



Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge
liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
Dr. Gerd Tönnies (E-Mail: toennies@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 2
ISBN 978-3-88838-373-1 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter www.arl-net.de
(Rubrik „Publikationen“) frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-NC-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-374-8 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2012
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Konze, Heinz; Wolf, Michael (Hrsg.) (2012):
Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!
= Arbeitsberichte der ARL 2. Hannover.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-37310>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
E-Mail: arl@arl-net.de
Internet: www.arl-net.de

INHALT

<i>Heinz Konze, Michael Wolf</i>	Einleitung	1
<i>Heinz Konze, Michael Wolf</i>	Kernaussagen aus dem Positionspapier der AG Einzelhandel	4
 Teil 1: Entwicklungen beim großflächigen Einzelhandel und städtebauliche Implikationen		
<i>Irene Wiese-von Ofen</i>	Einleitende Gedanken zur allgemeinen Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung	9
<i>Klaus Borchard</i>	Strukturveränderungen im Einzelhandel – Zum Wandel der Standortfaktoren	15
<i>Nina Hangebruch</i>	Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte	22
<i>Peter Gräf</i>	Einzelhandelsversorgung außerhalb der Verdichtungskerne. Probleme und neue Anforderungen durch demographischen Wandel. Analyse und Lösungsansätze	30
 Teil 2: Steuerungswirkungen		
<i>Dirk Vallée</i>	Analyse der Steuerungswirkungen	39
 Teil 3: Möglichkeiten und Grenzen der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels		
<i>Heinz Janning, Susan Grotefels</i>	Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung	55
<i>Heinz Janning</i>	Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung	72
<i>Heike Jaehrling</i>	Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung – Ein Blick in andere Bundesländer	101
<i>Michael Wolf</i>	Anforderungen an Einzelhandelsgutachten	114

Teil 4: Regionale Einzelhandelskonzepte

<i>Heinz Konze, Frank Osterhage</i>	Regionale Einzelhandelskonzepte – Steuerungsinstrument mit Zukunft	135
Glossar		157
Kurzfassung/Abstract		160

Heinz Konze, Michael Wolf

Einleitung

Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie eine möglichst verbrauchernahe Versorgung sind wichtige Ziele des Städtebaus und der Raumordnung. Die städtebauliche Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten bedarf eines effektiven Flankenschutzes durch eine landesplanerische Steuerung. Nur so lässt sich die in §1 Abs. 2 ROG normierte Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung umsetzen, 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 Teilbereichen führt.

Entwicklungen in der Vergangenheit und aktuelle Planungen zeigen, dass Standorte und Vorhabensgröße aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen und kommunalpolitischen Erwägungen heraus oftmals weder in die bestehende Siedlungsstruktur integriert noch auf den zentralörtlichen Einzugsbereich abgestimmt sind.

Kernpunkte einer ausgewogenen und angemessenen raumordnerischen Steuerung sind rahmensetzende, konkret bestimmte oder bestimmbare Ziele zur Standortwahl und zur Dimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten. Die Städte und Gemeinden können und sollen innerhalb ihrer Planungshoheit über die Bauleitplanung diesen Rahmen konkretisieren und gestalten. Dabei soll ebenso wenig die Wirtschaft gegängelt wie die räumliche Planung bürokratisiert werden. Zugunsten der regionalen Gesamtentwicklung hat die Landes- und Regionalplanung die Aufgabe, flankierend und unterstützend zur kommunalen Bauleitplanung steuernd tätig zu werden.

Durch Gerichtsentscheidungen zu §24a des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) sind wichtige Rechtsgrundlagen zur landesplanerischen Steuerung des Einzelhandels weggefallen. Die Landes- und Regionalplanung verfügt zwar nicht über die tagespolitische Bedeutung, die sie aufgrund ihrer langfristigen und überörtlichen Wirkungen auf die räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes und seiner Regionen tatsächlich hat. Angesichts neuer Projektplanungen für Einzelhandelsgroßstandorte braucht Nordrhein-Westfalen jedoch zum Erhalt lebendiger Innenstädte und zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung neben den baurechtlichen Vorgaben eine neue effektive und rechtssichere raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen beabsichtigt deshalb, im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Landesentwicklungsplans, neue Regelungen für eine raumverträgliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen in das Planverfahren zu geben.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hatte am 26. Oktober 2009 eine fachübergreifend besetzte Arbeitsgruppe eingesetzt. In insgesamt elf Sitzungen in den Räumen des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) in Dortmund wurde in intensiven Diskussionen und kooperativen Abstimmungen der Arbeitsauftrag umgesetzt. Von Anfang an bestand Konsens, mit einem kompakten und kurzfristig zu erarbeitenden Positionspapier den aktuellen politischen Beratungen zur Neufassung landesplanerischer Vorgaben wissenschaftliches und verwaltungspraktisches Wissen an die Hand zu geben. In einem ersten Schritt wurde ein Gliederungskonzept erarbeitet, das Grundlage sowohl für

einen Workshop mit externen Fachleuten wie für den vorliegenden Band der Arbeitsberichte der ARL wurde. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe formulierten zu den von ihnen ausgewählten inhaltlichen Schwerpunkten Textentwürfe, die von den beiden Leitern der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Workshops in einem Impulspapier zusammengeführt wurden. In einem Workshop am 27. Oktober 2010 mit Vertretern des Einzelhandels, Entwicklern von Einzelhandelsgroßprojekten, Vertretern der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, der kommunalen Spitzenverbände, kommunaler Zusammenschlüsse für regionale Einzelhandelskonzepte und von Gutachterbüros wurden die ersten Arbeitsergebnisse diskutiert. Auf diese Weise wurde externer Sachverstand für die weitere Arbeit zur Erstellung des Positionspapiers und der vertiefenden Texte in diesem Arbeitsbericht genutzt.

Da auch die Politikberatung eine Aufgabe der ARL ist und die zunehmende Komplexität räumlicher und struktureller Entwicklungsprozesse besondere Anforderungen an politische Entscheider stellt, hat die Arbeitsgruppe frühzeitig den direkten Kontakt zur Politik gesucht. Dem (zu) oft tagespolitisch überdeckten Meinungsbildungsprozess sollen wissenschaftlich fundierte, politikbezogene und praxisrelevante Fragestellungen und im Idealfall entscheidungsvorbereitende Ergebnisse und Empfehlungen gegenübergestellt werden. Die fachliche Vielfalt der Wissenschaftler und Praktiker in der AG bietet dafür eine gute Voraussetzung.

Anlässlich der Vorstellung des Positionspapiers vor Vertretern der Fraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag und vor Vertretern der Landesplanungsbehörde am 6. Juli 2011 in der Staatskanzlei in Düsseldorf dankte der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Franz-Josef Lersch-Mense, der AG „Einzelhandelsentwicklung in NRW“ für das Positionspapier, das als wissenschaftlich unabhängiger Beitrag eine wichtige Unterstützung darstelle. Mit dem Positionspapier und diesem Arbeitsbericht will die Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung einen Beitrag zur sachbezogenen politischen Beratung leisten.

Nicht nur durch die Präsentation des Positionspapiers vor Vertretern des Landtages in der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei, sondern auch durch die ARL-Veröffentlichung besteht nun die Möglichkeit, den laufenden Diskussionsprozess auf allen Verwaltungsebenen für alle Beteiligten gewinnbringend fortzuführen. Gerade für die regionale Ebene bietet sich nun die Chance, über die Beteiligung der Regionalräte und der Regionalversammlung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) regionale bzw. regionalplanerische Interessen einzubringen. Auch eine begleitende thematische Auseinandersetzung zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in den kommunalen Räten wird die notwendigen politischen Entscheidungen unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Beratung qualifizieren können.

Im vorliegenden Band wird die Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung zum Ausgangspunkt der weiteren Betrachtungen gemacht. Es schließen sich vertiefende Darstellungen der Strukturveränderungen im Einzelhandel und des Wandels der Standortfaktoren an. Aus den aktuellen Tendenzen der Einzelhandelsentwicklung werden unter Einbeziehung zentrenprägender Dienstleistungen und Infrastrukturen daraus resultierende städtebauliche Konsequenzen am Beispiel der Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte gezogen. Zum Abschluss der vorrangig städtebaulichen Betrachtung wird die Einzelhandelsversorgung außerhalb der Verdichtungskerne analysiert und Lösungsansätze werden angeboten.

Die Steuerungswirkungen bisheriger Planungsvorgaben in Nordrhein-Westfalen werden dargelegt und im Vergleich dazu die planerischen Vorgaben am Beispiel des Regionalplanes der Region Stuttgart betrachtet.

Ein bedeutender Schwerpunkt der Veröffentlichung ist die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen. Unter Einbeziehung von Konsequenzen aus den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichtes des Landes Nordrhein-Westfalen werden die raumordnerische Regelungskompetenz, insbesondere juristische Aspekte raumordnerischer Instrumente, die Anwendung von Schwellenwerten in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und schließlich notwendige Anforderungen an Einzelhandelsgutachten dargestellt. Zum Abschluss werden regionale Einzelhandelskonzepte im städtebaulichen und raumordnerischen Zusammenspiel in ihrer Qualität als Steuerungsinstrument mit Zukunft untersucht.

Autoren

Heinz **Konze** (*1947), Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen. Vom 01.01.1976 bis 31.12.2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Seit 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat für Wirtschaft, Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung; seit 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, seit 2008 pensioniert. Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, seit 1995 Ordentliches Mitglied der ARL, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Dr. rer. pol. Michael **Wolf** (*1962), Dipl.-Volkswirt, 1987 bis 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1993 Dezernent bei der Bezirksregierung Münster im Regionalplanungsdezernat. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL, von 2001 bis 2005 Geschäftsführer der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Heinz Konze, Michael Wolf

Kernaussagen aus dem Positionspapier der AG Einzelhandel

Unter dem Leitmotiv „Einzelhandel planvoll steuern“ hat die Arbeitsgruppe das nach wie vor hochaktuelle Thema der raumordnerischen Rahmensetzung für die Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen bearbeitet. Die Arbeitsgruppe hat zunächst Kernpunkte für eine neue rechtsichere und effektive Regelung zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels erarbeitet und mit einem Positionspapier (Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern, Positionspapier aus der ARL, Nr. 87, Hannover 2011, http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_87.pdf) in den politischen Meinungsbildungsprozess eingebracht. Die Kernaussagen dieses Positionspapiers werden im Folgenden auszugsweise und zusammengefasst wiedergegeben:

- *Anlass* für die Themenbearbeitung waren Gerichtsentscheidungen zu § 24a LEPro, die zum Wegfall wichtiger Rechtsgrundlagen zur landesplanerischen Steuerung des Einzelhandels geführt haben. Zielsetzung ist, bestimmte oder bestimmbare Ziele zur Standortwahl und zur Dimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten für eine neue effektive und rechtssichere raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels zu erarbeiten.
- *Ausgangslage* ist das raumordnerische Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse mit der Zielsetzung des Erhalts der Innenstädte und der örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche sowie der möglichst verbrauchernahen, ÖPNV-orientierten Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen.

Veränderte sozio-ökonomische und demographische Rahmenbedingungen (bei Letzteren insbesondere Bevölkerungsrückgang und Alterung) sowie verändertes Kundenverhalten (u. a. Erlebniskauf, starke Preis-Qualität-Orientierung und Bequemlichkeitskauf) haben in den letzten Jahren zu stagnierenden einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben geführt.

Betriebstypenwandel, extremes Verkaufsflächenwachstum sowie starke Konzentrationsprozesse in der Einzelhandelsentwicklung haben in der Vergangenheit insgesamt zu einer Verlagerung auf autoorientierte, nicht integrierte Standorte geführt und zugleich den Wettbewerbsdruck auf den Einzelhandel in den städtischen Zentren verstärkt.

Die räumliche Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen konnte über den § 24a LEPro überwiegend in richtige Bahnen gelenkt werden, auch wenn die rechtliche Ausformulierung Anlass zur Kritik geboten hat. So haben sich viele Gemeinden über Einzelhandelskonzepte intensiv mit ihrer Einzelhandelsentwicklung auseinandergesetzt und entsprechende Zielvorgaben für die nächsten Jahre formuliert. Nicht zuletzt aufgrund dieser Vorgaben hat der Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten sich trotz der damit verbundenen Kosten wieder verstärkt auf die Zentren konzentriert.

Da die Wirksamkeit des ausdifferenzierten städtebaulichen Instrumentariums zur Einzelhandelssteuerung nicht nur von der städtebaulichen Erforderlichkeit im Sinne

des §1 Abs. 3 BauGB, sondern letztlich vom Einsatzwillen der einzelnen Gemeinde abhängt, ist eine vorlaufende und ergänzende Steuerung des Einzelhandels auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung auch weiterhin notwendig, um landesweit dem Ziel der verbrauchernahen Versorgung in ausgewogenen Siedlungsstrukturen in allen Teilräumen des Landes gerecht zu werden.

- *Raumordnerische Regelungskompetenz:* Raumordnerische Festlegungen durch Ziele und Grundsätze zur Zentrenorientierung für Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des §11 Abs. 3 BauNVO müssen sich auf die überörtliche Planung konzentrieren und müssen durch überörtliche Interessen i. S. der Aufgabenstellung der Raumordnung gerechtfertigt sein.

Eine „Überörtlichkeit“ und damit die Notwendigkeit einer raumordnerischen Steuerung aller Einzelhandelsgroßprojekte ergibt sich bereits aus den in §2 Abs. 2 ROG normierten Grundsätzen (insbesondere Erhaltung und Entwicklung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche sowie Mindestausstattung mit Daseinsvorsorgeangeboten, Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung).

Festlegungen, die unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden betreffen, sind der Bauleitplanung vorbehalten. Ziele und Grundsätze der Raumordnung richten sich insbesondere an die planende Gemeinde, die für die Bauleitplanung der Einzelhandelsansiedlung zuständig ist.

Die Festlegungen müssen selbstverständlich den Anforderungen des deutschen Rechts wie dem Gebot der Verhältnismäßigkeit und dem Willkürverbot entsprechen, hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein, mit den Mitteln der Bauleitplanung umgesetzt werden können und Ergebnis einer sachgerechten und abschließenden Abwägung sein. Außerdem müssen die formellen Verfahrensanforderungen erfüllt sein. Raumordnerische Festlegungen, die dem deutschen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, sind „durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt“ und erfüllen die weiteren Kriterien der EuGH-Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit.

