick auf die geplante Fortschreibung des EHEK ergibt sich daraus, dass diese Sondersituation ausschließlich auf den Standort im Gewerbegebiet „Oberried III“ und dort ausschließlich auf die geplante Verlagerung des Aldi Discountmarkts in eine Fachmarkzeile ohne funktionale Anbindung an das bestehende Einkaufszentrum gegeben ist. Für eine Ausweitung der Einzelhandelsnutzung mit zentren- und/oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten an nicht-integrierten Standorten ist dabei kein Raum. Ein Härtefall für diese Absicht ist nicht erkennbar, sondern ist im Gegenteil an vielen Stellen zu beobachten, an welchen in nicht integrierten Lagen Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ entstanden sind.

4.3 Grundzüge der Planung

Sind die Grundzüge einer Planung berührt, ist für ein Abweichungsverfahren kein Raum. Was die Grundzüge der Planung in diesem Sinne sind, ist gesetzlich nicht definiert. Nach Sinn und Zweck der Regelung ist darunter die Planungskonzeption zu verstehen, die die im einzelnen aufgeführten Ziele trägt und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmt¹⁸. Die Grundzüge der Planung sind das - die Planung tragende - Grundkonzept mit seinen wesentlichen, dieses bestimmenden Elementen, Zielrichtungen und Zwecken. Die im Städtebaurecht hierzu entwickelten Grundsätze können

¹⁸ VGH Baden-Württemberg v. 08.12.2005 - 3 S 2693/04 und BVerwG v. 15.07.2005 - 9 VR 43.04

grundsätzlich analog auf das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht übertragen werden¹⁹. Hierbei darf die Abweichung eine geordnete zukünftige regionalplanerische Entwicklung nicht unterlaufen. Zulässig sind daher nur punktuelle Eingriffe mit beschränkten Auswirkungen auf das gesamte Planwerk, welche keine umfängliche Abstimmung erfordern²⁰. Abweichungen von mindermem Gewicht, die die Planungskonzeption unangetastet lassen, berühren die Grundzüge der Planung daher nicht²¹.

Ob die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Je tiefer die Befreiung bzw. die Abweichung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-) Planung möglich ist²². Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu folgendes ausgeführt: *„Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von mindermem Gewicht ist, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption („Grundgerüst“) in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss - mit anderen Worten - angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (Urteile vom 4. August 2009 - BVerwG 4 CN 4.08 - BVerwGE 134, 264 Rn. 12, vom 29. Januar 2009 - BVerwG 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 23 und vom 9. März 1990 - BVerwG 8 C 76.88 - BVerwGE 85, 66 <72>)“*²³.

In Übereinstimmung mit den u.a. Ausführungen des VGH Baden-Württemberg geht das Regierungspräsidium davon aus, dass die Ziele der Raumordnung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels Grundzüge der Landes- und Regionalplanung darstellen.

„Das Integrationsgebot gehört - neben dem Zentrale-Orte-Prinzip (Konzentrationsgrundsatz) und dem Kongruenzgebot - gleichfalls zu den Zielen, die „als Grundzüge der Planung“ die Planungskonzeption des LEP 2002 tragen und damit den für ihn wesentlichen Gehalt bestimmen. Das Integrationsgebot im Plansatz 3.3.7.2 (Z) Satz 2 LEP 2002 stellt eine flankierende Maßnahme zur Sicherung des Kongruenzgebots dar.

¹⁹ Bielenberg u.a., Rn. 126

²⁰ vgl. hierzu G. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999

²¹ BVerwG v. 15.03.2000 - 4 B 18.00

²² BVerwG v. 05.03.1999 - 4 B 5.99

²³ BVerwG v. 16.12.2010 - 4 C 8/10

Das aus dem bundesrechtlichen Zentrale-Orte-Prinzip abgeleitete (vgl. BVerwG, Beschluss vom 08.06.2006 - 4 BN 8.06 -, BRS 70 Nr. 13; Spannowsky, UPR 2003, 248; Uechtritz, NVwZ 2004, 1025) Kongruenzgebot bezweckt die raumordnerische Standortplanung für raumbedeutsame Einzelhandelsgroßbetriebe, zu denen das Gesamtvorhaben der Beigeladenen zweifellos gehört. Zu den weiteren das Zentrale-Orte-Prinzip und das Kongruenzgebot konkretisierenden raumordnerischen Regeln zählt das Integrationsgebot. Dessen Ziel ist die raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt. Der Einzelhandel ist an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind. Das Integrationsgebot, nach dem Einzelhandelsgroßprojekte vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten verwirklicht werden sollen, dient der mit dem Zentrale-Orte-Prinzip und dem hieraus abgeleiteten Kongruenzgebot beabsichtigten Sicherstellung einer raumstrukturell und -funktional verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe (BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8.10 -, BVerwGE 138, 301 = NVwZ 2011, 821 = juris)²⁴.

