

# **Thesenpapier**

zum Vortrag

**„Ausgewählte Probleme der raumordnungsrechtlichen Einzelhandels-  
steuerung nach LEP 2003 und LEP-E 2012“**

im Rahmen der  
**Sächsischen Verwaltungsrechtstage 2012**

am 12./13. Oktober 2012  
im Sächsischen Obergerverwaltungsgericht

von Klaus Füßer, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
(Leipzig, [www.fuesser.de](http://www.fuesser.de))

## Vortragsbegleitende Thesen

- (1) De lege lata wie auch mit Blick auf die dahinter stehenden verfassungsrechtlichen und -politischen Überlegungen ist einer kleinteiligen Planungseuphorie auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung Einhalt zu gebieten. Die äußersten thematischen Beschränkungen der Raumordnung sind ernst zu nehmen, nämlich im Sinne jeweils einer
- Abgrenzung zur bundesrechtlich vorgesehenen direkt raumbezogenen Bauleit- und Fachplanung sowie zu sonstigen strukturpolitischen Planungs- und Entscheidungsprogrammen (Bsp.: ÖPNV-, Jugendhilfe- und Altenpflegeplanung, Schul- und sonstige Kulturplanung etc.) und zur Realisierungs- und sonstigen Finanzplanung;
  - funktionellen Ausrichtung der Raumordnung auf die Steuerung nachgeordneter raumbedeutsamer Planung im System abgestufter Planungsebenen (vgl. § 4 ROG);
  - Beschränkung auf Vorgaben, die der Planung nachgeordneter Planungsträger – insbesondere der kommunalen Bauleitplanung (Art. 28 II GG) – noch substantiellen Raum für eigene Gestaltung belassen, im Übrigen strikt am Gebot der Verhältnismäßigkeit bzw. der planerischen Subsidiarität orientiert sind.

Für Raumordnungspläne muss dies – auch mit Rücksicht auf den wesentlich kartografischen Einschlag – bezogen auf die Steuerung durch Ziele und Grundsätze bedeuten (vgl. § 8 V 1, VII ROG)

- eine weitgehende Konzentration auf raumstrukturelle Vorgaben sowie einer Grobgliederung der Raumnutzungen im Sinne eines während der Geltungsdauer des Raumordnungsplans mittelfristig gesollten Raumstruktur (vgl. § 7 I 1 ROG); *Trassierungs-* und *Standortentscheidungen* kommen hierbei nur für raumbedeutsame Vorhaben i.S.d. Bauplanungsrechts und Fachplanungsrechts in Betracht, für Letztere soweit dieses überhaupt entsprechende Spielräume belässt (vgl. z.B. §§ 1 FStrAbG, 16 III 2 FStrG);
- einen grundsätzlichen Verzicht auf zeitliche, verfahrensmäßige oder sonstige inhaltlich auf die raumbedeutsamen Planungen und Vorhaben bezogene Vorgaben, insbesondere auch im Sinne kleinräumig-zielförmiger „Vorplanung“ für die kommunale Bauleitplanung.

Wegen der Verflechtung mit boden- und fachplanungsrechtlichen Regelungen des Bundesrechts setzt dies unbeschadet Art. 72 III 1 Nr. 3 GG auch Grenzen für weitergehende landesrechtliche Ausgestaltungen (diskussionswürdig insofern § 2 I 1 SächsLPIG („Bedingungen oder Befristungen“)). Soweit die derzeitige Rechtsprechung anderes billigt, sollte sie überdacht werden.