- Wesentliche Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung sind Gegenstand und Schutzgut landesplanerischer Festlegungen. Gegenstand der zukünftigen landesplanerischen Vorgaben sollen nicht nur alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des §11 Abs. 3 BauNVO sein, sondern auch Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Neben der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist wichtigstes Schutzgut des landesplanerischen Steuerungssystems die möglichst verbrauchernahe Versorgung, mit der die in §2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätze konkretisiert werden.

Innerhalb seines Gestaltungsspielraums sollte der Plangeber zu beachtenden Zielen der Raumordnung Vorrang vor abwägungsfähigen Grundsätzen geben. Ausnahmen von diesen Zielen sind klar zu umschreiben.

Bei der Ausgestaltung des neuen Zielsystems sollte zwischen Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten als Ausgangspunkt der Ziel- und Ausnahmebestimmungen differenziert werden. Außerdem sollte zur Vermeidung begrifflicher Missverständnisse möglichst auf städtebauliche Kategorien zurückgegriffen werden; dies gilt insbesondere für die zentralen Versorgungsbereiche und für zentrenschädliche Auswirkungen im Sinne beachtlicher Funktionsstörungen.

Die raumordnerischen Festlegungen müssen bei der Plangebung näher erläutert und begründet werden; dabei sind insbesondere Inhalt und Zweck des jeweiligen Steuerungsinstruments sowie die Vereinbarkeit mit den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Zielvorgaben ausführlich darzulegen. Sofern Schwellenwerte verwendet werden, ist für jeden Schwellenwert auch die Frage zu beantworten, ob ein numerisch-präziser Wert an dieser Stelle geeignet ist, um den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden.

- *Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen* werden gegeben zu den Themenschwerpunkten zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot), zentralörtliche Versorgungsfunktion (Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot), zu Vorgaben für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel und zum raumordnerischen Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen.

Gemäß raumordnerischem Integrationsgebot sind Kerngebiete und Sondergebiete für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen. Den Städten und Gemeinden muss es aber auch erlaubt sein, vorhandene zentrale Versorgungsbereiche zu erweitern und ggf. auch neue Zentren in städtebaulich integrierter Lage zu entwickeln. Eine Ausnahme von dem auf zentrale Versorgungsbereiche ausgerichteten Integrationsgebot ist für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten vorzusehen, wenn diese der wohnortnahen Grundversorgung dienen, zentrale Versorgungsbereiche nicht schädigen und ihr Standort in einem Allgemeinen Siedlungsbereich städtebaulich integriert ist.

Die Gemeinden legen in einer ortsspezifischen Sortimentsliste fest, welche Sortimente zentrenrelevant oder nahversorgungsrelevant sind. Das Land sollte allerdings einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente verbindlich vorgeben, die in den ortsspezifischen Sortimentslisten stets als zentrenrelevant einzuordnen sind.

Um raumordnungswidrige Überdimensionierungen von Einzelhandelsgroßprojekten auszuschließen, muss deren Planung nach Art und Umfang der zentralörtlichen Versorgungsfunktion des jeweiligen Zentralen Ortes und dessen Verflechtungsbereiches entsprechen. In NRW muss dafür auf die tatsächlichen Verflechtungsbereiche zurückgegriffen werden. Gemäß Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2010 ist eine wesentliche Überschreitung in der Regel gegeben, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt wird.

In zentralen Versorgungsbereichen dürfen aufgrund geplanter Einzelhandelsgroßprojekte keine schädlichen Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde und vor allem in den benachbarten Gemeinden zu erwarten sein (Beeinträchtigungsverbot).

Wenn der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs liegt und der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche (jedoch nicht mehr als – empirisch bestätigte – 2.500 m²) beträgt, dürfen großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten ausnahmsweise auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche geplant werden. Da sich die absolute Obergrenze für das Randsortiment bisher empirisch nicht bestätigen ließ, sollte die Großflächigkeitsgrenze von 800 m² Verkaufsfläche als absolute Höchstgrenze gelten, von der nur in einem Zielabweichungsverfahren abgewichen werden darf.

Ein Unterlaufen dieser Obergrenzen für zentrenrelevante Randsortimente durch kumulierende Vorhaben ist durch eine entsprechende Regelung zu verhindern. Mehrere großflächige Vorhaben, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang realisiert werden sollen, dürfen insgesamt die jeweilige Obergrenze für zentrenrelevante Sortimente nicht überschreiten. Die Bauleitplanung hat dies durch entsprechend differenzierte Sondergebietsfestsetzungen sicherzustellen. Zentrenrelevante Randsortimente in bereits bestehenden Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sind bei der Bestimmung der Obergrenze für kumulierende Vorhaben einzubeziehen.

Zur Verhinderung neuer zentrenschädlicher Agglomerationen ist den Gemeinden durch die Landesplanung i. S. des Anpassungsgebotes des §1 Abs. 4 BauGB eine Pflicht aufzuerlegen, durch Ausschlussplanungen nach §1 Abs. 5 und 9 BauNVO (in beplanten Gebieten) bzw. nach §9 Abs. 2a BauGB (im unbeplanten Innenbereich) das zentrenschädigende Ansammeln oder Hinzutreten auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten zu unterbinden.

Bei der Ausgestaltung der landesplanerischen Zielvorgaben muss der Regionalplanung noch ein ausreichender Konkretisierungsspielraum für regionsspezifische Gegebenheiten verbleiben. Im Sinne der Arbeitsteilung bietet sich an zu prüfen, ob in Nordrhein-Westfalen regionalbedeutsame zentrale Versorgungsbereiche und Ergänigungsstandorte für den Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten durch den Regionalplan verbindlich gemacht werden sollten.

- Als flankierende Maßnahmen spielen informelle Instrumente der Landes- und Regionalplanung eine immer wichtiger werdende Rolle. So ist für einen Erfolg versprechende Information, Beratung und Moderation ein dauerhaftes Einzelhandelsmonitoring unverzichtbar. Außerdem prädestinieren die Regionalplanung die übergemeindliche Perspektive und die fachliche Qualifikation, bei konkreten interkommunalen Konfliktfällen zu vermitteln oder Diskussionsprozesse zur regionalen Einzelhandelspolitik moderierend zu begleiten.

Für Modellvorhaben und Wettbewerbe mit Vorbildwirkung sollte geprüft werden, inwieweit der Landes- und Regionalplanung – unter Beteiligung fachlich berührter Ressorts – die Möglichkeit gegeben wird, vorbildliche bzw. modellhafte Beispiele finanziell anzustoßen und zu fördern.

Um die Wirkung regionaler Einzelhandelskonzepte für mehr Planungssicherheit für Kommunen und Investoren und dadurch für mehr Versorgungssicherheit für die Bevölkerung zu optimieren, empfiehlt sich – mit Blick auf die Erfahrungen in Hannover und Stuttgart – die Prüfung einer angemessenen Verknüpfung dieses „weichen“ informellen Ansatzes mit den „harten“ formellen verbindlichen Zielen eines Regionalplanes.

Schließlich wird eine Überarbeitung des nordrhein-westfälischen Einzelhandelserrlasses unter Einbeziehung einer aufzustellenden Checkliste mit inhaltlichen Mindestanforderungen für Verträglichkeitsgutachten empfohlen.

Autoren

Heinz **Konze** (*1947), Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen. Vom 01.01.1976 bis 31.12.2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Seit 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat für Wirtschaft, Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung; seit 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, seit 2008 pensioniert. Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, seit 1995 Ordentliches Mitglied der ARL, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Dr. rer. pol. Michael **Wolf** (*1962), Dipl.-Volkswirt, 1987 bis 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1993 Dezernent bei der Bezirksregierung Münster im Regionalplanungsdezernat. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL, von 2001 bis 2005 Geschäftsführer der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Irene Wiese-von Ofen

Einleitende Gedanken zur allgemeinen Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung

Zusammenfassung

An Orten für den Tausch von Waren und Diensten wuchsen Städte. Im 19. Jahrhundert entstanden die Kaufhäuser zur Versorgung der in die Agglomerationen strömenden Bevölkerung, im 20. Jahrhundert von Amerika kommend die Shopping-Center und -Malls. Die damit einhergehende Zunahme der individuellen Mobilität konnten die meisten Stadtstrukturen nicht verkraften. Die Entwicklung der Märkte ging aber weiter – vorrangig in peripheren Zentren. Öffentliche und zentrale Einrichtungen und das Einkaufen sind aber die Gründe dafür, dass Einwohner ihre Städte in ihrer Zentralität wahrnehmen. Das Städtebaurecht hat mit verschiedenen Instrumenten regelnd eingegriffen. Ein Dreiklang aus sachlicher Beratung, innovativen Anregungen und rechtlicher Stützung ist ein wesentliches Element heutiger Stadtentwicklungsplanung. Für die Konflikte bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels, die über die Möglichkeiten der örtlichen Stadtentwicklungspolitik hinausgehen, dürfte es ein Erfordernis der raumordnerischen Steuerung geben.

Schlüsselwörter

Versorgung – Zentralität – Leerstände – Stadtentwicklungsplanung – interkommunale Abstimmungen – Erfordernis der Raumordnung

Introductory thoughts on the general significance of retail for urban development

Abstract

Towns grew in places where goods and services were exchanged. In the 19th century department stores developed to serve the population streaming into the agglomerations; in the 20th century shopping centres and malls arrived from America. The associated increase in personal mobility was too much for the urban structures of most towns, although the markets continued to develop – particularly in peripheral centres. Public and central facilities and shopping, however, underlie residents' perceptions of the centrality of their towns. Urban planning legislation intervened using various instruments of regulation. A combination of specialist advice, innovative suggestions and legal support is a major element of the urban development planning of today. In the case of conflicts surrounding the development of large-scale retail facilities that exceed the capabilities of local urban development policy, there is likely to be a need for spatial planning management.

Keywords

Provision – Centrality – Vacancies – Urban development planning – Trans-municipal agreements – Need for spatial planning

Standorte des Handels sind entscheidend für den Ursprung der Städte. Neben den Kultstätten als wesentlichem Ansatz von markierter Siedlungsentwicklung waren die Kreuzungen von Handelswegen die bevorzugten Orte für den Tausch von Waren. Anschließend erfolgte dann die Anlagerung von Gesundheitsdiensten, von Geldgeschäften ebenso wie die Vorführungen von Gauklern und Künstlern, aber auch das Eintreiben von Steuern oder das Schlichten von Streitigkeiten – und besonders die vielfältigen Möglichkeiten des Informationsaustausches, die den Markt ausmachten und zusammen mit der entsprechenden Siedlungsentwicklung den Bau von Städten förderten.

Alles dies sind Vorläufer der heutigen zentralen Funktionen von Innenstädten und Dorfkernen.

Der Soziologe Max Weber, der in seiner posthum veröffentlichten Abhandlung „Die Stadt“ eine Art ökonomischer Stadtypologie entwarf, hat die Stadt „zuvorderst als Markttort“ definiert und damit ihre Funktion als wirtschaftliches Zentrum einer Ansiedlung identifiziert.

Zwar folgte den bereits ausgedehnten, bevölkerungsreichen und vielfältig differenzierten Städten der Antike in unseren Breiten eine längere Zeit der stadt-losen Entwicklung. Aber aus den Burgen des Mittelalters und ihrem Vor- und Umfeld ebenso wie aus nach wie vor wichtigen Handelsplätzen entstanden nach und nach die Freien und Reichsstädte sowie die vielfältigen Klein- und Mittelstädte, die zum Teil bis heute auf ihre mittelalterlichen Ursprünge zurückverweisen können. Die Verleihung der Marktrechte und an speziellen Plätzen die Erlaubnis zum Abhalten von Messen waren dabei wesentliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Blüte. Unbestreitbar ist also auch hier der Handel als Ursache ebenso wie als Ziel das beeinflussende Ergebnis von differenzierten Stadtentwicklungen.

Im 19. Jahrhundert entstanden dann die Kaufhäuser, ein geniales Konzept zur wachsenden Versorgung des „kleinen Mannes“. Die Transformation und wirtschaftliche Schwäche dieser Angebotsform erleben wir in diesen Tagen. Einstmals waren sie die Voraussetzung für die Versorgung der in die Industriezentren und Agglomerationen der Gründerjahre strömenden Bevölkerung mit einem für die damalige Zeit ungeahnten Warenangebot zu geringen Preisen. Die Kaufhäuser wurden ergänzt durch nach wie vor florierende Wochenmärkte auf der einen Seite und große Messen auf der anderen Seite. Im 20. Jahrhundert entwickelten sich von Amerika kommend die Shopping Center und -Malls, die zum ersten Mal eine wirtschaftliche Tragfähigkeit außerhalb der Städte erreichten. Wichtige Faktoren waren eine entsprechende Autonomie ihrer Ansiedlung, eine sich immer weiter ausdehnende Differenzierung des Warenangebotes und ausreichender Parkraum. Die meisten Stadtstrukturen konnten das Ausmaß der deutlich gestiegenen individuellen Mobilität jedoch nicht verkraften.

Die Konkurrenz von „innen“ und „außen“ beherrschte über Jahre alle Fachdiskussionen, löste eine Vielzahl von unterschiedlichsten gesetzlichen Initiativen aus und erzeugte die Herausbildung einseitiger Standortfaktoren für Investorenentscheidungen, denen sich die Städte oftmals ausgeliefert fühlten, und begünstigte konkurrenzierende Verhaltensweisen.

Als Folge dieser Entwicklung war nicht nur die Veränderung von Vertriebsformen und Angebotspektren feststellbar, sondern in den Städten konnte man kontinuierlich einen Rückgang der individuellen Einzelhändler verzeichnen. Damit ging oft ein Teil der Charakteristik und Individualität unserer Städte verloren.

Die Entwicklung der Märkte ging aber natürlich weiter: Den Shopping Centern folgten Möbelmärkte, das Zusammengehen von Discountern und Fachmärkten erweiterte die peripheren Zentren; Flughäfen und Bahnhöfe wurden durch veränderte Ladenöffnungszeiten privilegiert, und schließlich wurden die fast wie nachgemachte Kleinstädte anmutenden Factory Outlet Center zum Stadtersatz. Vor allem lagerten sich immer umfangreichere Freizeitaktivitäten aller Art und Gastronomie an, ergänzend erkannte letztendlich auch die Hotellerie ihre Chance.