Eine Verlagerung des Aldi Discountmarktes mit Erweiterung der Verkaufsfläche auf 1.200 m² an den Standort „Weiherhalde“ betrifft für sich betrachtet nicht die Grundzüge der Planung, da es sich um einen punktuellen Eingriff handelt, der das gesamte Regelungskonzept des LEP für den großflächigen Einzelhandel nicht in Frage stellt.

Anders stellt sich die Situation jedoch dann dar, wenn wie im Antrag der Stadt Überlingen und teilweise auch im Auswirkungsgutachten von Synergie- und Bündelungseffekten die Rede ist und dass *„der geplante Standort aufgrund seiner bestehenden Funktionsart als großflächiges Einkaufszentrum mit zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten die Voraussetzung für eine Erweiterung mit einem Lebensmittel – Discounter“*²⁵ biete, oder dass sich Aldi *„in den Einkaufspark „La Piazza“ verlagere“*²⁶.

Die Argumentation der Stadt Überlingen und des Gutachtens ist hier nicht durchgängig und schlüssig. Dennoch hat die konkrete Ausgestaltung entscheidenden Einfluss auf die Frage, ob Grundzüge der Planung betroffen sind. Während die Verlagerung eines einzelnen Betriebs als punktueller Eingriff nicht in die Grundkonzeption der landesplanerischen Einzelhandelssteuerung eingreift, ist dies bei Entstehung eines deutlich vergrößerten Einkaufszentrums mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten voraussichtlich der Fall. Auch wenn der Standort „La Piazza“ im Lauf der Jahre „ge-

²⁴ VGH Baden-Württemberg Urteil vom 4.7.2012, 3 S 351/11, juris RdNr. 84

²⁵ Antrag, S. 16

²⁶ ecostra 2019, S. 69

wachsen“ ist, steht eine Erweiterung und Stärkung eines solchen raumordnungswidrigen Standorts mit den grundsätzlichen Intentionen der Landesplanung nicht in Einklang.

Auch die Etablierung eines Versorgungsschwerpunkts am Standort „Oberried“ oder am Standort „Bommer – Center“, wie im Entwurf der Teilfortschreibung des Einzelhandelskonzepts vorgesehen ist, dürfte mit den Grundzügen der Planung nicht in Einklang zu bringen sein. Nah- und zentrenrelevante Sortimente sollen zur Stärkung der Stadt- und Ortszentren als Kulminationspunkte städtischen bzw. dörflichen Lebens beitragen. *„Im Zentrum steht hier die Leitvorstellung, die Innenstädte und sonstigen innerörtlichen Zentren als Handels- und Versorgungsstandorte mit ihrer Nutzungsvielfalt und Lebendigkeit zu erhalten und zu entwickeln. Dies entspricht dem raumordnerischen Grundsatz, zur Sicherung und Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Daseinsvorsorge eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen in allen Räumen zu gewährleisten“*²⁷. Mit diesem übergeordneten und zentralen Aspekt der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels sind die geplanten Änderungen kaum vereinbar, welche eine Konzentration zentraler Versorgungsgüter an Standorten vorsehen, die gerade nicht im zentralen Versorgungskern liegen und die Attraktivität der bereits sehr tourismusabhängigen Innenstadt erheblich schwächen dürfte.

4.4 Raumordnerische Vertretbarkeit

Eine Zielabweichung ist raumordnerisch vertretbar, wenn das Vorhaben im Hinblick auf den Zweck der Zielfestlegung auch planbar gewesen wäre. Im Kommentar zu § 24 LplG wird ausgeführt, dass *„ein durch die förmliche Raumplanung nicht zu erzielendes Ergebnis auch nicht im Wege der Abweichung erreicht werden kann“*²⁸.

Das VG Stuttgart führt hierzu aus: *„Wegen der dieser Norm gleichgelagerten Konzeption des § 6 ROG ist ein Rückgriff auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zu § 31 Abs. 2 BauGB möglich. Zur Frage, was im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB städtebaulich vertretbar ist, stellt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 - a.a.O.) darauf ab, ob die Abweichung ein nach § 1 BauGB zulässiger Inhalt des Bebauungsplans sein könnte (vgl. auch BT-Drucks 10/4630, 85). Diese Betrachtung muss die konkrete Anlage am konkreten Ort erfassen. Die Frage darf nicht abstrakt beurteilt werden, sondern anhand der konkreten Gegebenheiten und danach, ob das Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gewahrt bleibt, das dem*