- (2) Immer dann, wenn raum- und regionalplanerische Vorgaben im Rahmen der Bauleitplanung nur durch Feinsteuerung (§ 1 IV ff. BauNVO) umgesetzt werden können, spricht viel dafür, dass die Grenzen der Raumordnung ausgeschöpft bzw. überschritten sind. Die in Z 2.3.2.7. LEP-E 2012 vorgesehene sog. Agglomerationsregelung sollte deshalb überdacht werden. Gleiches gilt aus den o.g. allgemeinen Gründen für Regelungen i.S.e. auf den Einzelhandel bezogenen Vorhalte- oder Realisierungsplanung (vgl. Z 6.2. LEP-E 2012), die die Grenzen der Raumordnung ebenso transzendieren wie Regelungen einer verkappten fachlichen Planung z.B. im Bereich der Altenhilfe (vgl. dazu nur problematisch Z 16.2.5. LEP 2003, im LEP-E 2012 nicht mehr enthalten).
- (3) Die seit Anbeginn konsequente Orientierung der Landesplanung im Freistaat Sachsen am sog. Zentrale-Orte-Prinzip auch im Bereich der Einzelhandelssteuerung ist – folgt man nicht grundsätzlichen Bedenken gegen das Zentrale-Orte-Prinzip als raumplanerische Maxime – insofern im Grundsatz konzeptionell bedenkenfrei. Kritisch zu sehen sind im Lichte des oben Gesagten
  - die schon traditionell zu nennenden Regelungen zu verfahrensrechtlichen Modalitäten und Bedingungen für die Herstellung von Zielkonformität, z.B. in Z. 6.2.1., 6.2.2. LEP 2003 (vgl. auch schon Z. 5.5.3. LEP 1994);
  - Vorgaben zur räumlich-raumplanerischen Feinsteuerung im Bereich der Versorgungskerne und der in sie zu integrierenden zentralen Versorgungsbereiche durch die Regionalplanung (vgl. noch „weich“ G 5.1.1. LEP 2003, in Z 2.2.1.1. LEP-E 2012 nun „hart“ (mit Ausschlusswirkung));
  - die geplante komplette Beschränkung der Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Factory-Outlet-Centern auf Oberzentren (Z.2.3.2.2. LEP-E 2012).
- (4) Soweit sich der LEP 2003 in den auf die Steuerung von Einzelhandel zielenden Inhalten selbst Zielcharakter zuschreibt (Z. 6.2.1 ff.; vgl. auch Z 2.3.2.1. ff. LEP-E 2012), bestehen hiergegen im Lichte der – ihrerseits: vertretbaren – neueren Rechtsprechung keine Bedenken; bezogen auf die als sog. Soll-Ziele ausgestalteten Vorschriften des LEP 2003 (Z. 6.2.3.-