Damit folgte der Handel in seinen jeweiligen Ausdifferenzierungen von Angebots- und Absatzformen – wie jedes Mal im Laufe der Geschichte – der veränderten Nachfrage und den Wunschbildern der Gesellschaft.

Heute ist es noch das Bedürfnis nach Erlebniseinkauf und Wohlfühlambiente, das Stadtfunktionen auswandern lässt, weil der Flächenanspruch und immer stärker auch Landschaftsbilder, die dem Wunsch nach der Symbiose von Shoppen und Sich-Erholen entsprechen, in der Stadt nicht mehr befriedigt werden können. Morgen wird sich die schon an einigen Stellen feststellbare Tendenz zurück in die Stadt vermutlich verstärken als Folge einer (notwendigen) Veränderung im Mobilitätsverhalten und im Hinblick auf veränderte Versorgungsangebote und -nachfrage einer älter werdenden Bevölkerung.

Verfolgt man diese Entwicklungen, ist es nachvollziehbar, dass prominente Vertreter von Einzelhandelsorganisationen und Projektentwickler in den letzten Jahren im Hinblick auf immer neue großformatige Handelsansiedlungen außerhalb der Städte folgerten, dass die Stadt zwar den Handel brauche, der Handel aber nicht die Stadt.

Nun gehört zu den Vorstellungen der „europäischen Stadt“, wie man schon bei Pausanias im zweiten Jahrhundert n. Chr. lesen kann, noch einiges mehr, wie z. B. „Amtsgebäude, Gymnasien, Theater, öffentliche Plätze mit Brunnen, Räume für die phokische Versammlung (also den Rat der Stadt)“; d. h. wir betrachten bis heute den Einzelhandel zwar als wesentliches Element unserer Städte, aber unsere Zentren werden geprägt von dem Sitz von Verwaltungen und Firmen, von Stadtverwaltungs- und Regierungsbauten, Banken, Versicherungen und von Hotels, Gastronomie und Veranstaltungsstätten, von Theatern, Konzerthäusern, Studios, Kinos, Schulen und Universitäten und manchem mehr, und zwar nicht nur in den Großstädten. Auch in den Klein- und Mittelstädten sind Teile dieser öffentlichen und zentralen Einrichtungen zu finden und sind der Grund dafür, dass ihre Einwohner die Zentralität wahrnehmen und zur Bedürfnisbefriedigung – eingeschlossen das Einkaufen – nutzen.

Genau dieser Mehrwert von Zentralität hat aber auch wohl zu einem gewissen Umdenken in den Standortentscheidungen von Projektentwicklern geführt, sodass eine Reihe von Shopping Centern in letzter Zeit bereits als innerstädtische Center gebaut worden sind und in Zukunft diese Standortentscheidungen wohl zunehmen werden. Das gleiche gilt übrigens in begrenztem Maße auch für eine gewisse Renaissance von innerstädtischem Wohnen.

Wie jede Medaille auch eine Kehrseite hat, haben diese innerstädtischen Shopping Center natürlich auch eine, denn sie haben ohne Zweifel zum weiteren Ausbluten des Einzelhandels und zur Krise der Kaufhäuser mit beigetragen. Leerstände, bedingt durch die Stilllegung oder Insolvenz von Kaufhausketten, verändern die Optik und die Stimmung in einer Stadt. Sie ändern Laufrichtungen und erzeugen Verlustgefühle. Leerstände bieten Gebäude und Flächen für Verwahrlosung und Vandalismus und sind ein dauerhaftes Menetekel vom Niedergang. Damit sind sie in ihren Auswirkungen in der Stadtwahrnehmung dramatischer, als wenn eine Verwaltung oder eine Schule leer steht –

ganz abgesehen davon, dass solche Gebäude leichter Nachnutzungen finden als die sehr speziellen Gebäude von Kaufhäusern.

Diese Auswirkungen genereller stadtentwicklungspolitischer Dimensionen sind die Begründung für das Eingreifen des Staates, der sonst keine Veranlassung hätte, sich in die privatwirtschaftlichen Veränderungen von Betriebsformen, Wirtschaftlichkeit und Angebotsstrukturen einzumischen. Das Städtebaurecht hat über Jahrzehnte versucht, regelnd einzugreifen, und hatte über die Bauleitplanung und die Baunutzungsverordnung einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, mit dem die Städte eine lange Zeit einigermaßen Einfluss nehmen konnten, um ihre Innenstädte weiterhin lebendig zu erhalten. Auch vertragliche Regelungen im stadtübergreifenden Kontext haben eine positive Rolle gespielt.

Darüber hinaus haben die Städte selber eine ganze Reihe auf freiwilliger Verständigung beruhender Instrumentarien entwickelt wie:

- Runde Tische zur Positionierung der Innenstadt
- Gesprächskreise mit Einzelhandelsverbänden, Industrie- und Handelskammern und Bürgervertretungen
- Entwicklung von Konzepten für 1a-, 1b-, 2a- und 2b-Lagen
- Untersuchungen zu Möglichkeiten von Herabzonungen und Heraufzonungen
- Erarbeitung von Verkehrskonzepten und Anlieferungsregelungen
- Aktivitäten durch vielfältige Gespräche mit Eigentümern
- Ausschöpfen von Spielräumen bei der Beteiligung der Eigentümer, Mieter und Pächter an Kosten von Fußgängerzonen durch das Kommunalabgabengesetz
- Gesprächskreise zur konsensualen Festlegung von Einzelzielen
- Angebote von Gesprächen zu Nutzungen und Finanzierungen
- Einflussnahme und Hilfestellungen bei Um- und Zwischennutzungen
- Verhandlungen bis hin zur Anordnung von Modernisierungen und Bodenordnung
- Erstellen von Marketingkonzepten und Anregungen vielfältiger Art zu Events u. Ä.

Es geht den Städten dabei deutlich auch um die Positionierung der Stadt als Ganzes und darüber hinaus der Innenstadt im Besonderen.

Als sinnvoll erweisen sich ebenso Hilfestellungen bei Zwischennutzungen. Auch hier gibt es positive Erfahrungen mit

- Kunstaktionen
- Pressearbeit
- Nachbarbeteiligung an Aktionen
- öffentlichen Diskursen zu neuen Zielen
- Investitions- und Finanzierungsberatung
- Umbau- und Denkmalschutzberatung.

Dieser Dreiklang von sachlicher Beratung, innovativen Anregungen und rechtlicher Stützung ist ein wesentliches Element heutiger Stadtentwicklungsplanung.

Konflikte sind nach wie vor über die Bauleitplanung zu lösen. Aber die Stadt hat eben nicht nur in ihrer Bauleitplanung und in ihren Genehmigungsverfahren den Rechtsrahmen zu setzen, sondern sie ist auch Moderatorin von Prozessen und hat generell die Aufgabe der Begleitung und Betreuung des Wandels der Stadt.

Insoweit muss sich die Stadt ebenso einmischen in laufende Veränderungen, die das Handeln Privater mit sich bringt, wie umgekehrt die Zivilgesellschaft aufgefordert ist, sich in die Geschehnisse der Stadtentwicklung einzumischen.

Das Gelingen eines so gearteten veränderten Planungsverständnisses ist ganz entscheidend an eine fortlaufende Kommunikation gebunden. Dies ist nicht nur eine Aufgabenstellung innerhalb der Städte selbst, sondern ganz besonders auch die Aufgabe der interkommunalen Abstimmungen, die ganz generell für heutige Planungsprozesse entscheidend sind, insbesondere aber für die Thematik der Einzelhandelsentwicklung und der allgemeinen Versorgungssituation bei sich verändernder Bevölkerungsstruktur im ländlichen Raum. Diese Faktoren werden immer wichtiger und bringen noch einmal eine neue Dimension der Gleichzeitigkeit von Konzentrationsprozessen einerseits und Ausdünnungen bis zum Verlust gesicherter Versorgungsangebote andererseits in die Entscheidungsprozesse.

Für dieses Erfordernis der interkommunalen Kommunikation gibt es in der Zwischenzeit eine Reihe von guten Erfahrungen der Zusammenarbeit und des kooperativen ebenso wie fantasievollen Umgangs miteinander. MORO-Wettbewerbe, grenzüberschreitende EFRE-Projekte oder vielfältige Erfahrungsaustausche von URBAN und URBACT haben neue Lösungen der Zusammenarbeit gefördert und Ebenen gemeinsamen Handelns von Stadtverantwortlichen und Stadtbewohnern sowie Investoren geschaffen. Genauso oft gibt es aber auch eine nach wie vor vorhandene Konfliktebene bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels mit Auswirkungen auf Nachbarstädte oder grenzüberschreitend auf Nachbargemeinden mit schwierigen, lang anhaltenden Auseinandersetzungen bis hin zu Gerichtsentscheidungen, die das jeweilige Problem nicht immer einer Lösung näher bringen.

Für diese Fälle, die über die Möglichkeiten der örtlichen Stadtentwicklungspolitik hinausgehen, dürfte es ein Erfordernis der Raumordnung geben.

Auch die Raumordnung hatte in der Zwischenzeit nicht nur Plan- und Programmkompetenz zu entwickeln, sondern ebenso die Aufgabe, Konfliktlösungen zu moderieren und Vorgaben für Verfahrensweisen in den Gemeinden in Bereichen zu machen, die sich eher im kommunikativen denn im Recht setzenden Rahmen bewegen.

Zur Wahrung und Beachtung der Konsequenzen möglicher überörtlicher Auswirkungen könnte der Raumordnung aufgegeben werden, eine Notwendigkeit zur interkommunalen Abstimmung zu konstituieren.

Da das Städtebaurecht – entsprechend angewendet – innerhalb der Gemeinden selbst ein weitgehend ausdifferenziertes Handlungsinstrumentarium anbietet, wäre hier ein Handlungserfordernis für großräumigere Betrachtungsweisen und Einschätzungen gegeben.

Das gleiche gilt für die mögliche Einführung einer zwingenden Aufforderung der Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte, um die Konsequenzen dieser geforderten Abstimmungsprozesse durch die Einbindung aller Beteiligten einschätzen zu können, die notwendigen Entwicklungen zu antizipieren und dadurch zu versuchen, entsprechende Auswirkungen abzuschätzen.

Den regionalen Einzelhandelskonzepten könnten auch erweiterte Partizipationsverfahren empfohlen werden bzw. könnte man sie von ihnen fordern, denn gerade im Hinblick auf die sich verändernden Altersstrukturen, andere Verhaltensweisen und Verbrauch erwünsche, neue Vertriebsformen und sich weiter ausdifferenzierende Milieus ist der Handel sicher gezwungen, noch schneller zu reagieren als bisher schon. Insoweit sind transdisziplinäre Beteiligungsformen schon bei der Erarbeitung von Vorteil. Sie könnten aber auch dazu beitragen, die unterschiedlichen Ausgangslagen zu überwinden und Ziele zu harmonisieren, und zwar generell mit der Stadtentwicklung, die in der Berücksichtigung des Ausbalancierens der eigenen Interessenlagen (was schon schwierig genug ist) in der Raumordnung nun auch noch den Belangen der Nachbargemeinden Rechnung tragen muss – selbst wenn diese raumordnerischen Kooperationsverfahren sich zwangsweise auf raschere Veränderung und damit notwendigerweise erwartete Beschleunigung werden einstellen müssen.

Autorin

Irene **Wiese-von Ofen**, Dr.-Ing., Architektin, Stadtplanerin; Beratungsbüro für Architektur, Stadtplanung und Stadterneuerung, Technische Beigeordnete der Stadt Essen a.D. Korrespondierendes Mitglied der ARL, Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Klaus Borchard

Strukturveränderungen im Einzelhandel – Zum Wandel der Standortfaktoren

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Größenordnungen, Standorte und Probleme
- 3 Strategien zur Steuerung des Einzelhandels
 - 3.1 Integrierte Einzelhandelskonzepte
 - 3.2 Zwischengemeindliche Abstimmung und Kooperation
 - 3.3 Urban Management-Strategien und der Bürger als „Citizen“ – die „Verantwortungsteilung“ als Schlüsselbegriff des neuen Leitbilds der Bürgergesellschaft

Literatur

Zusammenfassung

Die Innenstädte haben ihre Bedeutung als Einzelhandelsstandorte im Wesentlichen behaupten können, während Nebenlagen und vor allem ländliche Gemeinden mit ihren Erreichbarkeits- und Versorgungsmängeln vielfach zu den Verlierern gehören. Auf der Gewinnerseite stehen die dezentralen, städtebaulich nicht integrierten Standorte im Umland mit ihrer anhaltenden Expansion von Verkaufsflächen. Mit seiner Schwerpunktverlagerung hat der Einzelhandel nicht nur zur stadträumlichen Verarmung und funktionalen Schwächung der Innenstädte beigetragen, sondern auch seine lokale, oft zugleich stadtbildprägende Identität verloren. Ob in Zukunft mit weiteren Zuwächsen an Einkaufszentren zu rechnen ist, wird unterschiedlich beantwortet, relativ sicher scheint indes eine Zunahme in kleineren Städten sowie der weitere Ausbau an bestehenden Standorten zu sein. Dafür sprechen viele Gründe. Unter den Strategien für eine Steuerung des Einzelhandels steht neben der Ausrichtung an integrierten Zentrenkonzepten und einer besseren gemeindeübergreifenden Kooperation in jüngerer Zeit auch die bewusste Einbindung der „Bürgergesellschaft als Akteurin des Gemeinwohls“ im Vordergrund.

Schlüsselwörter

Primäre Standorte des Einzelhandels – Trend zurück in die Stadt – Niederlassungsfreiheit – Zielkonzepte – regionaler Konfliktfall – Gemeinwohlverantwortung

Changes in retail structure – on shifting locational factors

Abstract

The inner cities have largely been able to hold their own as locations for retail, while satellites and especially rural communities with a lack of accessibility and facilities have often lost ground. Other winners include de-central locations outside the built-up urban areas that have seen an ongoing expansion of retail space. The shift in concentrations of retail space has contributed not only to the deterioration of urban areas and the functional weakening of the inner cities and town-centres, but has also caused retailing itself to lose its local character, often with significant consequences for the townscape. While opinions differ as to whether there will be more shopping centres in the future, it seems fairly certain that there will be increases in smaller towns and continued expansion in existing locations. There are many reasons for this prediction. Strategies for the management of retail development include a focus on concepts related to integrated centres and improved trans-municipal cooperation, as well as the recent move towards encouraging the involvement of “civil society acting for the common good”.