²⁷ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.07.2012 – 3 S 351/11

²⁸ Kirchberg in Hager (Hrsg.); Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg; Stuttgart, 2015; Rn. 17 zu § 24

konkreten Plan zugrunde liegt, von dessen Festsetzungen abgewichen werden soll. [...] Übertragen auf die Zielabweichung kommt es darauf an, ob die Planung selbst Inhalt eines Regionalplans sein könnte, von dessen Zielfestlegung im Einzelnen abgewichen werden soll. Es ist darauf abzustellen, ob der Plangeber, wenn er den Abweichungsgrund bereits gekannt hätte, vernünftigerweise bei der Aufstellung des Plansatzes so geplant hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 - 4 C 16/97, BVerwGE 108, 190). Maßstab für die raumordnerische Vertretbarkeit ist damit die Abwägung nach den Maßstäben des § 7 Abs. 7 ROG a.F. und damit auch die Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung einschließlich der bundesrechtlichen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG (Runkel, Bielenberg/ Runkel/Spannowsky, Stand 2002, K § 2 Rn. 15)²⁹.

Übertragen auf den vorliegenden Fall muss also geprüft werden, ob der LEP oder der Regionalplan eine Planung wie die vorliegende hätten planen können. Dafür müssen Anhaltspunkte vorliegen, die nahelegen, dass die Realisierung des Vorhabens im öffentlichen Interesse insgesamt und am vorgesehenen Standort sinnvoll ist und demgegenüber keine zumutbaren oder vernünftigen Alternativen an anderen Standorten nahe liegen, für welche der Plan keine entgegenstehenden Zielvorgaben enthält³⁰.

4.4.1 Alternativenprüfung

Grundlage der Alternativenprüfung war die Suche einer ca. 3.000 m² großen, möglichst unbebauten Fläche. Ermittelt wurden insgesamt sechs Standorte, welche anhand der Kriterien

- Lage und Eigenschaft der Fläche (tatsächliche Größe, Zuschnitt, Topographie)
- Erreichbarkeit (fußläufig, PKW, LKW-Anlieferung, ÖPNV)
- Nutzung und Umgebungsnutzung (aktuell, geplant, perspektivisch; Nutzungskonflikte)
- Rechtliche Rahmenbedingungen (FNP, Bebauungsplan, Eigentumsverhältnisse, Standorttyp)

weiter untersucht und bewertet wurden.

Als Ergebnis wurden die Standorte „Stadtgärtnerei“, „südlich Krankenhaus“ und „Nellenbachstraße“ aufgrund topographischer Probleme, Nutzungskonflikten mit Wohnnutzung und/oder schwieriger verkehrlicher Erschließung als nicht geeignet eingestuft.

²⁹ VG Stuttgart, Urteil vom 05.02.2013, 2 K 287/12

³⁰ vgl. G. Lautner: Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999, S. 112 ff

Die Standorte „Lippertsreuter Straße“ und „Schlachthausstraße“ wurden aufgrund anderer Planungen als nur eingeschränkt geeignet nicht weiter verfolgt.

Zum Standort „Lippertsreuter Straße“ wird ausgeführt, dass der Grundstückseigentümer andere Pläne verfolge und bereits 2018 einen Antrag auf entsprechende Bauleitplanung gestellt habe.

Für den Standort „Schlachthausstraße“ sehe das Integrierte Stadtentwicklungskonzept die Entwicklung eines Hotelstandorts vor.

Andere Standorte – auch nicht-integrierte – wurden nicht auf ihre Eignung untersucht.

Auf Nachfrage des Regierungspräsidiums teilt die Stadt Überlingen ergänzend mit, dass am Standort „Schlachthausstraße“ die dortige Hotelplanung im Zusammenhang mit einem Veranstaltungssaal zu sehen sei und als modernes Stadthotel realisiert werden solle. Die Planungen an der „Lippertsreuter Straße“ seien noch nicht weiter gediehen.

Mit den ergänzenden Ausführungen der Stadt insbesondere zum Standort „Schlachthausstraße“ kann die Alternativenprüfung aus Sicht des Regierungspräsidiums akzeptiert werden. Nachdem das Hotel in Zusammenhang mit einem Veranstaltungssaal realisiert werden soll, ist die Planung städtebaulich nachvollziehbar. Aufgabe der Stadt ist die vorausschauende Planung und Ordnung des städtischen Raums im Rahmen der kommunalen Planungshoheit. Mit dem ISEK ist die Stadt Überlingen diesem Planungsauftrag nachgekommen. Es ist nicht Aufgabe der höheren Raumordnungsbehörde, diese städtischen Planungen in Frage zu stellen, soweit sie schlüssig und nachvollziehbar sind.