- 6.2.5.) lässt die Auslegung im Lichte der beigegebenen Begründung freilich bezogen auf die Klarheit des vorgegebenen Rahmens für Ausnahmen Zweifel aufkommen.
- (5) Im Rahmen der Diskussion über die raumordnungsrechtliche und bauplanungsrechtliche Steuerung von Einzelhandel ist klar zwischen der – raumordnungsrechtlichen – Bindung insbesondere an höherstufige Ziele der Raumordnung (§§ 4 I 1 ROG, 1 IV BauGB) einerseits, die – unabhängig von den raumplanerischen Vorgaben gegebene – bauplanungsrechtliche Pflicht zur kommunal-nachbarlichen Pflicht wechselseitiger Rücksichtnahme (§ 2 II BauGB) und einer sich daraus ggf. ergebenden konkreten Planungspflicht (§ 1 III BauGB) andererseits zu unterscheiden. Bedeutsam ist dies im Kontext – z.B. wegen Unwirksamkeit – gänzlich fehlender oder raumplanerisch „zurückgenommener“ (vgl. dazu sogleich Thesen (6) ff.) landes- und regionalplanerischer Vorgaben (vgl. dazu noch unten These (8)).
- (6) Mit Z 6.2.1., 6.2.4. enthält der LEP 2003 (noch klarer Z 2.3.2.1. ff. LEP-E 2012) eine Regelung, die den Geltungsanspruch der aus dem Zentrale-Orte-Prinzip entwickelten Zielvorgaben im Bereich der Einzelhandelssteuerung im Sinne eines gleichsam raumordnungsrechtlichen Bestandsschutzes, einer Anerkennung der Macht des Faktischen i.S.d. real gewachsenen Versorgungsstrukturen bzw. eines auf ein „raumplanerisches Verschlechterungsverbot“ beschränkten Normbefehls von vornherein zurücknimmt. Erlaubt ist damit zugleich auch die Perpetuierung bestehender Einkaufszentren und sonst nach dem Leitbild des Zentrale-Orte-Systems an sich unerwünschter Betriebsformen im Rahmen der Bauleitplanung von Gemeinden ohne (hinreichende) zentralörtliche Funktion. Dies entbindet freilich nicht von der Einhaltung der bezogen auf großflächigen Einzelhandel bedeutsamen oder einschlägigen weiteren Vorgaben des LEP (z.B. G 2.5.1. ff., Z 6.2.5., 6.2.6. LEP 2003; vgl. auch Z 2.3.2.3. ff. LEP-E 2012). Ob die Regelung damit den oben (1), (2) genannten allgemeinen *strukturellen* raumordnungsrechtlichen Vorgaben genügt, ist zweifelhaft.
- (7) Zu den sich insofern zu Z. 6.2.1. ff. LEP 2003 (ähnlich: Z 2.3.2.1. ff. LEP-E 2012) stellenden Auslegungsfragen gilt Folgendes:
- die – freilich nur: implizite – Bezugnahme auf „Bestehendes“ ist jedenfalls auch als Rekurs auf die *rechtliche* Tatsache eines bauordnungsrechtlich genehmigten Bestands zu verstehen, ein „rein faktischer“ (bauordnungsrechtlich nicht legalisierter) Bestand (i.S.e. reinen „Schwarzbau-Einkaufszentrums“) als solcher ist nicht geschützt;
  - rechtssystematische Überlegungen mögen dafür sprechen, dass darüber hinaus auch der bauleitplanerischen Bestand einer Gemeinde im Sinne vorhandener wirksamer Alt-Bebauungspläne geschützt ist; teleologisch

wird man auch in solchen Fällen zumindest einen real existierenden Betrieb fordern müssen;

- maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung ist die jeweils aktuelle Sachlage; verboten ist nur die Verschlechterung der wie oben „gegebenen“ Situation gemessen am Leitbild des Zentrale-Orte-Prinzips;
  - auch die sachgerechte Interpretation der verbotenen „Erweiterung“ und „wesentlichen Änderung“ muss sich systematisch am Charakter der Regelung als *raumordnungsrechtliche* Vorgabe teleologisch an dem der Zielvorgabe eingeschriebenen raumplanerischen Verschlechterungsverbot orientieren:
    - „Erweiterung“ ist jede Vergrößerung der überbauten Grundstücksfläche oder Steigerung des Maßes der baulichen Nutzung, die zur Schaffung zusätzlicher Verkaufsfläche, insbesondere der Verkaufsfläche für zentrenrelevanten Sortimente (als maßgebliche Größe für die Zentrumschädlichkeit) führt;
    - jedenfalls eine „wesentliche“ Änderung liegt nur vor, wenn durch das Änderungsvorhaben (§ 29 I BauGB) die zentrumschädliche Wirkung des vorhandenen Betriebs substantiell gesteigert wird; *unwesentlich* können vor dem Hintergrund des raumplanerischen Maßstabs durchaus gewisse Änderungen in der räumlichen Lage und Binnenstruktur des jeweiligen Einkaufszentrums bzw. großflächigen Einzelhandelsbetriebs in der jeweiligen Gemeinde sein; ein striktes „Reorga-Verbot“ ist Z.6.2.1. ff. LEP 2003 nicht zu entnehmen.
- (8) Raumordnungsrechtlich fordert vor diesem Hintergrund die Anpassungspflicht (§ 1 IV BauGB; § 4 I 1 ROG) von den Gemeinden nur, im Rahmen ihrer Bauleitplanung der Ansiedlung neuer und Erweiterung und/oder wesentlichen Änderung bestehender Einkaufszentren, großflächigen Einzelbetrieben oder sonstigen großflächigen Handelsbetrieben incl. sog. Factory-Outlet-Center entgegenzuwirken. Dies bedeutet
- auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung (FNP, §§ 1 II, 5 BauGB) das Verbot, entsprechende neue Sonderbauflächen auszuweisen, ggf. – folgt man oben zu (7) 2. Spiegelstrich der strengeren Auffassung – sogar ergänzt durch die Pflicht, auch existierende und nicht durch wirksame Baugenehmigungen oder Bebauungspläne „untersetzte“ Sonderbauflächen in anderer Weise zu überplanen;
  - auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung (§§ 8 f. BauGB) und begleitender plansichernder Maßnahmen (§§ 14 ff. BauGB), dass