Keywords

Primary retail locations – Back to the city trend – Freedom of establishment – Target concepts – Regional conflict – Responsibility for the common good

1 Einleitung

Der Einzelhandel in Deutschland befindet sich seit über drei Jahrzehnten in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Er wird nicht nur durch gravierende Veränderungen auf der *Angebotsseite* (u.a. neuartige Handelsgroßformen wie SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte, Entstehung von Handelsagglomerationen, fortschreitende Unternehmenskonzentrationen und Maßstabssprünge – weniger, aber größere Einzelhandelsbetriebe – bei zunehmender Filialisierung) sowie auf der *Nachfragerseite* (u.a. demographischer Wandel, Änderungen von Kaufverhalten, Entwicklung von Kaufkraft und Mobilität, weitere Suburbanisierung) geprägt, sondern auch durch eine neue Bewertung von *Standortfaktoren*.

2 Größenordnungen, Standorte und Probleme

Konnten die *Innenstädte* ihre Bedeutung als primäre Standorte des Einzelhandels bislang im Wesentlichen behaupten, so mussten sie doch, gemessen an der Gesamtverteilung des Einzelhandels, deutliche Einbußen gegenüber dem Umland hinnehmen. In den städtischen Nebenlagen (*Stadtteil- oder Nahversorgungszentren*) steht der Einzelhandel dagegen seit langem ebenso auf der Verliererseite wie in den *ländlichen Gemeinden*, wo die Versorgungsmängel oft noch durch Erreichbarkeitsprobleme verschärft werden. Andererseits ist es im städtischen Umland, vor allem in dezentralen, *städtebaulich nicht integrierten Standorten* sowie in Gewerbe- und Industriegebieten, zu einer anhaltenden Expansion der Verkaufsflächen gekommen. In den letzten zwei Jahrzehnten ist nahezu der gesamte Einzelhandelsflächenzuwachs auf diese Standorte entfallen. Zugleich hat sich mit fortschreitender Suburbanisierung gerade in diesen Standorten der Trend zu Einzelhandels-Großagglomerationen verstärkt niedergeschlagen: In den 1970er Jahren waren es zunächst *Verbrauchermärkte* und *SB-Warenhäuser*, in den 1980er Jahren kamen *Bau- und Fachmärkte* hinzu, seit den 1990er Jahren beherrschen zunehmend die hochattrakti-

ven *großflächigen Handelsagglomerationen* (oft mit Verkaufsflächen weit über denen der mit ihnen konkurrierenden Innenstädte) das Bild, inzwischen ergänzt noch um große *kommerzielle Freizeiteinrichtungen* (z.B. Discos, Multiplexkinos, Spaßbäder, Discount-Hotels) (Hatzfeld 1994). In letzter Zeit sind in größerer Zahl auch *Möbelmärkte* hinzugekommen, die offenbar trotz ihrer erheblichen Verkaufsflächen (nicht unter 10.000 Quadratmetern) selbst in entlegenen Dörfern noch ihren Standort finden.

Mit der Verlagerung seiner Aktivitäten in dezentrale, städtebaulich nicht integrierte Standorte hat der Einzelhandel nicht nur zur *funktionalen Schwächung und stadträumlichen Verarmung der traditionellen Innenstadtstandorte* beigetragen, sondern oft auch seine lokale Identität eingebüßt. Die großen Einrichtungen des Handels und der Massenfreizeit befinden sich nicht mehr in den stadtgestalterisch meist deutlich qualitätvolleren, über Jahrhunderte gewachsenen Stadtzentren (z.B. mit ihren stadtbildprägenden Kaufmannshäusern und urbanen öffentlichen Räumen), sondern in desurbanen Kunstwelten, die – als Folge von Maßstabsbrüchen und fortschreitender Filialisierung – von immer einheitlicheren Angebotsformen und wiederkehrenden, uniformen architektonischen Gestaltungsmustern geprägt sind, wie sie offensichtlich die Regeln des „corporate identity“ vorgeben. Insbesondere für ältere Einkaufszentren ist deshalb die „evolutionäre“ Weiterentwicklung hin zu innovativen Formen der Warenpräsentation und der Verkaufskonzepte, zu neuartigen Vertriebskanälen und ungewöhnlicher architektonischer Gestaltung eine aktuelle Herausforderung. Hinzu kommen Veränderungen in der Kundenkommunikation, die in ihrer Bedeutung für den Einzelhandel erst in Ansätzen erkennbar werden (Einkauf über Handy und Internet).

In Deutschland gibt es nach Auskunft des German Council of Shopping Centers, der seit 1993 die Interessen der Entwickler und Betreiber vertritt, derzeit 644 Einkaufszentren mit mindestens 8.000 Quadratmeter Mietfläche und rund 30.600 Mieteinheiten, die zusammen auf 16 Millionen Quadratmeter kommen. In ihnen arbeiten rund 18% der im Einzelhandel Beschäftigten, allerdings ist ihr Anteil mit 58 Beschäftigten auf 1.000 Quadratmeter Verkaufsfläche deutlich höher als im übrigen Einzelhandel mit nur 23 Beschäftigten. Auf Einkaufszentren entfallen etwa 8% der Verkaufsfläche in Deutschland, der Anteil am Einzelhandelsumsatz beträgt 9%.

Ob in Zukunft noch mit einem weiteren *Zuwachs an Shopping-Centern* zu rechnen ist, wird unterschiedlich beantwortet. Einerseits sind nach einer Erhebung des Analysehauses Bulwien-Gesa (Bulwien-Gesa 2010) im Jahr 2009 in Deutschland zwölf Shopping-Center mit 324.000 Quadratmetern Mietfläche eröffnet worden. Im Jahr 2010 sind (trotz der aktuellen Finanzkrise) weitere sechs mit 169.000 Quadratmetern hinzugekommen und im Jahr 2011 sollen es nochmals sieben mit 196.000 Quadratmetern sein. Nach dieser Analyse ist also mit einer kurzfristigen Sättigung des Marktes nicht zu rechnen. Vielmehr „ist noch Platz für 100 Shopping-Center in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern“. Allerdings ist in jüngster Zeit ein leichter Rückgang der durchschnittlichen Größe der Einkaufszentren zu beobachten: von rund 34.000 Quadratmetern im Jahr 1998 auf 27.000 Quadratmeter bei den für 2012 geplanten Shopping Centern, vor allem wohl wegen der intensiveren Nutzung der Verkaufsflächen und des geänderten Profils der einstmals flächenintensiven „Ankermieter“, wie beispielsweise des Buchhandels.

Die Projektentwicklungen dürften sich in Zukunft aber auch stärker *von den Großstädten in kleinere Städte* verlagern. Gleichzeitig richtet sich das Interesse zunehmend auch auf den *Ausbau bereits bestehender Standorte*, an denen bislang mehrere Fachmärkte angesiedelt sind, die inzwischen zu Shopping-Centern aufgewertet werden könnten.

Nach einer anderen Untersuchung des German Council of Shopping Centers (Kobe 2010) kündigt sich offensichtlich ein *Umdenken bei den Standortentscheidungen* an. Wurden in der ersten Hälfte der 1990er Jahre noch 40 % aller Shopping-Center vor den Toren der Stadt errichtet, sollen alle bis zum Jahr 2012 noch geplanten Shopping-Center nach dieser Studie im innerstädtischen Bereich gebaut werden.

Für diesen *Trend zurück in die Stadt* werden im Wesentlichen *fünf Gründe* angeführt:

1. Innerstädtische Shopping-Center haben bei etwa *dreimal höheren Besucherfrequenzen* auch deutlich höhere Umsätze als solche auf der „Grünen Wiese“.
2. Innerstädtische Shopping-Center *entziehen dem Stadtzentrum keine Kaufkraft* und verhindern auch Kaufkraftabflüsse in Nachbarregionen, was allerdings ein attraktives Einzelhandelsangebot voraussetzt.
3. Innerstädtische Shopping-Center können auf die bereits *vorhandene technische und verkehrliche Infrastruktur* zurückgreifen. Sie sind nicht nur wie die vor den Toren der Stadt gelegenen mit dem Auto gut zu erreichen, sondern auch mit dem ÖPNV, was für Projektentwickler angesichts der demographischen Entwicklung, insbesondere der Zunahme der älteren Bevölkerung, immer wichtiger wird.
4. Innerstädtische Shopping-Center können sich bei entsprechend *hohem Freizeit- und Unterhaltungswert* dem Verhaltenswandel der Konsumenten besser anpassen, die den Einkauf immer mehr „zum Erlebnis“ machen möchten (z. B. erleichtert die bessere Verkehrsanbindung das „Mitternachts-Shopping“).
5. Innerstädtische Shopping-Center können durchaus auch eine *innenstadadäquate Nutzungsmischung* haben: Zu den Verkaufsflächen können z. B. Wohnungen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Bibliotheken oder andere öffentliche Nutzungen, Freizeitangebote, Theater, Kunstgalerien etc. hinzukommen. Es gibt inzwischen gute Beispiele für eine gelungene stadtgestalterische Integration innerstädtischer Shopping-Center in die vorhandene Stadtstruktur. Gleichzeitig wird ihre durchschnittliche Größe zurückgehen, was gerade in Mittelstädten die Einfügung in die Stadtstruktur erleichtern wird.

Nicht zu unterschätzen sind freilich aus der Sicht der Projektentwickler und Betreiber von Shopping-Centern nach wie vor *Standortvorteile*, die gerade die städtebaulich nicht integrierten Lagen bevorzugen. Dazu zählen die meist günstigeren Grunderwerbs- und Baukosten. Auch sind hier Erweiterungen leichter möglich und die Erschließungs-, Transport- und Umweltkosten niedriger. Hinzu kommen nicht zu unterschätzende Agglomerationsvorteile, die denjenigen der Innenstädte jedenfalls nicht nachstehen: Mit jeder weiteren Ansiedlung eines Handelsbetriebs erhöht sich z. B. die „Einzelhandelszentralität“. Und dabei sind solche (weitgehend „autonomen“) Großagglomerationen weit weniger auf die sonst übliche Abstimmung mit dem städtebaulichen Strukturgefüge angewiesen. Steht in den Innenstädten die Sicherung einer „angemessenen“ Passanten- und Käuferdichte im Vordergrund, spielt dort vor allem die bequeme PKW-Erreichbarkeit eine entscheidende Rolle, freilich unter Inkaufnahme der bekannten negativen Folgen wie Flächenverbrauch, Versiegelung und Emissionen sowie weiterer ökologischer Belastungen.

Wie Erfahrungen und insbesondere einige spektakuläre Beispiele aus jüngster Vergangenheit zeigen, ist Großprojekten oftmals auch eine gewisse Tendenz zur Politisierung von Genehmigungsentscheidungen zu eigen, nicht selten gepaart mit einer unzureichenden personellen Ausstattung und fachlichen Qualifikation der Planungs- und

Genehmigungsinstanzen, die von Projektentwicklern gelegentlich und durchaus bewusst zu ihrem Vorteil ausgenutzt wird.

Mitunter wird auch die *Einbindung von Großeinrichtungen* des Einzelhandels und der Massenfreizeit in das *Gliederungssystem der Landesplanung* nicht mit der nötigen Konsequenz durchgesetzt. Es muss bedenklich stimmen, wenn die EU-Kommission im Jahr 2009 in einem Mahnschreiben an die Bundesrepublik Deutschland darauf hingewiesen hat, dass sie die landesplanerischen Vorgaben zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen für nicht vereinbar mit der Niederlassungsfreiheit halte. Die Bundesregierung hat indessen in ihrer Stellungnahme an die EU-Kommission die Raumordnung und den Umweltschutz angeführt, was der EuGH ausdrücklich als zwingende Gründe für eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit anerkannt hat.

Gerade wenn die auf schnelle Anpassungen an neue Nachfragen oder neuartige Betriebs- und Verkaufsformen ausgerichteten Planungshorizonte des Einzelhandels mit der auf eine langfristig geordnete zentrenbezogene Entwicklung ausgerichteten regionalen und kommunalen Planung kollidieren, sind Bestrebungen zur Verkürzung von Planungs- und (Bürger-)Beteiligungsprozessen nicht selten. Umso wichtiger ist deshalb die frühzeitige gemeinsame Entwicklung von integrativen Leitvorstellungen und Konzepten zur zukünftigen Entwicklung des Einzelhandels und ebenso zur Inwertsetzung der von privaten Investoren wie von der öffentlichen Hand getätigten Investitionen.

3 Strategien zur Steuerung des Einzelhandels

Angesichts der anhaltenden Probleme, die einerseits aus einer oftmals unzureichenden wohnungsnahen Versorgung und andererseits aus einer weiteren Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in nicht integrierten Standorten auf die Innenstädte, vor allem auf ihre Versorgungsfunktion und stadtgestalterische Qualität zukommen, sind die Anwendung und die Fortentwicklung der kommunalen und raumordnerischen Steuerungsinstrumente von besonderer Aktualität.

Zur Koordination der Grundversorgung mit Gütern des täglichen/periodischen Bedarfs auf der einen Seite und des wiederkehrenden/aperiodischen Bedarfs auf der anderen Seite stehen vor allem die *Instrumente des Planungs- und Baurechts* (BauGB und BauNVO) zur Verfügung, wobei insbesondere die durch die Rechtsprechung inzwischen gefestigte Vermutungsschwelle bedeutsam ist, nach der Einzelhandelseinrichtungen jenseits von 800 m² Verkaufsfläche beziehungsweise 1.200 m² Geschoßfläche überörtliche Wirkungen entfalten können. Zugleich stehen die zentralen *raumordnerischen Regelungen* zur Verfügung, deren Instrumente Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Beeinträchtigerungsverbot und Kongruenzgebot besondere Erwähnung verdienen.