Obwohl die Planungen für den Standort „Lippertsreuter Straße“ nicht weitergeführt wurden, ist aufgrund der gegebenen topographischen Situation mit deutlichen Höhenunterschieden ein Verzicht auf diesen Standort nachvollziehbar.

Der Zentrale Versorgungskern der Stadt Überlingen ist sehr kleinteilig strukturiert. In dieser Situation einen großflächigen Discountmarkt unterzubringen, ist nicht möglich. Auch die verkehrliche Erreichbarkeit aus den großen Wohngebieten gestaltet sich schwierig, so dass nachvollziehbar auch ein Standort an dieser Stelle ausscheidet.

Allerdings wären aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde auch andere, möglicherweise nicht integrierte Standorte in Frage gekommen, da diese möglicherweise noch günstiger zu Wohngebieten hätten liegen können. Dass die Stadt Überlingen eine solche Standortprüfung nicht vorgenommen hat ist bedauerlich, kann aber mit Blick auf das Ziel der Stärkung der Innenstädte und einer wohnortnahen Versorgung akzeptiert werden.

4.4.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Der Bereich des Gewerbegebiets „Oberried“, welcher für die Fachmarktzeile mit integriertem Aldi Discountmarkt vorgesehen ist, wird derzeit landwirtschaftlich genutzt. Das Gelände fällt nach Norden in Richtung des EKZ „La Piazza“ stark ab, ist aber im Bereich des geplanten Vorhabens weitgehend eben. Soweit ersichtlich gibt es derzeit keine Hinweise, dass das Gelände für das Vorhaben nicht geeignet wäre.

Durch die im Gewerbegebiet „Oberried III“ vorhandene intensive Einzelhandelsnutzung mit zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, Tankstelle, Mac Donalds – Filiale und anderen gewerblichen Nutzungen sind standortspezifische Restriktionen nicht ersichtlich und wurden in der Anhörung auch nicht vorgetragen.

Der vorgesehene Standort eignet sich auch im Hinblick auf die Möglichkeit, funktions-spezifischen Verkehr durch die größere räumliche Nähe zu reduzieren. Damit kann der verkehrlichen Intention des Integrationsgebots, die der VGH Baden-Württemberg in o.a. Urteil mit „*Verkehrsvermeidung oder -dämpfung*“ beschreibt, Rechnung getragen werden.

Rein räumlich betrachtet ist das Gelände für die Ansiedlung eines LM-Discounters geeignet, Bedenken ergeben sich insbesondere aus der Gesamtbetrachtung des Standorts Gewerbegebiet „Oberried“ und dessen funktionaler Charakteristika.

4.4.3 Anhörung

Die IHK Weingarten geht davon aus, dass die Ausführungen der Alternativenprüfung wohl zutreffen. Wenn aber kein integrierter Standort gefunden werden könne, stelle sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Verlagerung aus Sicht der Stadt Überlingen. Der Handelsverband Südbaden verweist insbesondere auf den Standort „Schlachthaus Areal“, der - integriert gelegen und optimal an den ÖPNV angeschlossen – zur dringend erforderlichen Frequenzstabilisierung der Innenstadt beitragen könne. Die Eignung der Fläche für ein Hotel wird hingegen angezweifelt.

Den Ausführungen kann seitens der höheren Raumordnungsbehörde im Grundsatz gefolgt werden. Aus diesem Grund wurde die Stadt Überlingen nochmals um Ergänzung und Erläuterung gebeten.

Im Ergebnis kann das Regierungspräsidium jedoch der Argumentation der Stadt Überlingen folgen, die auf das Freiwerden gewerblicher Flächen verweist und die Intention, durch die Verlagerung des Aldi an einen vorbelasteten Standort Verkehrsbelastungen zu reduzieren.

Zum Standort „Schlachthausstraße“ wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Die Planungen für diesen Standort obliegen der kommunalen Planungshoheit. Dass sich die Stadt bei mehreren Optionen für eine Nutzung entscheidet, ist nicht zu beanstanden, zumal sich der Standort für ein Hotel in der beschriebenen Art durchaus ebenfalls eignet.

4.4.4 Ergebnis raumordnerische Vertretbarkeit

Im Interesse der Sicherstellung der Lebensmittelversorgung kann aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde dann ein nicht-integrierter, aber geeigneter Standort raumordnerisch vertretbar sein, wenn integrierte Standorte nicht vorhanden sind, ein öffentliches Interesse an einer Versorgung besteht und sich die konkrete Lage innerhalb der Leitplanken einer geordneten städtebaulichen Entwicklung als Standort anbietet. Weitere Voraussetzung muss sein, dass die zentralen Versorgungsbereiche in den Stadt- und Ortskernen nicht beeinträchtigt werden, die als elementare Bestandteile lebendiger Städte und Dörfer raumordnerisch besonders geschützt sind.