- keine neuen Bebauungspläne mit der Festsetzung entsprechender Flächen mehr erlassen werden dürfen;
  - bestehende Bebauungspläne, die bauplanungsrechtlich (§ 30 I BauGB) als Grundlage für weitere Ansiedlungen, Erweiterungen und/oder wesentliche Änderungen dienen können ebenso wie entsprechend geeignete Lagen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 I BauGB), spätestens - ggf. unter Sicherung der bestehenden Verhältnisse (§§ 14, 15 BauGB) – veranlasst durch konkrete entsprechende Vorhaben geändert und auf die Perpetuierung des Bestehenden zurückgeführt werden müssen, jedenfalls wenn man insofern einer strengen Auffassung folgt, die den planerischen Bestand als solches nicht schützt (vgl. anders oben (7) 2. Spiegelstrich).
- (9) Rechtlich ist damit einer „im Raum fortgesetzt kannibalisierenden“ Kooperation von Gemeinden mit ansässigen und gemessen an dem raumstrukturellen Leitbild des Zentrale-Orte-Prinzips unerwünschten Einkaufszentren ebenso wenig Tür und Tor geöffnet wie einer entsprechenden Bauleitplanung: Durch das auch materielle Gebot interkommunaler Abstimmung gemäß § 2 II BauGB sind die betroffenen Gemeinden in jedem Fall - kontinuierlich – verpflichtet, auf das Interesse benachbarter Gemeinden an einer verbrauchernahen Versorgung der eigenen Bevölkerung (vgl. § 1 VI Ziff. 8 Buchst. a) BauGB) und der Funktionsfähigkeit der dortigen zentralen Versorgungsbereiche (vgl. 2 II 2 BauGB) Rücksicht zu nehmen. Deshalb dürfen sie es allenfalls aus gutem Grund durch eigene Planung zu schädlichen Auswirkungen (vgl. § 34 III BauGB) auf diese kommen lassen. Nach den Umständen des Einzelfalls kann sich dies auch zu einer Verpflichtung (§ 1 III 1 BauGB) zur Überplanung eines existierenden Betriebs mit einer Folgenutzung bzw. zur Änderung eines entsprechenden Bebauungsplans verdichten.

Klaus Füßer

Leipzig, den 23. September 2012

## Synopse einschlägiger Materialien

### BauGB

#### § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

(1) Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.

(2) Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).

(3) Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

(4) Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

(5) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

(...)

8. die Belange

a) der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung,

(...)

#### § 2 Aufstellung der Bauleitpläne

(1) Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist ortsüblich bekannt zu machen.

(2) Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

(...)

**FStrG****§ 16 Planungen**

- (1) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bestimmt im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. (...) (...)
- (3) (...). Bundesplanungen haben grundsätzlich Vorrang vor Orts- und Landesplanungen.

**FStrAbG****§ 1**

- (1) Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen sind Hoheitsaufgaben des Bundes. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist.
- (2) Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.

**ROG****§ 4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung****(1) Bei**

1. raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
2. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen,
3. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen,

sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

**§ 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne**

- (1) In Raumordnungsplänen sind für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Die Festlegungen nach Satz 1 können auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen getroffen werden.