Auf beide Instrumentenarsenale wird in anderen Beiträgen näher eingegangen.

Darüber hinaus finden gegenwärtig vor allem die folgenden *drei Strategie- und Maßnahmenbündel* verbreitet Anwendung:

3.1 Integrierte Einzelhandelskonzepte

Ausgerichtet auf einzelne Teilräume (insbesondere auf die Innenstadt), auf das gesamte Stadtgebiet oder auch auf die Stadt mit ihrem (suburbanen) Umland werden – im Idealfall gemeinsam von kommunalen und regionalen Planungsbehörden sowie von Projektentwicklern und Betreibern des Einzelhandels – Zielkonzepte für die kommunale Einzelhandelsentwicklung erarbeitet. Ein solches integriertes einzelhandelsbezogenes Zentrenkonzept, das am Ende auch vom Kommunalparlament als verbindliche Handlungs-

richtlinie förmlich beschlossen werden kann, gibt gerade dem Handel als dem wichtigsten Nutzer wie auch als dem zentralen Akteur von Veränderungen und Verbesserungen wichtige Anregungen und die nötige Planungssicherheit.

Gleichwohl wird bei der stadtverträglichen Steuerung des großflächigen Einzelhandels nicht auf das bereits erwähnte *Instrumentarium der Bauleitplanung* verzichtet werden können, vor allem dann nicht, wenn es um die Umnutzung oder Überplanung bereits bestehender Standorte des großflächigen Einzelhandels geht (z.B. um die Überführung von Gewerbe- und Industriegebieten „alten Rechts“ in Sondergebiete mit notwendigen Flächen- und Sortimentsbeschränkungen). Gerade die Begründung von „zentrenrelevanten“ Sortimenten, also von Warengruppen, von denen eine erhöhte Gefährdung für die bestehenden Zentren erwartet werden kann, führt allerdings in der Praxis immer wieder zu teilweise beträchtlichen Problemen. So ist es beispielsweise methodisch fragwürdig, den (zufällig) aktuell vorhanden und möglicherweise auch noch mit strukturellen Mängeln behafteten Sortimentsbestand und Einzelhandelsbranchenbesatz der Innenstadt zum alleinigen Prüfungsmaßstab für die Zentrenrelevanz zukünftiger großflächiger Vorhaben zu machen. Auch die Beurteilung der Attraktivität und Ausstrahlungskraft des Innenstadtzentrums für Besucher sowie seine Multifunktionalität liefern hier weitere wichtige Gesichtspunkte zur Beurteilung der Zentrenverträglichkeit.

3.2 Zwischengemeindliche Abstimmung und Kooperation

Nicht nur der großflächige Einzelhandel und nicht nur die Besucher und Käufer in dessen Einzugsbereich überschreiten die kommunalen Grenzen, sondern auch die Kommunen selbst wirken mit ihren Entscheidungen zum großflächigen Einzelhandel weit über ihre eigenen Gemeindegrenzen hinaus und machen damit den Standort erst zu einem regionalen Konfliktfall. Dass die kommunale Planungshoheit gerade bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in besonderer Weise Rücksicht auf die Belange der Nachbargemeinden nehmen muss, ist zwar eine akzeptierte Forderung des Planungsrechts, wird aber in der Praxis oft noch immer unzureichend bedacht. Dabei könnte eine frühzeitige zwischengemeindliche Abstimmung und Kooperation dazu beitragen, gemeindeübergreifend und ohne den von den Projektentwicklern häufig ausgelösten Konkurrenzdruck den besten Standort zu finden, der nicht allein den Interessen von Projektentwicklern und Betreibern, sondern vor allem auch der gesamten Region gerecht wird.

Wo diese zwischengemeindliche Abstimmung versagt, sind umso mehr zentrale staatliche Regelungen zur Lösung von Standortproblemen des großflächigen Einzelhandels gefragt. Vielerorts festigen aber Beispiele den Eindruck, dass die Regionalplanung mit ihrer relativ begrenzten Steuerungswirksamkeit diesen Herausforderungen nicht in dem gebotenen Maß gerecht werden kann.

3.3 Urban Management-Strategien und der Bürger als „Citizen“ – die „Verantwortungsteilung“ als Schlüsselbegriff des neuen Leitbilds der Bürgergesellschaft

Seit einigen Jahren versuchen auf der Grundlage intensiver Zusammenarbeit Bürger, kommunale Verwaltungsstellen und Vertreter des ansässigen Einzelhandels als Investoren gemeinsam interessierende Fragen der Stadt- und Einzelhandelsentwicklung zu erörtern, gemeinsame Vorschläge zu erarbeiten und diese auch koordiniert und kurzfristig zu realisieren. Oft können so Widersprüche frühzeitig aufgedeckt, Widerstände abgebaut, neue Impulse gesetzt und Entwicklungsprozesse beschleunigt werden. Indessen soll und kann diese Form konsensualer Zusammenarbeit weder Ersatz noch Konkurrent für die

letztlich hoheitlichen Entscheidungen der politischen Gremien der Stadt sein, wohl aber können sie eine wichtige Voraussetzung dafür darstellen.

Bei dieser meist langfristigen Zusammenarbeit wird auch von der Vorstellung ausgegangen, dass der sich abzeichnende Wandel der Staatsaufgaben und der damit einhergehende Umbau des politischen Systems von einem neuen Demokratiemodell der „Bürgergesellschaft“ und des Bürgers als „Citizen“ getragen sein werden.

„Die Diskussion um die Bürgergesellschaft ist zugleich Ausdruck der Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Politik und ein Versuch, gesellschaftliche Kontrolle über staatliches Handeln zurück zu gewinnen. Der aktive Bürger übernimmt Gemeinwohlverantwortung auf unterschiedlichen Feldern. Er möchte aber in dafür höherem Maße die Entscheidungsfindung beeinflussen. [...] Dieses Leitbild ist dadurch gekennzeichnet, dass es dem Staat die Aufgabe zuweist, überall dort die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zu fördern, wo dies möglich ist, und sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an dem Leitgedanken einer Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft zu orientieren. Hierbei bedient sich der Gewährleistungsstaat eines Konzepts der Verantwortungsteilung und -stufung, das der Vielzahl von Gemeinwohllakteuren und der komplexen Organisation des Gemeinwohls gerecht zu werden versucht. Die Stufung der Verantwortung reicht von der herkömmlichen *Erfüllungsverantwortung* über die *Bereitstellungsverantwortung*, bei der rahmenrechtliche Ordnungsstrukturen für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kooperationspartnern gewährleistet werden, bis zur *Auffangverantwortung*, durch die Steuerungsdefizite korrigiert und Schadensverläufe korrigiert werden“ (Bartholomäi, Rohland 2008).

Daraus folgt, dass auch die Kommunen ihren Bürgern für ihr Tätigwerden als Akteure des Gemeinwohls in Zukunft die geeigneten rechtlichen und administrativen Strukturen bereitstellen müssen. Die frühzeitige Information und Aktivierung der „Bürgergesellschaft“ ist jedenfalls ein unverzichtbares Element der Bewältigung der offenkundigen Strukturveränderungen im Einzelhandel.

Literatur

- Bartholomäi, R.; Rohland, P. (2008): Die Bürgergesellschaft – Ein Leitbild muss sich bewähren. In: vhw Forum Wohneigentum 4, 171-174.
- Bulwien-Gesa (2010): Kein Stillstand in Shopping-Center-Projektentwicklungen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (18), 22.01.2010, 37.
- Hatzfeld, U. (1994): Kommerzielle Freizeitgroßeinrichtungen. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bausteine für die Planungspraxis in NRW Nr. 17. Düsseldorf.
- Kobe, H. (2010): Immobilienbrief Stadt statt Wiese. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (60), 12.03.2010, 39.

Autor

Klaus **Borchard** (*1938), Prof. Dr.-Ing., Architekt und Stadtplaner, Regierungsbaumeister. 1968 bis 1976 wiss. Ass. u. Obering. am Institut für Städtebau und Raumordnung der TU München, 1976 o. Prof. u. Direktor des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, 1983 Hon.-Prof der Universidad de Chile, Santiago, 1990 bis 1992 Dekan, 1997 bis 2004 Rektor der Univ. Bonn. 1998 bis 2002 Vizepräsident der Hochschulrektorenkonferenz, seit 2003 Mitgl. im Vorstand/Verbandsrat des vhw-Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung Berlin, seit 1993 Ordentliches Mitglied der ARL, Leiter und Mitglied verschiedener Arbeitskreise, 2003 u. 2004 sowie 2007 u. 2008 Vizepräsident der ARL, 2005 u. 2006 Präsident der ARL.

Nina Hangebruch

Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte

Gliederung

- 1 Veränderung der Betriebstypen des Einzelhandels
- 2 Auswirkungen der Warenhauskrise auf die betroffenen Kommunen
- 3 Die Bedeutung zentrenprägender Dienstleistungen und Infrastrukturen
- 4 Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhäuser
- 5 Umgang mit aufgegebenen und aufzugebenden Standorten

Literatur

Zusammenfassung

Infolge einer anhaltenden Entwicklungsdynamik im Einzelhandel haben die Warenhäuser Marktanteile und Verkaufsstätten verloren. Auch wenn andere Betriebsformen vielerorts die Versorgungsfunktion der Warenhäuser übernehmen, hinterlassen aufgegebenen Warenhausstandorte in vielen Kommunen große Lücken, die sich nachteilig auf die Zentren auswirken – bis hin zu nachhaltigen Funktionsverlusten. Aus diesem Grund betrifft die Revitalisierung ehemaliger Warenhausstandorte auch die betroffenen Kommunen. Nachnutzer an ehemaligen Warenhausstandorten sind zumeist wieder Einzelhandelsbetriebe, immer häufiger aber auch zentrenprägende Dienstleistungen und Infrastrukturen.

Schlüsselwörter

Einzelhandelsentwicklung – Betriebsformenwandel – großflächige Leerstände – Warenhauskrise – zentrenprägende Dienstleistungen und Infrastrukturen – Nachnutzung im Gebäudebestand – kommunale Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten

Retail development tendencies and consequences for the subsequent uses of former department stores

Abstract

As a result of sustained changes in the development of retailing, department stores have lost both market share and retail outlets. Although in many places other forms of operation have taken over the functions of the department stores, their former sites leave great gaps in many towns. This has negative consequences for the centres, up to and including a lasting loss of function. The revitalisation of the former sites of department stores is thus also of relevance to the municipalities affected. Former department store sites are usually

subsequently used by retail businesses, although more and more often also by services and infrastructure that shape the centres in question.

Keywords

Retail development – Changing forms of operation – Large scale vacancies – Department store crisis – Services and infrastructure influential for centres – Subsequent uses for building stock – Municipal design and management options

1 Veränderung der Betriebstypen des Einzelhandels

Die Wettbewerbssituation im Einzelhandel ist geprägt von einer anhaltenden Entwicklungsdynamik, die mit einer tiefgreifenden Veränderung der Einzelhandelsstrukturen einhergeht. Dabei konkurrieren unterschiedliche Betriebsformen miteinander, aber auch unterschiedliche Standorte. Der innerstädtische Einzelhandel beispielsweise steht mit benachbarten Zentren im interkommunalen und mit peripheren Standorten oder Stadtteilzentren im intrakommunalen Wettbewerb.

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts war die Einzelhandelslandschaft in Deutschland vor allem durch kleine inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte geprägt. Erste, jedoch massive Strukturveränderungen brachten die Warenhäuser, die ab 1876¹ gegründet wurden, mit ihren sowohl in merkantiler als auch in (städte-)baulicher Hinsicht revolutionären Neuerungen. Die Blütezeit der Warenhäuser reichte bis in die 1930er Jahre, als sie vor allem politisch bedingt („Arisierung“) in die Krise gerieten. Nach massiven Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg knüpften die Warenhäuser schnell wieder an ihre Blütezeit an.

Während der Wiederaufbauphase expandierten die Warenhausunternehmen rasch – zunächst nur an den angestammten Standorten und in den Großstädten, ab Mitte der 1960er Jahre dann zunehmend auch in Mittel- und Kleinstädten sowie in Stadtteilzentren. Diese Standortveränderung bei den Warenhausunternehmen war eine Reaktion auf das Aufkommen neuer Betriebsformen auf der „Grünen Wiese“. Während die Warenhäuser bis Anfang der 1970er Jahre weiter expandierten und mit einem Anteil am Gesamteinzelhandelsumsatz von rd. zwölf Prozent ihren Höhepunkt erreichten, kam es 1975 zu einer ersten Warenhausschließung, der in den Folgejahren weitere folgten. Der Marktanteilsverlust der Warenhäuser begann.

Gleichzeitig hat sich die Vielfalt der Betriebstypen im Einzelhandel im Laufe der Zeit erheblich verbreitert: zu den ursprünglich vier traditionellen Betriebsformen für Innenstadtsortimente (Fachgeschäfte, Warenhäuser, Kaufhäuser, Versandhandel) sind im Laufe der Zeit Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser, Fachmärkte, Discounter, Factory Outlet Center und Einkaufszentren hinzugekommen, die ebenfalls ein innenstadtrelevantes Einzelhandelsangebot bieten.

Die Herausbildung unterschiedlichster Milieus und Lebensstile und damit Nachfragegruppen begünstigt vor allem Betriebsformen mit einem klaren Angebotsprofil. Dies führt zu einer Spezialisierung hinsichtlich Sortimenten, Geschäftssystem und Standortwahl. Gewinner dieser Entwicklung sind die national und international agierenden Handelsketten, die durch ihre vertikale Ausrichtung auf die ausdifferenzierten und schnell wechselnden Kundenwünsche besser reagieren können als die großen Warenhäuser mit

¹ A. Wertheim (1876); Leonhard Tietz (1879); Rudolph Karstadt (1881); Hermann Tietz (1882); Theo Althoff (1885)

ihren komplexen Ein- und Verkaufsmechanismen. Auch immer mehr Herstellermarken werden in Eigenregie vertrieben. Diese sogenannten Mono-Label-Stores treten in direkte Konkurrenz zu dem von ihnen belieferten Facheinzelhandel und den Warenhäusern.