Der Standort „Zur Weiherhalde“ ist grundsätzlich für einen LM-Discounter geeignet, da er in einem bereits entsprechend vorbelasteten Gebiet liegt. Da im Gewerbegebiet „Oberried III“ aber bereits das gesamte Spektrum der Lebensmittelversorgung (Vollsortimenter und Discounter) auch in einem für ein Mittelzentrum ausreichendem Umfang vorhanden ist, stellt sich auch hier die Frage nach der Erforderlichkeit. Nachdem es sich lediglich um die Verlagerung und Vergrößerung eines bestehenden Anbieters handelt, kann der Wunsch der Stadt, diesen zu halten und an einen Standort zu verlegen, der bereits durch Einzelhandel geprägt ist, grundsätzlich nachvollzogen werden.

Auch hier beziehen sich die Ausführungen ausschließlich auf die geplante Verlagerung des Aldi Discountmarktes mit einer VK-Erweiterung auf 1.200 m². Die Verträglichkeit dieses Vorhabens ist gegeben. Dies gilt, wie bei den übrigen Tatbestandsvoraussetzungen auch, nicht für den Fall, dass sich die geplante Fachmarktzeile ggf. mit der schon vorhandenen Fachmarktzeile zu einem Einkaufszentrum entwickelt und schon gar nicht für den Fall, dass die Fachmarktzeile aufgrund räumlich-funktionaler Verbindungen mit dem EKZ „La Piazza“ zu einem dann stark vergrößerten Einkaufszentrum zusammenwächst, dessen raumordnerische Auswirkungen weder untersucht wurden noch abschätzbar sind. In diesem Fall wäre von der Etablierung eines Einzelhandelschwerpunkts in nicht integrierter Lage und im Hinblick auf die verkehrliche Erreichbarkeit gegenüber dem Zentralen Versorgungskern deutlich günstigeren Standort auszugehen, was raumordnerisch nicht vertretbar ist.

Vor allem durch den Höhenunterschied zwischen dem „La Piazza“ und dem geplanten Standort des Aldi Discountmarktes geht das Regierungspräsidium davon aus, dass

eine Planung möglich ist, welche ein Zusammenwachsen verhindert. Es muss aber in der Bauleitplanung sichergestellt werden, dass keine funktionale Verbindung zwischen den beiden Standorten entsteht, also insbesondere keine direkte fußläufige Verbindung, gemeinsame Parkplätze und ähnliches. Dem Verweis in den Unterlagen, dass durch den geplanten Aldi – Standort weniger Fläche gebraucht werde, weil eine gemeinsame Parkplatznutzung mit dem „La Piazza“ möglich sei, muss aus diesem Grund widersprochen werden.

Auch in verkehrlicher Sicht ist der Standort raumordnerisch verträglich. Die Wegestrecke zwischen dem Standort „La Piazza“ und dem geplanten Fachmarktzentrum ist deutlich kürzer als der Weg zum derzeitigen Aldi-Standort an der Heiligenbreite.

Aus den genannten Gründen ist auch die im Entwurf des Einzelhandelskonzepts vorgeschlagene Öffnung des Standorts „Oberried“ – und anderer nicht-integrierter Lagen - für weitere nahversorgungs- und zentrenrelevante Sortimente raumordnerisch nicht vertretbar. In den Stellungnahmen zum Verfahren wird eindrücklich deutlich, dass die Überlinger Innenstadt bereits deutlich geschwächt und sehr stark tourismusabhängig ist. Eine weitere Schwächung durch Zentralisierung nah- und zentrenrelevanter Sortimente – hier sind in erster Linie Drogeriewaren bzw. Drogeriemärkte zu nennen – an einem Standort, der nicht zur Stärkung der Innenstadt beiträgt, sondern auch aufgrund sekundärer Rahmenbedingungen diese vielmehr noch weiter schwächt, ist raumordnerisch nicht vertretbar.

5 Abwägung

Eine Zielabweichung steht auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen im Ermessen des Regierungspräsidiums als höherer Raumordnungsbehörde. Die Entscheidung, ob eine Zielabweichung zugelassen werden kann oder nicht, hat sich dabei an den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung insgesamt zu orientieren. Diese geben insoweit den Rahmen vor, der auch bei einer Ermessensentscheidung nicht überschritten werden darf.

5.1 Ermessensrahmen

Leitvorstellung des **Raumordnungsgesetzes** ist „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ ³¹. Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere

³¹ § 1 Abs. 2 ROG

die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; [...] Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen“³².