(2) Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. (...)

(...)

(4) Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen.

(5) Den Raumordnungsplänen ist eine Begründung beizufügen.

(...)

(7) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Aufstellung von Raumordnungsplänen gelten auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung.

### **§ 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne**

(1) In den Ländern sind

1. ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und

2. Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne)

aufzustellen. In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg kann ein Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuchs die Funktion eines Plans nach Satz 1 Nr. 1 übernehmen; hierfür gelten die Absätze 5 bis 7 sowie die §§ 10 und 11 entsprechend. Satz 1 Nr. 2 gilt nicht in den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland.

(2) Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend § 1 Abs. 3 in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 zu berücksichtigen.

(3) Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes erforderlich, sind im gegenseitigen Einvernehmen die notwendigen Maßnahmen wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung zu treffen.

(4) Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernehmen, wenn er den Vorschriften des Abschnitts 2 dieses Gesetzes und den Vorschriften des Baugesetzbuchs entspricht (regionaler Flächennutzungsplan). Im Plan nach Satz 1 sind sowohl die Festlegungen im Sinne der Absätze 5 bis 7 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen; Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind als solche zu kennzeichnen.

(5) Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

1. der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören

a) Raumkategorien,

b) Zentrale Orte,

c) besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,

d) Siedlungsentwicklungen,

e) Achsen;

2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören

a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,

b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,

c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,

d) Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;

3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören

a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,

b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.

Bei Festlegungen nach Satz 1 Nr. 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden.

(6) Die Raumordnungspläne sollen auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.

(7) Die Festlegungen nach Absatz 5 können auch Gebiete bezeichnen,

1. die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),

2. in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (Vorbehaltsgebiete),

3. in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete).

Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen kann festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben.

## **SächsLPIG**

### § 2 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne

(1) Festlegungen in Raumordnungsplänen können mit Bedingungen oder Befristungen versehen werden. Wenn durch Ziele der Raumordnung für ein bestimmtes Gebiet verschiedene Nutzungen oder Funktionen vorgesehen werden, die miteinander in Konflikt treten können, ist für diesen Fall die Rangfolge der Festle-

gungen zu bestimmen. Die Festlegung von Eignungsgebieten darf nur in Verbindung mit der Festlegung von Vorranggebieten zugunsten der betreffenden Nutzung erfolgen.

(...)

## LEP Sachsen 1994

### 5.5 Handel

G Auf die qualitativ und quantitativ bestmögliche Versorgung der Bevölkerung soll mit einer Vielfalt von Handelsbetrieben hingewirkt werden.

G Einkaufszentren sowie großflächige Einzelhandelsbetriebe und großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf ihre Auswirkungen den vorgenannten entsprechen, sollen nur an solchen Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden, wo sie sich nach Größe, Einzugsgebiet und Entfernung in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen.

5.5.1 Auf eine Grundversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs sowie eine ausreichende Ausstattung mit Gaststätten ist in allen Gemeinden hinzuwirken.

5.5.2 Einkaufszentren sowie großflächige Einzelhandelsbetriebe und großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf die Auswirkungen den vorgenannten entsprechen, mit mehr als 700 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche sind

- nur in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren gem. Ziff. II 1.4.12.5

- im Ländlichen Raum, insbesondere in dünn besiedelten Gebieten, auch in Unterzentren, wenn dies nach raumordnerischer Einzelfallprüfung für die Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung erforderlich ist zulässig.

5.5.3 Die Einkaufszentren sowie großflächige Einzelhandelsbetriebe und großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf die Auswirkungen dem Vorgenannten entsprechen, können ausnahmsweise in Umlandgemeinden des berechtigten Zentralen Ortes zugelassen werden, sofern im Zentralen Ort keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen und eine einvernehmlich abgestimmte Bauleitplanung sowie eine Lasten- und Nutzenteilung bezüglich des Vorhabens erfolgt.