Hochspezialisierte Betriebsformen entsprechen darüber hinaus dem Trend zum hybriden Konsumenten mit seinem mehrdimensionalen, divergierenden Kaufverhalten. Sie ermöglichen es dem Kunden je nach Sortiment und Einkaufsorientierung (Versorgungs- versus Erlebnisorientierung, Preis- versus Markenorientierung), gezielt zwischen Angebot und Anbieter zu wählen. Denn während viele Konsumenten bei Standardprodukten sehr preissensibel reagieren und Servicequalität sowie Einkaufsatmosphäre keine große Rolle spielen, ist ihre Zahlungsbereitschaft bei Gütern des prestigeträchtigen individuellen Bedarfs hoch. Hier werden eine große Auswahl, Markenqualität, Beratung und guter Service erwartet. Gleichzeitig steht der Genuss im Vordergrund: Erlebnischarakter und eine angenehme Einkaufsatmosphäre machen das Einkaufen zur Freizeitbeschäftigung und bieten Raum für soziale Interaktion. Diese Entwicklung spiegelt sich entsprechend in den Wachstums- bzw. Expansionsraten von Fachmärkten und Fachmarktzentren, Discountern einerseits sowie Einkaufszentren mit umfassenden Freizeit- und Gastronomieangeboten andererseits wider. Sie alle stoßen bei ihren Expansionsbemühungen an die begrenzten räumlichen Kapazitäten der (Innen-)Städte.

Anders die Warenhäuser: Mit ihrem breiten, aber in vielen Sortimentsbereichen weniger tiefen und vor allem in der Marktmitteln angesiedelten Sortiment, mit vielfach nicht mehr zeitgemäßen Immobilien, weitgehend homogenen Verkaufskonzepten bei äußerst heterogenen Immobilien und Standorten können sie dem Konkurrenzdruck der neuen Betriebsformen nicht mehr standhalten.

Hinzu kommt ein allgemein schwieriges Umfeld für den Einzelhandel: der Abschwung durch die Wirtschafts- und Finanzkrise, aber auch seit Jahren stagnierende Umsätze bei einem rückläufigen Anteil der Einzelhandelsausgaben an den Konsumausgaben insgesamt, denen ein Zuwachs an Verkaufsfläche und damit eine Abkopplung von der Nachfrageentwicklung verbunden mit immer weiter sinkenden Flächenproduktivitäten gegenübersteht. Zusätzlicher Druck für den klassischen Einzelhandel entsteht durch den Internethandel mit jährlich ganz erheblichen Umsatzsteigerungen.

All diese Entwicklungen – verbundenen mit firmeninternen Schwierigkeiten – haben letztlich dazu geführt, dass Hertie² 2008 und Karstadt 2009 Insolvenz anmelden mussten. Während Karstadt durch den Verkauf an Nikolas Berggruen (vorerst?) gerettet werden konnte, ist Hertie 2009 liquidiert worden. Sämtliche Verkaufsstellen wurden geschlossen.

2 Auswirkungen der Warenhauskrise auf die betroffenen Kommunen

Eigenen Recherchen³ zufolge sind seit 1994 – dem Zeitpunkt einer ersten großen Konsolidierung des Marktes durch die Übernahme von Hertie durch Karstadt und Horden durch Kaufhof – etwa 200 Warenhäuser in Deutschland aufgegeben worden. Damit hat

² Ein 2005 aus der Ausgründung und dem Verkauf 74 kleinerer Karstadt-Filialen hervorgegangenes neues Unternehmen, das sich des alten Namens Hertie bedient hat, aber kein Rechtsnachfolger des 1994 mit Karstadt fusionierten Unternehmens Hertie ist.

³ Laufendes Promotionsprojekt der Autorin an der HafenCity Universität Hamburg zu Perspektiven und Entwicklungspotenzialen ehemaliger Warenhausstandorte. Alle in diesem Beitrag dargestellten Zahlen beziehen sich auf eine im Jahr 2009 durchgeführte Befragung der Kommunen, die zwischen 1994 und April 2009 von einer Warenhausschließung (große Konzernwarenhäuser ohne Woolworth) betroffen waren.

sich die Zahl der Warenhäuser innerhalb von gut 15 Jahren halbiert. Bundesweit stehen heute über 400 Einkaufszentren rd. 200 (Konzern-)Warenhäusern gegenüber.

Besonders gravierend hat sich die Krise der Warenhäuser in Nordrhein-Westfalen ausgewirkt. Hier liegt fast jeder Dritte geschlossene Standort. Von 73 im Jahr 2009 geschlossenen Hertie-Häusern liegen allein 37 in Nordrhein-Westfalen. Mit Stand Herbst 2011 werden noch 44 Warenhäuser⁴ in Nordrhein-Westfalen von Karstadt und Kaufhof betrieben. Gleichzeitig gibt es mit rd. 70 Einkaufszentren in keinem anderen Bundesland so viele Einkaufszentren wie in Nordrhein-Westfalen.

Anders als es bei Warenhausschließungen in der Vergangenheit der Fall war, sind durch die Hertie-Schließung deutlich stärker als bislang Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern betroffen. Entsprechend ist auch der Anteil der aufgegebenen Standorte in Mittelzentren deutlich größer als in der Vergangenheit (bei den von 1994 bis 2008 geschlossenen Standorten lag jeder Dritte in einem Mittelzentrum, bei den 2009 aufgegebenen Hertie-Flächen sind es rd. 80%). Eine Entwicklung, die darin begründet ist, dass das neue Unternehmen Hertie aus den flächenmäßig kleineren Karstadt-Häusern bestand, die vor allem in kleineren Kommunen, Mittel- und Stadtteilzentren lagen.

Durch die Abwicklung von Hertie ist aktuell noch immer eine Vielzahl großflächiger Handelsimmobilien ungenutzt. Weitere großflächige Leerstände im Handelsbereich sind in den letzten Jahren durch die Insolvenzen von SinnLeffers, Wehmeyer, Pohland und Woolworth entstanden. Durch diese Entwicklung sind in Nordrhein-Westfalen einige Städte gleich mehrfach von Kauf- bzw. Warenhausschließungen betroffen.

Verlierer des Strukturwandels im Einzelhandel sind damit nicht nur bestimmte Betriebsformen, sondern auch bestimmte Zentrentypen – die Zentren der Klein- und Mittelstädte und die Stadtteil- und Nebenzentren der Großstädte. Entsprechend stellt die Krise der Warenhäuser viele Kommunen vor große Herausforderungen. Insbesondere für Mittelstädte hat der Rückzug ihres oftmals einzigen auch regional bedeutsamen Kundenmagneten oft verheerende Konsequenzen.

So stellen 95% der im Rahmen der Untersuchung befragten Mittelzentren im Anschluss an eine Warenhausschließung rückläufige Passantenfrequenzen fest. Bei den Oberzentren ist dies nur jeder zweite Standort. Drei Viertel der Mittelzentren stellen in Bezug auf die Angebotsvielfalt eine Negativentwicklung fest, aber nur jedes zweite Oberzentrum. Auch die Mieten und Immobilienwerte sind in Mittelzentren in erheblich größerem Maße von Negativentwicklungen betroffen als in Oberzentren, in denen das Warenhaus häufig nicht der einzige Magnetbetrieb ist. Auf die große Bedeutung der Warenhäuser als (Haupt-)Anziehungspunkte in vielen Mittelzentren weisen auch die deutlich negativeren Entwicklungen bei Image und Bedeutung sowie Aufenthaltsqualität des Einzelhandelsstandorts sowie hinsichtlich der Umsätze und Zentralität der Gesamtstadt hin.

Damit droht vielen Zentren in kleineren Kommunen ein nachhaltiger Funktionsverlust. Die aufgezeigten Entwicklungen verdeutlichen, dass Warenhäuser vielerorts eine weitaus höhere Bedeutung für die Innenstädte haben, als ihnen allein durch ihre Umsätze zukommt. Sie sind nach wie vor wichtige Magneten, von deren Anziehungskraft auch umliegende Betriebe und vielfach sogar ganze Einkaufslagen profitieren. Durch die mehr als 100-jährige Tradition der Warenhäuser in den Innenstädten sind sie für Kunden und Bevölkerung integraler Bestandteil der Innenstadt mit einem hohen Wert an emotionaler

⁴ ohne Karstadt-Sports

Verbundenheit, der sich nicht zuletzt in umfangreichen Protesten sowie massiven Ängsten und Sorgen vor dem Verlust dieser Betriebe widerspiegelt.

3 Die Bedeutung zentrenprägender Dienstleistungen und Infrastrukturen

Nachdem sich unsere Innenstädte im Laufe der Zeit zu vielfach weitgehend monofunktionalen Handelsbereichen entwickelt haben, in denen andere Funktionen – zum Beispiel das Wohnen, aber auch Arbeitsstätten – erheblich zurückgedrängt wurden, zeigt sich inzwischen ein Trend zur Reurbanisierung: Bestimmte Bevölkerungsgruppen und Branchen zieht es in die Städte zurück – wenn das Umfeld stimmt. Zwar nimmt der Handel eine Leitfunktion für die Innenstadtentwicklung ein, es ist jedoch die Summe bzw. Vielfalt urbaner Qualitäten und Angebote, die über die Attraktivität der Zentren entscheidet.

Konsumorientierte Dienstleistungsangebote, Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, Gesundheit, Recht, Bildung, Pflege und Betreuung, Beratung, Versicherung und Finanzen, Verbände und Vereinigungen, Marktforschung, Gastronomie, Kultur und Freizeit⁵ besitzen eine hohe und weiterhin steigende Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung, auf sie entfällt ein immer größerer Teil der Ausgaben der privaten Haushalte, sie halten in hohem Maße Arbeitsplätze und Wirtschaftskraft in den Zentren und schaffen positive Impulse für die Innenstadt und den Handel. Befragungen und Untersuchungen im Rahmen von Einzelhandels- und Innenstadtentwicklungskonzepten belegen regelmäßig, dass der Einzelhandel nur einer von mehreren Gründen für einen Innenstadtbesuch ist und insbesondere zentrenprägende Dienstleistungen und Infrastrukturen sowie gastronomische Angebote nahezu ebenso häufige Aufenthaltsgründe sind.

Innerstädtische Dienstleistungsagglomerationen in räumlicher Nähe zu Handelseinrichtungen schaffen Kopplungseffekte für Kunden und Handel und beleben die Innenstädte auch außerhalb der üblichen Handelszeiten – je nach Nutzung in den frühen Morgenstunden oder am Abend und am Wochenende.

Je eher bestimmte Dienstleistungsunternehmen am (Privat-)Kunden orientiert sind, desto größer ist ihr Potenzial für die Ansiedlung in innerstädtischen Lagen. Im Fokus stehen dabei die 1b- und 2a-Lagen der Innenstädte sowie die Obergeschossflächen der Geschäftshäuser in den 1a-Lagen und damit Flächen, die vom Handel weniger nachgefragt werden. Im Sinne vielseitiger und attraktiver Innenstädte können sich Einzelhandel und Dienstleistungen auf diese Weise optimal ergänzen. Anders im Falle einer Verlagerung an den Stadtrand: die durch die Einrichtungen des tertiären Sektors erzeugten Frequenzen gehen für die Zentren und für den Handel in den Zentren verloren.

Neben den Kunden sind auch die Mitarbeiter an zentralen innerstädtischen Standorten interessiert: nicht nur, weil sie auch ohne Pkw gut erreichbar sind, sondern vor allem, weil sie ein urbanes Umfeld bieten. Die ökonomische, soziale und kulturelle Vielfalt der Innenstädte zieht neben Unternehmen der Kreativwirtschaft und der Wissens- und Kulturproduktion auch hochspezialisierte (unternehmensorientierte) Beratungsunternehmen an. Ein Innenstadtstandort mit besonderen urbanen Qualitäten befriedigt ihr Bedürfnis nach einer „guten Adresse“ in besonderer Weise. Damit ist nach Jahren zentripetaler Flächenumschichtungen zugunsten neu gegründeter Gewerbeparks und Bürostädte am (Innen-)Stadtrand ein Bedeutungsgewinn innerstädtischer Standorte feststellbar.

⁵ Diese Nutzungen sind im Folgenden als zentrenprägende Dienstleistungen zusammengefasst.

4 Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhäuser

Die Entwicklungen zeigen, dass die Innenstadtentwicklung ständigen Wandlungsprozessen ausgesetzt ist. Die Krise der Kauf- und Warenhausbranche kann deshalb auch als Chance für eine Neupositionierung gesehen werden. Aufgegebene Warenhäuser verfügen über zumeist gute Lagequalitäten an ihren jeweiligen Standorten und können modernen Innenstadtnutzungen und neuen Handelskonzepten, für die es in den gewachsenen Zentren vielerorts keinen Raum mehr gibt, Ansiedlungsmöglichkeiten bieten.

Die Untersuchung der in der Vergangenheit aufgegebenen Warenhausstandorte zeigt, dass nur wenige Warenhäuser dauerhaft ungenutzt bleiben. Rd. 95% der vor 2009 aufgegebenen Warenhausstandorte sind inzwischen einer neuen Nutzung zugeführt oder konkret beplant. Auch in Nordrhein-Westfalen ist es in der Vergangenheit zumeist sehr gut gelungen, Nachnutzungen für ehemalige Warenhausstandorte zu finden. Von den 37 in Nordrhein-Westfalen geschlossenen Hertie-Standorten sind mit Stand Herbst 2011 17 verkauft, einige andere Standorte werden vorübergehend zwischengenutzt. Angesichts der Zahl von 29 bundesweit veräußerten ehemaligen Hertie-Häusern ist die Nachfrage in Nordrhein-Westfalen so groß wie in keinem anderen Bundesland.

Das konkrete Umnutzungspotenzial ehemaliger Warenhausstandorte ist in erster Linie von den jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort (zum Beispiel Eigentumsverhältnisse, Kauf- und Mietpreisforderungen, Standort, Größe und Zuschnitt der Immobilie sowie baulicher Zustand, einzelhandelsspezifische und wirtschaftliche Situation sowie Größe und Lage der betroffenen Kommune) abhängig. Hinzu kommen die Nachfrage beeinflussende übergreifende Faktoren wie die Wirtschafts- und Finanzkrise und das durch die Vielzahl an Handelsinsolvenzen umfangreiche Angebot an großflächigen Einzelhandelsimmobilien.