Der **Landesentwicklungsplan** Baden-Württemberg stellt auf eine „nachhaltige, an sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz und sparsamer Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen ausgerichtete Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ ab, „die die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und das Land als europäischen Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum stärkt“³³. [...] Zur Sicherung der Standortattraktivität der Städte und Gemeinden und zur Gewährleistung einer angemessenen Versorgung mit Wohnraum für alle Teile der Bevölkerung sind Wohnungsbau und städtebauliche Erneuerung und Entwicklung an den voraussehbaren Bedürfnissen und Aufgaben der Gemeinden auszurichten. Dabei sind gewachsene Siedlungsstrukturen durch Bestandspflege, Modernisierung, Revitalisierung, Flächenrecycling und Nachverdichtung weiterzuentwickeln, städtische und gemeindliche Zentren in ihrer Urbanität und Vitalität zu stärken, [...]“³⁴.

Allen planerischen Grundlagen gemeinsam ist die Intention, eine flächendeckende Grundversorgung sowohl im Verdichtungsraum als auch im ländlichen Raum aufrecht zu erhalten und die Stadt- und Ortszentren zu stärken. Wesentliches Instrument zur Umsetzung ist das Zentrale-Orte-System als überörtliches Ordnungssystem, ergänzt durch kleinräumige Ordnungsvorstellungen für Städte und Gemeinden.

5.2 Prüfungsumfang

Innerhalb dieses Rahmens sind die relevanten Belange zu werten, zu gewichten und abzuwägen.

Für die Zielabweichung spricht das Interesse der Stadt Überlingen, ihre bestehenden Gewerbegebiete soweit möglich von eigentlich wesensfremden (Einzelhandels-)Nutzungen zu befreien und ihre Grundversorgung an einem bereits vorbelasteten, Verkehrlich gut erschlossenen Standort zu konzentrieren. Der derzeitige Standort des Aldi Discountmarkts liegt solitär und sehr abgelegen am nördlichen Rand des Gewerbegebiets „Oberried“. Diese eigentlich gewerbliche Fläche will die Stadt Überlingen wieder einer originär gewerblichen Nutzung zuführen, da Gewerbeflächen im Mittelzentrum knapp und aufgrund der Topographie auch nur schwer zu entwickeln sind. Bei der

³² § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG

³³ LEP Baden-Württemberg; Präambel

³⁴ LEP Baden-Württemberg; Leitbild der räumlichen Entwicklung, PS 1.4

Planung handelt es sich um die Verlagerung eines bestehenden Betriebs, nicht um eine Neuansiedlung. Die dann freiwerdende Fläche im Gewerbegebiet soll nicht mehr für Einzelhandel genutzt werden. Die nunmehr vorgesehene Vergrößerung der Verkaufsfläche von bisher ca. 910 m² auf 1.200 m² entspricht in etwa der üblichen Verkaufsfläche eines modernen Marktes des Anbieters in integrierten Lagen, stellt also insoweit – anders als die zunächst vorgesehene Verkaufsfläche von 1.500 m² keine besondere Betriebsgestaltung mehr dar. Eine ÖPNV-Anbindung des Standorts an der Straße Heiligenbreite ist nicht gegeben. Die Folge ist ein erhöhtes Verkehrsaufkommen zwischen dem Versorgungsstandort beim „La Piazza“ und dem derzeitigen Aldi-Standort. Ein integrierter Standort ist nach Angaben der Stadt auch aufgrund der topographischen Situation und der Kleinteiligkeit der innerstädtischen Flächen nicht zu finden.

Gegen die geplante Verlagerung spricht, dass die Entstehung eines Versorgungsstandorts befördert wird, der mit den raumordnerischen Ordnungsvorstellungen der Bundes-, Landes- und Regionalplanung zur Lage großflächiger Einzelhandelsbetriebe nicht in Einklang zu bringen ist. Nachdem am Standort im Gewerbegebiet „Oberried III“ bereits ein Betrieb mit Vollsortiment (Edeka im EKZ „La Piazza“) und ein Discountmarkt (Lidl im Oberriedweg) angesiedelt sind, ist nicht ersichtlich, was die geplante Verlagerung zur Versorgung der Stadt Überlingen bzw. zur Stärkung seiner Funktion als Mittelzentrum beitragen könnte.