5.5.4 Es soll darauf hingewirkt werden, daß der Einzugsbereich solcher Betriebe den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreitet. Benachbarte Zentrale Orte sollen ihre Planungen untereinander abstimmen.

5.5.5 Die Ansiedlung oder wesentliche Änderung von Einkaufszentren sowie großflächigen Einzelhandelsbetrieben und großflächigen Handelsbetrieben, die im Hinblick auf die Auswirkungen den vorgenannten entsprechen, soll weder durch Lage, Größe oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung substantiell beeinträchtigen.

5.5.6 Bei der Errichtung von Einkaufszentren sowie großflächigen Einzelhandelsbetrieben und großflächigen Handelsbetrieben, die im Hinblick auf die Auswirkungen den vorgenannten entsprechen, ist darauf hinzuwirken, daß diese auch durch Einrichtungen des ÖPNV erreichbar sind. Bei den vorzusehenden Parkmöglichkeiten soll darauf hingewirkt werden, daß durch den Bau von Parkhäusern, Parkdecks und Tiefgaragen ein übermäßiger Flächenverbrauch vermieden wird.

5.5.7 Einrichtungen des Großhandels und logistische Einrichtungen des Einzel- und Versandhandels sollen an Knotenpunkten des Verkehrsnetzes errichtet werden.

---

## LEP Sachsen 2003

### 5.1. Siedlungswesen

(...)

#### G 5.1.1

In den Regionalplänen sollen zur Konzentration der Siedlungstätigkeit gemäß der Definition Versorgungs- und Siedlungskerne sowie Schwerepunktgebiete für Siedlungsentwicklungen ausgewiesen werden.

(...)

### 6.2 Handel

(...)

#### Z 6.2.1

Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einkaufszentren (einschließlich Factory Outlet Center) und großflächigen Einzelhandelsbetrieben sowie sonstigen großflächigen Handelsbetrieben (großflächige Einzelhandelseinrichtungen) sind nur in Ober- und Mittelzentren, bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten nur in städtebaulich integrierter Lage, zulässig.

#### Z 6.2.2

Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sind zur Sicherung des überwiegend kurzfristigen Bedarfs auch in Grundzentren in einer Größenordnung in der Regel bis 2 000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig, wenn für den Versorgungsbereich der Bedarf nachgewiesen wird und eine interkommunale Abstimmung erfolgt.

#### Z 6.2.3

Der Einzugsbereich großflächiger Einzelhandelseinrichtungen soll den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten. Benachbarte Zentrale Orte sollen ihre Planungen untereinander abstimmen.

#### Z 6.2.4

Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen soll weder durch Lage, Größe oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung substantiell beeinträchtigen.

#### Z 6.2.5

Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sollen auch durch den ÖPNV erreichbar sein.

#### Z 6.2.6

Bei Planungen zur Errichtung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, von denen erhebliche Auswirkungen auf benachbarte Bundesländer oder Staaten zu erwarten sind, ist eine Beteiligung der für Raumordnung/Regionalplanung zuständigen Stellen erforderlich.

(...)

### 16.2. Gesundheits- und Sozialwesen

(...)

#### Z 16.2.5

Offene, ambulante, teilstationäre und stationäre Einrichtungen der Altenhilfe sollen ausreichend und in zumutbarer Entfernung und unter Berücksichtigung der Trägervielfalt angeboten werden.

Stationäre Einrichtungen der Altenhilfe sollen in allen Ober- und Mittelzentren vorgehalten werden. Zur Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung sollen, entsprechend dem örtlichen Bedarf, stationäre Einrichtungen auch in geeigneten Grundzentren errichtet werden.

Geeignete Bereiche der Innenstädte beziehungsweise Stadtteilzentren sind als Standorte dem Bedarf entsprechend zu berücksichtigen.