Alle in NRW seit 2009 veräußerten Hertie-Standorte werden auch künftig durch Einzelhandel genutzt: sieben Standorte werden als Einkaufszentren bzw. als Ergänzungsflächen für bereits bestehende Einkaufszentren genutzt, vier Standorte werden zu SB-Warenhäusern (Kaufland), zwei Standorte fungieren als Fachmarktzentren mit einem Sortimentsschwerpunkt auf Angeboten der Nahversorgung, ein Standort ist für den Neubau eines Geschäftshauses abgerissen worden, die Flächen an drei weiteren Standorten sind auf verschiedene Einzelhandelsbetriebe aufgeteilt worden. Auffällig ist, dass sich an der Mehrzahl der Standorte Betriebe ansiedeln, die – im Zusammenspiel ihres Angebots – das Sortiment der ehemaligen Warenhäuser in vielen Bereichen wieder abdecken.

Gleichwohl spiegelt die Nachnutzung der Warenhäuser die Veränderung der Betriebstypen im Einzelhandel sehr gut wider: Es ändern sich weniger die Sortimente als das Geschäftssystem und die Form des Angebots. So werden eine Aufteilung der Flächen und ihre Vermietung an verschiedene vertikal orientierte Filialunternehmen der differenzierten Nachfrage der Konsumenten eher gerecht als das Angebot der Warenhäuser.

Wenngleich dem Handel weiterhin eine grundlegende Bedeutung für die Nachnutzung zukommt und eine multifunktionale Nachnutzung bei den bisher in Nordrhein-Westfalen veräußerten Hertie-Filialen die große Ausnahme ist, zeigt die Gesamtbetrachtung aller seit 1994 bundesweit aufgegebenen Warenhäuser, dass sich eine handelsfremde Nutzung – insbesondere der Obergeschossflächen – durchsetzt. Entsprechend spielen publikumsorientierte und zentrenprägende Dienstleistungen und Infrastrukturen bei der Nachnutzung ehemaliger Warenhäuser eine immer größere Rolle (zum Beispiel Büros und Praxen, Ärztezentren, Kindergärten, Fitnessstudios, Gastronomie, Kinos).

Auch vor dem Hintergrund des veränderten Konsumentenverhaltens und weitgehender Sättigungstendenzen im Einzelhandel sind publikumsorientierte Dienstleistungsnutzungen eine geeignete Option – insbesondere für Flächen, die vom Handel nicht mehr nachgefragt werden. Sie tragen dazu bei, die Vielfalt des Angebots zu steigern, weitere Zielgruppen anzusprechen und dienen ebenso wie der Handel als Magneten, die über Kopplungseffekte wiederum den Handel positiv beeinflussen – ein wesentliches Argument dafür, die technisch und finanziell oft sehr aufwendigen Umbauten für eine Dienstleistungsnutzung nicht zu scheuen.

Auch wenn in der Mehrzahl der Fälle eine Nachnutzung im Gebäudebestand möglich ist – vielfach aber erst nach kompletter Entkernung der gesamten Immobilie – kam es bei bundesweit jedem vierten Standort zu einem Abriss des ehemaligen Warenhauses und einem Neubau an gleicher Stelle. Diese umfassenden Baumaßnahmen sind – neben den vielfach langen Zeiträumen, bis ein Käufer gefunden und ein Kaufvertrag abgeschlossen wird – ein wesentlicher Grund dafür, dass es bei etwa zwei Drittel der Standorte mehr als zwei Jahre dauert, bis eine Nachnutzung realisiert ist, und nahezu jeder dritte Standort länger als fünf Jahre auf seine Nachnutzung warten muss.

5 Umgang mit aufgegebenen und aufzugebenden Standorten

Auch wenn die Nachnutzung ehemaliger Warenhausstandorte in erster Linie eine privatwirtschaftliche Angelegenheit ist, berührt sie doch massiv städtische Interessen. Aus Sicht der Stadtentwicklung bedarf die Revitalisierung ehemaliger Warenhausstandorte deshalb insbesondere dort einer intensiven Beobachtung bzw. Einflussnahme, wo ein gesamtes Zentrum durch eine Warenhausschließung bedroht ist. Dabei geht es darum, negative Folgen des Leerstands zu vermeiden, Zwischennutzungen zu fördern und eine Nachnutzung zu forcieren.

Die alleinige Beschränkung der städtischen Bemühungen auf die Regelung bauordnungsrechtlicher Angelegenheiten und die Schaffung von Planungsrecht für eine neue Nutzung sind nicht ausreichend. Im Interesse der Sicherung der urbanen Qualität und Vielfalt des eigenen Zentrums sollten die betroffenen Kommunen selbst Ideen zum Umgang mit dem (drohenden) Warenhausleerstand entwickeln, die individuell auf den jeweiligen Mikro- und Makrostandort zugeschnitten und in eine langfristig ausgerichtete Stadtentwicklungsstrategie eingebettet sind. Unverzichtbar sind hierbei klare Prioritäten in der Einzelhandelsentwicklung. Steht die Revitalisierung des Warenhausstandorts im Fokus, muss von möglichen Konkurrenzprojekten an anderen Stellen im Stadtgebiet Abstand genommen werden. Eine gezielte Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung über verbindliche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte und ihre entsprechende bauleitplanerische Umsetzung schaffen hierbei Planungs- bzw. Investitionssicherheit für potenzielle Investoren und Betreiber.

Kann langfristig über den freien Markt keine Nachnutzung erzielt werden, ist eine kommunale Nachnutzung gegebenenfalls eine Alternative – etwa für Verwaltungseinheiten mit hohem Publikumsverkehr, z.B. Bürgerbüro, Bibliothek, Volkshochschule, Museum oder Theater. Wenn auf diese Weise Teilbereiche der Immobilie belebt werden, kann eine weitere Abwärtsentwicklung der Innenstadt verhindert werden. Durch die Attraktivitätserhöhung der Immobilie durch die kommunale Nutzung erhöht sich zugleich die Chance, einen Investor für die gesamte Immobilie zu finden.

Literatur

- BNP Paribas Real Estate GmbH (Hrsg.) (2011): Property Report Retail Market in Germany 2011. Berlin.
- Deutsche Hypothekenbank (Hrsg.) (2009): Einzelhandelsimmobilien – Trends auf der Angebotsseite. Hannover.
- Frauns, E.; Imorde, J.; Junker, R. (Hrsg.) (2007): Standort Innenstadt – Raum für Ideen: Ladenleerstand – Ein Fachbuch. Münster.
- Frei, H. (1997): Tempel der Kauflust. Eine Geschichte der Warenhauskultur. Leipzig.
- Hahn Gruppe (Hrsg.) (2010): Retail Real Estate Report 2010/2011. Bergisch Gladbach.
- Hangebruch, N. (2010): Belebung ehemaliger Warenhausstandorte. In: Der Städtetag 6, 18-20.
- Hangebruch, N. (2010): Warenhausimmobilien – Leerstand und kein Ende in Sicht? In: RaumPlanung 152, 219-224.
- Siebel, W. (2010): Die Zukunft der Städte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 60 (17). Bonn.

Autorin

Nina **Hangebruch** (*1978), Dipl.-Ing. Raumplanung, 2004-2008 Projektleiterin für Einzelhandels- und Innenstadtentwicklung bei der EWG Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft für Rheine mbH, 2008 Prokuristin, seit 2008 promotionsbegleitende Tätigkeit, seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Gewerbeplanung und Wirtschaftsförderung im Studiengang Stadtplanung der HafenCity Universität Hamburg. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Peter Gräff

Einzelhandelsversorgung außerhalb der Verdichtungs- kerne. Probleme und neue Anforderungen durch demographischen Wandel. Analyse und Lösungsansätze

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Einzelhandelsversorgung außerhalb der Verdichtungsräume; Probleme, neue Anforderungen durch demographischen Wandel
 - 2.1 Neue Einzelhandelsformen und kooperative Formen des Verbundes von Handel und Dienstleistungen
 - 2.2 Beleuchtung der Rolle des digitalen Grabens (Digital Divide) als Dämpfungsfaktor beim e-Commerce/e-Business
 - 2.3 Die Barrieren
 - 2.4 Lösungsansätze
- 3 Erreichbarkeit von Einkaufsstätten von Gütern des täglichen Bedarfs
 - 3.1 Einkaufsstätten
 - 3.2 Defizite der Wohnumweltversorgung in ländlichen Siedlungen sowie in Stadtquartieren durch weiter wachsende (Auto)Mobilisierung und geändertes Einkaufsverhalten

Zusammenfassung

Der Einzelhandel in der Bandbreite seiner heutigen Erscheinungsformen hat auf der Angebotsseite sowie auf der Nachfrageseite in den zurückliegenden Jahrzehnten einen gravierenden Wandel vollzogen. Dabei ist eine generalisierende Beurteilung sehr schwierig, liegen doch zwischen SB-Warenhäusern, Möbelmärkten oder Factory-Outlet-Center (als Beispiele) ganz erhebliche Unterschiede der Motive für Standorte, Erreichbarkeiten, Dichte und Erlebniswert.

Ein nicht unerheblicher Teil der potenziellen Kundschaft war/ist in ausreichendem Maße mobil, um diesen Angebotsformen räumlich zu folgen, die Einkaufsgewohnheiten danach zu orientieren (umfangreichere Einkäufe in geringerer Frequenz) oder werbungsinduzierten Angeboten zu folgen.

Künftig werden auch für ältere Kundengruppen soziale Netzwerke (Facebook, Twitter und andere) ihre Einflüsse geltend machen, indem Kunden sich in stärkerem Maße an den Beurteilungen anderer Kunden orientieren.

Wo planungsrechtlich die Errichtung großflächiger Einzelhandelsstätten gelenkt oder unterbunden wurde, stand der Bestandsschutz des existierenden Einzelhandels (meist

innerstädtisch oder innerörtlich) im Vordergrund. Die Befassung mit der Versorgungssituation weniger mobiler Gruppen war bestenfalls ein Nebeneffekt der zuvor genannten Maßnahmen.

Schlüsselwörter

Preiswettbewerb – Kombieinrichtungen – digitaler Graben – Barrieren – Hilfeverbundene Versorgung – rollende Versorgung – Erreichbarkeitsverbesserung

Retailing provision outside the conurbation centres. Problems and new requirements caused by demographic change. Analysis and possible solutions

Abstract

In recent decades retail in all its present forms has undergone severe change in terms of both demand and supply. It is very difficult to make any generalised judgements on this, owing to great differences between, for instance, self-service department stores, furniture stores, and factory-outlet centres in terms of location, accessibility, density and shopping experience.

A considerable proportion of potential customers was/is sufficiently mobile to spatially follow these forms of supply, adapting their shopping habits accordingly (buying in greater bulk less frequently) or pursuing advertised goods.

In the future social networks (Facebook, Twitter and others) will also make their influence felt on older customer groups, as customers orient themselves increasingly according to the judgements of other customers.

Where the development of large-scale retail facilities was prevented or restricted by planning law, it was usually because the focus was on protecting existing retailing, mostly in the inner cities or town-centres. A concern with retail provision for less mobile groups was at most a side-effect of these measures.

Keywords

Price competition – Combined establishments – Digital divide – Barriers – Supported services – Mobile services – Improving accessibility

1 Vorbemerkung

Der Einzelhandel in der Bandbreite seiner heutigen Erscheinungsformen hat auf der Angebotsseite sowie auf der Nachfrageseite in den zurückliegenden Jahrzehnten einen gravierenden Wandel vollzogen. Dabei ist eine generalisierende Beurteilung sehr schwierig, liegen doch zwischen SB-Warenhäusern, Möbelmärkten oder Factory-Outlet-Centern (als Beispiele) ganz erhebliche Unterschiede der Motive für Standorte, Erreichbarkeiten, Dichte und Erlebniswert.

Ein nicht unerheblicher Teil der potenziellen Kundschaft war/ist in ausreichendem Maße mobil, um diesen Angebotsformen räumlich zu folgen, die Einkaufsgewohnheiten daran zu orientieren (umfangreichere Einkäufe in geringerer Frequenz) oder werbungsinduzierten Angeboten zu folgen.

Künftig werden auch für ältere Kundengruppen soziale Netzwerke (Facebook, Twitter und andere) ihre Einflüsse geltend machen, indem Kunden sich in stärkerem Maße an den Beurteilungen anderer Kunden orientieren.

Wo planungsrechtlich die Errichtung großflächiger Einzelhandelsstätten gelenkt oder unterbunden wurde, stand der Bestandsschutz des existierenden Einzelhandels (meist innerstädtisch oder innerörtlich) im Vordergrund. Die Befassung mit der Versorgungssituation weniger mobiler Gruppen war bestenfalls ein Nebeneffekt der zuvor genannten Maßnahmen.

2 Einzelhandelsversorgung außerhalb der Verdichtungsräume; Probleme, neue Anforderungen durch demographischen Wandel

Im Mai 2010 wurde ein Forschungsergebnis (Compass, 6. 200 Befragte) für die Bevölkerung Deutschlands veröffentlicht, wonach sich nur 18 % ein Leben im Heim bei fortgeschrittenem Alter vorstellen können, während 75 % so lange wie möglich in der eigenen Wohnung verbleiben möchten. Dieser Bevölkerungsteil sollte sich, wenn möglich, ohne fremde Hilfen versorgen können. Das Versorgen meint Einkäufe ebenso wie alltägliche Dienstleistungen einschließlich einer ärztlichen Grundversorgung. Bisherige Standortentscheidungen für den Einzelhandel waren geprägt von planerischen Vorgaben, verfügbaren Flächen, geeigneten und rechtlich tragfähigen Standorten für Großeinrichtungen. Ambiente, Flair und Chique galten als Basis von Erlebniseinkäufen eines Teils der Kundengruppen, sofern nicht die Preisgestaltung das Leitmotiv war.

Bis in die späten 1960er Jahre war dadurch nicht unbedingt ein Versorgungsengpass im Wohnumfeld gegeben, nicht einmal in ländlichen Räumen. In den Folgejahren konzentrierten sich (außerhalb der Verdichtungskerne) die Einzelhandelsinvestitionen stark auf die Gewerbegebiete von Mittelzentren. SB-Warenhäuser und Baumärkte haben das Einkaufsverhalten seit den 1990er Jahren stark beeinflusst. Heute haben diese Orientierungsfunktion Fachmarktzentren übernommen.