Die Verlagerung wird mit Synergieeffekten und Bündelung von Versorgungsangeboten begründet. Eine Bündelung nahversorgungsrelevanter Sortimente an diesem Standort ist aber raumordnerisch gerade unerwünscht und deshalb als Grund für eine Ansiedlung eines Aldi Discountmarktes an diesem Standort zu hinterfragen. Vielmehr spricht die Tatsache, dass an dem Standort schon Nahversorgungsangebote vorhanden sind, eher gegen die Verlagerung eines weiteren Nahversorgers an diesen Standort, wodurch die dortige zentren- und nahversorgungsrelevante Einzelhandelsagglomeration verfestigt und intensiviert würde. In den Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren wird mehrfach davon gesprochen, dass an dem geplanten Standort das Einkaufszentrum durch den Aldi erweitert werde. In diesem Fall wäre jedoch über die Zielabweichung für ein Einkaufszentrum zu entscheiden, welches jedoch nicht Gegenstand der Auswirkungsanalyse war. Auf jeden Fall wird jedoch der nicht-integrierte Versorgungsstandort im Umfeld des „La Piazza“ gestärkt, was in den Unterlagen keine Berücksichtigung gefunden hat. Die Auswirkungen auf den Zentralen Versorgungsbereich bleiben deshalb unscharf.

Obwohl mit der neuen Straßenführung im Zuge des Neubaus der B 31 eine gewisse Nähe zum Wohngebiet „Burgberg“ entsteht, gehen jedoch sowohl der Gutachter als

auch die Träger öffentlicher Belange in der Anhörung von einem weiterhin autokundendominierten Standort aus. Eine Nahversorgung, mit welcher die Stadt Überlingen argumentiert, sollte aber gerade nicht an diesem Standort sein, sondern so angesiedelt werden, dass sie für eine Vielzahl von Bewohnern fußläufig oder mit dem Fahrrad erreichbar ist.

Die geplante Verlagerung und Vergrößerung des Aldi Discountmarkts verstößt auch gegen das Einzelhandelskonzept der Stadt Überlingen, welches deshalb geändert werden muss. Der Entwurf der Teilfortschreibung ist Bestandteil der Unterlagen des Zielabweichungsverfahrens und deshalb als konzeptionelle Basis in die Entscheidung einzubeziehen. Auch hier ist erkennbar, dass Intention der Stadt Überlingen ist, die „Nah“versorgung an Standorten zu konzentrieren, die städtebaulich nicht integriert sind. An diesen Stellen – im Bereich des Gewerbegebiets „Oberried III“/„La Piazza“ und beim „Bommer-Center“ an der Nußdorfer Straße – sollen weitere Lebensmittelversorger und Drogeriemärkte zukünftig zulässig sein bei gleichzeitiger Verkleinerung der Bereiche.

Gegen eine solche Konzeption spricht, dass die stark tourismusabhängige Innenstadt Überlingens weiter geschwächt wird, indem Ankersortimente bzw. Ankerbetriebe wie Drogeriemärkte an nicht-integrierten Standorte konzentriert werden. Eine solche Planung widerspricht auch den zentralen Steuerungsintentionen der räumlichen Planung.

5.3 Abwägungsergebnis

In Abwägung der differierenden Belange kommt das Regierungspräsidium zum Ergebnis, dass für die Verlagerung und Vergrößerung des Aldi Discountmarktes eine Abweichung vom Integrationsgebot bei Beachtung der Nebenbestimmungen zugelassen werden kann.

Die Stadt Überlingen hat als Mittelzentrum einen Versorgungsauftrag für die eigene Bevölkerung und die seines Verflechtungsbereichs. Dass dem bestehenden Aldi Discountmarkt die Möglichkeit gegeben werden soll, sich an einem attraktiveren Standort anzusiedeln und eine nach Verkaufsfläche und unter energetischen Gesichtspunkten modernen Discountmarkt zu errichten, ist mit Blick auf diese Versorgungsfunktion nachvollziehbar. Mit der in der Stellungnahme zur Anhörung korrigierten geplanten Verkaufsfläche von 1.200 m² wird ein für den Anbieter an integrierten Lagen typischer moderner Markt entstehen, der sich nicht als Besonderheit mit größerer Attraktivität darstellt. Auch eröffnet sich für die Stadt Überlingen mit dieser Verlagerung die Möglichkeit, ihr Gewerbeentwicklungskonzept umzusetzen und rare gewerbliche Flächen wieder einer reinen gewerblichen Nutzung ohne Einzelhandel zuzuführen.

Überlingen ist aufgrund seiner Topographie und der Kleinteiligkeit der historischen Altstadt bei der Suche nach geeigneten Standorten stark eingeschränkt. Insofern ist auch aus Sicht des Regierungspräsidiums die Wahl eines nicht-integrierten Standorts unter diesen Voraussetzungen akzeptabel. Der Standort an der „Weiherhalde“ liegt in einem Bereich, der im Umkreis bereits eine Reihe von Einzelhandelsnutzungen, auch der Lebensmittelversorgung, aufweist, also in diesem Sinne vorbelastet ist.