---

**LEP-E Sachsen 2012 (Stand Kabinettsbeschluss 20.11.2011)****2.2.1 Siedlungswesen**

Z 2.2.1.1 Soweit zur Konzentration der zentralörtlichen Funktionen erforderlich, sollen in den Regionalplänen Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt werden mit der Folge, dass die Ansiedlung zentralörtlicher Einrichtungen außerhalb dieser Kerne unzulässig ist. Außerhalb der Kerne sind Einrichtungen mit spezifischen Standortanforderungen ausnahmsweise zulässig. Bei der Festlegung der Versorgungs- und Siedlungskerne sind zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinden zu berücksichtigen.

(...)

**2.3.2 Handel**

Z 2.3.2.1 Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben sowie sonstigen großflächigen Handelsbetrieben, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den vorstehend bezeichnenden großflächigen Einzelhandelseinrichtungen vergleichbar sind, ist nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Factory-Outlet-Centern ist nur in Oberzentren zulässig.

Z 2.3.2.2 Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen ist zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern des überwiegend kurzfristigen Bedarfs auch in Grundzentren zulässig, wenn für den Versorgungsbereich der Bedarf nachgewiesen wird.

Z 2.3.2.3 Bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten oder bei einer Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimente von mehr als 800 m<sup>2</sup> ist die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen nur in städtebaulich integrierter Lage zulässig. In den Zentralen Orten, in denen zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen sind, sind diese Vorhaben nur in den zentralen Versorgungsbereichen zulässig.

Z 2.3.2.4 Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen darf nicht dazu führen, dass der Einzugsbereich den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes wesentlich überschreitet.

Z 2.3.2.5 Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen darf weder durch Lage, Größe des Vorhabens oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung des Zentralen Ortes sowie der benachbarten Zentralen Orte substantiell beeinträchtigen.

G 2.3.2.6 Bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen soll eine ausreichende Anbindung an den ÖPNV gewährleistet werden.

Z 2.3.2.7 Die Ziele Z 2.3.2.1 bis Z 2.3.2.5 und Grundsatz G 2.3.2.6 gelten entsprechend für die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von nicht großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in enger Nachbarschaft zu einer oder mehreren bereits bestehenden Einzelhandelseinrichtungen, wenn sie in ihrer Gesamtheit wie großflächige Einzelhandelseinrichtungen wirken.

(...)

**6. Daseinsvorsorge**

Z 6.1 Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge sind in allen Teilräumen des Freistaates zu sichern. Dazu sind - Einrichtungen und Leistungen für die Grundversorgung in allen Gemeinden und - zentralörtliche Einrichtungen in Zentralen Orten entsprechend zentralörtlicher Funktionszuweisung vorzuhalten. Außerhalb der Zentralen Orte können Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die nicht allein der örtlichen Versorgung dienen, ergänzend angesiedelt werden, soweit dies keine negativen Auswirkungen auf deren Tragfähigkeit in den Zentralen Orten hat.

Z 6.2 Es ist darauf hinzuwirken, dass die Grundversorgung der Bevölkerung mit Waren des kurzfristigen Bedarfs in allen Gemeinden verbrauchernah gesichert wird. Dazu sollen auch neue, am örtlichen Bedarf orientierte Versorgungsmodelle umgesetzt werden.

G 6.3 Die Zentralen Orte sollen die zentralörtliche Daseinsvorsorge eigenverantwortlich sichern.

G 6.4 Die Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge sowohl öffentlicher als auch privater Träger sollen miteinander abgestimmt sowie möglichst untereinander vernetzt und in übergeordnete Konzepte eingebunden werden.

G 6.5 Im ländlichen Raum soll die Bereitstellung von Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge auch unter den Bedingungen begrenzter finanzieller Ressourcen unterstützt werden. Dabei soll die Sicherung der Daseinsvorsorge einschließlich der technischen Infrastruktur durch bedarfsgerechte und flexible Lösungen erfolgen.

G 6.6 Zur Sicherung der Daseinsvorsorge sollen Strukturen und Projekte unterstützt werden, die durch eine Beteiligung lokaler Akteure getragen werden und bürgerschaftliches Engagement ermöglichen.