Wesentlicher Aspekt dieser Entscheidung ist für das Regierungspräsidium die Tatsache, dass es sich nicht um eine Neuansiedlung, sondern um die Verlagerung eines bereits bestehenden Marktes handelt, dessen Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich der Stadt selbst und deren Nahversorgungsstandorte, aber auch auf die Nahversorgung der umliegenden Gemeinden voraussichtlich keine wesentlichen Auswirkungen haben wird. Zwar wird ein raumordnungswidriger, nicht-integrierter Standort dadurch eine Stärkung erfahren, aufgrund der Vorbelastung jedoch nicht in einer Weise, welche den Grundgedanken einer wohnortnahen oder integrierten Einzelhandelsansiedlung tiefgreifend beeinträchtigt. Da der Aldi bereits in Überlingen an noch weiter abgelegener Stelle ansässig ist, vermindern sich im Wesentlichen die Fahrwege.

Im Sinne der oben unter Kapitel 4.1.1 angeführten Grundsatzentscheidung des VGH Baden-Württemberg geht es darum, die Innenstädte und sonstigen innerörtlichen Zentren als Handels- und Versorgungszentren zu erhalten und zu entwickeln. Durch die Verlagerung und mäßige Erweiterung eines Bestandsmarktes ist nicht von einer tiefgreifenden Störung des zentralen Versorgungsbereichs von Überlingen auszugehen, da sich der Handelsplatz Überlingen bereits seit längerer Zeit auf den Aldi Discountmarkt eingestellt hat.

Diese Argumentation trägt jedoch nur dann, wenn der Altstandort wieder einer gewerblichen Nutzung zugeführt wird. Dies sicherzustellen war deshalb als Nebenbestimmung in diese Entscheidung aufzunehmen. Dies gilt insbesondere für den Bestand der Baugenehmigung, die zunächst unabhängig von einer Betriebsverlagerung weiter gültig ist. Im Rahmen des rechtlich möglichen sollte deshalb eine vertragliche Vereinbarung mit dem Ziel einer Aufgabe der Baugenehmigung zwischen der Stadt Überlingen und der Fa. Aldi erfolgen. Bei einer Einzelhandelsnachnutzung des Altstandorts sieht das Regierungspräsidium die Intention der Stadt Überlingen und damit die Begründung für den Antrag auf Zielabweichung als hinfällig an.

Wie IHK und Handelsverband Südbaden ausführen, ist dem stark tourismusabhängigen Zentrale Versorgungsbereich von Überlingen jedoch besondere Aufmerksamkeit zu schenken und Maßnahmen und Planungen zu vermeiden, welche diesen weiter

stören. Eine Gefahr für eine solche Störung sieht das Regierungspräsidium in der geplanten Fortschreibung des Einzelhandelskonzepts, welches über die reine Verlagerung und Vergrößerung des Aldi Discountmarktes weit hinausgeht und an mehreren nicht-integrierten Standorten im Sinne einer Flexibilisierung weitere nahversorgungsrelevante Sortimente zulassen will. Weder der Standort im Gewerbegebiet „Oberried“ noch das „Bommer-Center“ sind jedoch Nahversorgungsstandorte, sondern ganz überwiegend autokundenorientiert. Mit der „Nah“versorgung sind in der Regel auch Randsortimente verbunden, welche Auswirkungen auf die Innenstadt haben. Die im Entwurf vorgesehenen Voraussetzungen mögen für sich betrachtet zutreffend sein, greifen aber zu kurz, weil nur jeweils der einzelne Betrieb, nicht aber die summarischen Wirkungen betrachtet werden. Mit der vorgesehenen Zulässigkeit von z.B. Drogeriemärkten werden für einen Zentralen Versorgungsbereich zentrale Ankersortimente in verkehrlich sowieso schon begünstigte Bereiche gelenkt und die Innenstadt dadurch vermutlich weiter erheblich geschwächt. Nicht nur wegen der Formulierung der Antragstellung selbst, sondern auch inhaltlich ist daher eine Zielabweichung ausschließlich für die Verlagerung und Vergrößerung des Aldi Discountmarktes auf die nun angedachten 1.200 m² Verkaufsfläche möglich. Hierfür kann das Einzelhandelskonzept entsprechend angepasst werden. Einer weitergehenden Flexibilisierung, auch wenn dies aus Sicht der Stadt sinnvoll wäre, stehen die bestehenden rechtlichen Vorgaben des LEP entgegen.

III Kostenentscheidung

Die Entscheidung über die Zielabweichung ergeht nach § 10 Abs. 2 Landesgebührengesetz Baden-Württemberg gebührenfrei.

IV Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe beim Verwaltungsgericht Sigmaringen Klage erhoben werden.

gez.

Gamerdinger