Betriebswirtschaftliche Rationalisierungsmöglichkeiten wurden vor allem beim Lebensmitteleinkauf ohne Rücksichtnahme auf Altersgruppen umgesetzt. Gelockt wurde und wird mit guter Pkw-Erreichbarkeit, mit kostenlosen (und meist verfügbaren) Parkplätzen und Öffnungszeiten bis 22 Uhr und länger. Der Preiswettbewerb verführt zu größeren Einkaufswerten bei geringerer Frequenz. Eine kaum noch überschaubare Vielfalt ähnlicher Produkte stärkt die Vertriebssteuerung durch Werbung, nicht nur in gedruckter Form, sondern zunehmend auch in digitaler Form mit wachsenden Reichweiten im Internet.

2.1 Neue Einzelhandelsformen und kooperative Formen des Verbundes von Handel und Dienstleistungen

Die zu erwartenden Veränderungen durch den demographischen Wandel rücken nunmehr andere zu bedienende Ziele im Handel in den Vordergrund. Prognos hat für diesen Wandel eine „Zielgröße“ von 47 Jahren als Durchschnittsalter der Kunden errechnet. Kurz gefasst bedeutet dieser Wandel an neuen Anforderungen:

- Orientierung oder Wahlalternativen für Menschen älter als 60 Jahre
- Personalisierte Unterstützungsmaßnahmen beim Einkaufen
- Individueller Service (Hilfe) gegen Entgelt

- Neue Selbsthilfe-Netzwerke der Gruppen 60+
- Kommunikation und Beratung
- Kontaktmöglichkeiten

Dieser Katalog von Einzelmaßnahmen lässt sich sicher noch erweitern. Die grundlegende Frage ist: Worauf bauen diese Forderungen auf?

Es kann beim Bemühen, sich im Einzelhandel am demographischen Wandel zu orientieren, nicht darum gehen, eine gesamte Einzelhandelslandschaft an den Erfordernissen der Altersgruppe über 60 Jahre auszurichten. Vielmehr gilt es, bestehende Standorte in der Geschäftsraumgestaltung etwas anzupassen oder raumbezogen (Stadtviertel, Dorfkern) Versorgungslücken zu schließen, Wege- und Transportaufwand in Grenzen zu halten und soziales Leben („Netzwerk“) innerhalb dieser Altersgruppe zu stärken. Der Slogan vom „One-stop-Shopping“ steht Pate für ein Modell, multifunktional Dienstleistungen und Handel standörtlich zu verbinden.

Ländliche Räume haben (aus der drückenden Versorgungslage heraus) früher die Initiative ergriffen, u. a. mit „Dorfläden“ Abhilfe zu schaffen (vgl. z. B. die Initiative „DORV“). Kennzeichnend ist hierbei der gemeinsame Wille, wo Bürger, Gemeinde und die Betreiber von Handel und Dienstleistungen solche Einrichtungen schaffen, sich an ihnen finanziell zu beteiligen (auch die Bürger) und einen Verbund von Handel, Bank, ärztlicher Praxis, Postagentur, Minicafeteria, Zeitschriften und Lottoannahme u. Ä. „unter einem Dach“ herzustellen. Diese Kombieinrichtungen sind nicht alleine für die Aspekte des demographischen Wandels gedacht, sondern schließen eine Nahversorgungslücke für Bewohner aller Altersgruppen ländlicher Siedlungen. Die bisherigen Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass solche Verbundformen durchaus kostendeckend und für die Betreiber auch gewinnbringend betrieben werden können. Die Verbesserung des sozialen Status und der internen Kommunikation einer Gemeinde entzieht sich weitestgehend einer ökonomischen Bewertung.

In den Wohnquartieren von Mittelzentren (sehr große Spannweite) sind solche gemeinsam geplanten, errichteten und betriebenen Projekte die Ausnahme; meist sind der innerstädtische Kern und Gewerbegebiete der Fokus der Einzelhandelsstandorte. Einzelinitiativen – da eine Bäckereifiliale, dort ein Lebensmittelgeschäft (z. B. betrieben von einer türkischen Familie) – mögen den Versorgungsengpass im Wohnumfeldbereich etwas lindern, sie entbehren jedoch der Voraussetzung, diese Einrichtungen lokal zu konzentrieren, um den Lokalisationsvorteil für ältere Menschen auszuschöpfen.

Als geeignete Einkaufsstätten des täglichen Bedarfs werden Größen der Verkaufsflächen von bis zu 500 m² angesehen, die überschaubar gestaltet werden sollen. Wer sollte solche Projekte realisieren? Dies ist keine kommunale Finanzierungs- oder Subventionierungsaufgabe, sondern eine Verbundpflicht bestehender oder neuer zu errichtender großflächiger Einkaufsstätten des täglichen Bedarfs. Die Bau- oder Betriebsgenehmigungen der großflächigen Betriebe sind an den parallelen Betrieb kleinflächiger EZH-Betriebe im Wohnumfeld gebunden. Es entsteht dadurch eine subzentrale Struktur von Wohnumfeldversorgungspunkten, ein Versorgungsprinzip, das in Stadtteilen ebenso umsetzbar ist wie in ländlichen Räumen. Ob eine solche (erzwungene) Aktivität eines großflächigen Discounters ebenso als Bedrohung des verbliebenen lokalen (innerörtlichen) Einzelhandels betrachtet wird wie die Expansion eines Discounters in einem Gewerbegebiet am Rande oder zwischen den Siedlungskomplexen, ist noch völlig offen.

In absehbarer Zeit ist mit einer Verbesserung der kommunalen Haushaltsengpässe kaum zu rechnen, was bedeutet, dass sich die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für die Versorgungslagen eher verschlechtern werden. Die Bedienungshäufigkeit im öffentlichen Personenverkehr wird ausgedünnt, insbesondere werden außerhalb der Kernzeiten des Berufs- und Schülerverkehrs sowie an Samstagen Nahverkehrslinien nur noch in sehr geringer Frequenz bedient. Substitution fehlender Nähe durch gute ÖPNV-Anbindung scheidet weitgehend mangels Finanzierungsquellen und Zuschüssen aus. Finanzielle Unterstützung von Pilotprojekten im Sinne der Schaffung von Wohnumfeld-Zentren wird ebenfalls kaum möglich sein. Es bleiben nur Eigeninitiativen als Hilfe zur Selbsthilfe, die in dörflichen Verhältnissen vermittelbar sind, in städtischen Wohnquartieren vermutlich auf wenig Akzeptanz stoßen werden. Daher kann für diese Standorte ein administrierter Ansatz eine Lösung sein, die Genehmigung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen mit der Auflage des parallelen Betriebs von Kleinfilialen zur Wohnumfeldversorgung zu verbinden und diese durch Verbund mit anderen Dienstleistungen betriebswirtschaftlich interessant zu machen. (Vgl. auch Punkt 3.)

2.2 Beleuchtung der Rolle des digitalen Grabens (Digital Divide) als Dämpfungsfaktor beim e-Commerce/e-Business

Es ist kaum zu bestreiten, dass Zugang zum Internet und dessen Nutzung, u. a. in Foren der Sozialen Netzwerke, bereits eine wesentliche Voraussetzung der Teilhabe am Alltagsleben geworden sind. Die sich jährlich wiederholenden Analysen über „Onliner“ und „Nonliner“ beleuchteten nur einen Zustand, nicht jedoch die Ursachen. Noch gibt es ein deutliches altersbezogenes Gefälle der Nutzerintensität, wobei das (Noch-)Nichtkönnen allzu vordergründig mit Nichtwollen kommentiert wird. Dieser digitale Graben ist vermutlich auch dadurch bedingt, dass weder die PC/Laptop-Industrie bei ihrer Geräteentwicklung sich dieser vernachlässigten Marktchance bei Senioren gewidmet hat (im Gegensatz zum Seniorenhandy), noch hat sich die Fitnesswelle über die körperlich-motorische Fitness hinaus speziell für höhere Altersgruppen intensiv um eine senioren-gerechte PC-Kompetenz gekümmert. Auch haben immer noch gravierende Lücken in der DSL-Versorgung ländlicher Räume einen dämpfenden Einfluss. Die PC/Internetkompetenz hat Zugänge zu Dienstleistungen eröffnet und wird weitere eröffnen, die telefonisch künftig nicht mehr organisiert werden.

Im Bereich des Einzelhandels ist das Bestellen von standardisierten Gütern des täglichen Bedarfs, verbunden mit einem Lieferservice, mit mehreren Vorteilen verknüpft: Ruhe, keine Orientierungsprobleme im Geschäft, keine Bargeldprobleme, keine Kartenzahlungen und keine Transportprobleme. Der negativen Isolation im Häuslichen steht positiv die Bedeutungslosigkeit der Entfernung zu den Geschäften gegenüber. Spezielle soziale Netzwerke für Senioren können Kontakte schaffen und vertiefen, letztlich können sie aber persönliche Begegnungskontakte außer Haus nicht ersetzen. Information und Beratung, die nicht dem Zeitdruck des sofortigen Verstehens ausgesetzt sind, sind ein Vorteil, wenn die Kette „Finden – anschauen/lesen – speichern/drucken“ beherrscht wird. Insofern ist die Kompetenz zu „virtueller Mobilität“ am PC mit dem Besitz von Führerschein und Pkw zur physischen räumlichen Mobilität zu vergleichen.

Die technische Abwicklung der Einkäufe im stationären Einzelhandel ist inzwischen stark auf eine Kundschaft deutlich jünger als im Seniorenalter und auf das Beherrschen folgender Abläufe abgestellt: Anglizismen in Werbung und Produktbeschreibung verstehen können, körperliche Beanspruchung beim Füllen des Einkaufswagens, das Beladen des Kassenbandes schaffen können, Kontrolle an der Scannerkasse und bargeldlose Be-

zahlung, schließlich das Verpacken der Einkäufe und der Transport zur Wohnung. Im übertragenen Fachjargon könnte man von einem kundenbezogenen „Supply Chain Management“ sprechen, wobei man für die hier zu betrachtenden Kundengruppen „60+“ nur sehr rudimentär von einem „Management“ sprechen kann.

Versucht man branchenübergreifend zu formulieren, worin sich die Defizite zeigen, dann ist nachfolgende Analyse ein neuer Ansatz zur Beseitigung von Barrieren. Dies fand bislang aus Gründen des organisatorischen Zeit- und Kostenaufwands kaum Beachtung.

2.3 Die Barrieren

„Barrierefrei“ ist ein häufig bei Verkehrsmitteln oder im Hotelwesen zu findender Begriff, der aber meist auf die Bedeutung „rollstuhlgerecht“ reduziert ist. Barrieren sind beim Einkauf jedoch wesentlich vielfältiger.

Bewegungsbarrieren: In Einkaufsstätten können Einkaufswagen oder -körbe nicht mit anderen Hilfen, z.B. Rollatoren, kombiniert werden. Keine Einhängemöglichkeiten von Einkaufskörben und zu enge Gänge zwischen den Regalen können den Einkauf erschweren. Ebenso ist die Zugriffshöhe von Waren im Regal für ältere Kunden nicht selten ein Problem.

Visuelle Barrieren: Das Lesen von Produktbeschreibungen, Haltbarkeitsdaten, und von Preisen ist kaum zu bewältigen. Folge: Man beschränkt sich auf eine kleine Auswahl aus Erfahrung bekannter Produkte, wie sie für ein Lebensmittelgeschäft aus den Anfängen des SB-Einkaufs typisch war. Eine visuelle Barriere anderer Art ist die Orientierung innerhalb eines Geschäfts oder zwischen den Geschäften in einer Verbundform wie Shopping-Center oder Einkaufs-Galerien.

Verständnisbarrieren: Wenig thematisiert, und damit wohl als unwichtig erachtet, wird die wachsende Zahl von Anglizismen im Einzelhandel (von „Sale“ über „to go“ bis „Megastore“), denen älteren Menschen unsicher gegenüberstehen, im Gegensatz zu den jüngeren Käuferschichten, für die dies die gängige Werbeansprache ist.

Entscheidungsbarrieren: Entscheidungen setzen Warenkenntnis und Vergleichbarkeit bei Mengen, Gewichten und den damit verbundenen Preisen voraus. Nicht nur ältere Menschen werden durch geschickte Verpackungsaufmachung (z.B. Tomatensorten und Packungsmenge) werbetechnisch vom direkten Preisvergleich abgehalten.

Mobilitätsbarrieren: Dieses Problemfeld lässt sich keineswegs mit dem Hinweis auf Hilfe in Familie und Nachbarschaft abtun. Die Mobilitätsbarriere beginnt mit der Erschwerung, eine Einkaufsstätte zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Selbst wenn diese Erreichbarkeitshürde nicht besteht, bleibt die Problematik, bis zu welchen Gewichten Einkäufe selbst transportiert werden können.

Kontaktbarrieren: Flächenmäßig kleinere Typen des stationären Einzelhandels bieten und boten trotz SB-Formen noch Möglichkeiten der Kontaktaufnahme im Geschäft. So konnte bei gewünschtem Rat auf ausreichende Fachkenntnisse zurückgegriffen werden. Bei Reduktion auf angelerntes Kassenpersonal, nicht selten noch durch Sprachhürden zusätzlich erschwert, entfallen solche Orientierungsmöglichkeiten. Damit wird nur die sachliche Seite thematisiert, nicht jedoch die kommunikativen Kontaktbedürfnisse älterer Menschen, die in den aktuellen Einzelhandelsformen aus Gründen der Rationalisierung und des Personalaufwands keine Berücksichtigung mehr finden können. Von dieser Problematik sind städtische und ländliche Räume in ähnlichem Maße betroffen.

2.4 Lösungsansätze

Eine Beseitigung von Barrieren beim Einkaufen durch Kunden im Alter von 60+ muss sich nicht nur an neuen Lösungsansätzen orientieren, man muss auch eine betriebswirtschaftliche Realisierungsmöglichkeit vor Augen haben. Bessere Erreichbarkeit heißt in den meisten Fällen mehr Standorte und damit mehr Filialen. Wenn hier eine Kostenkalkulation durch familieneigene Arbeitskräfte nicht „geschönt“ wird, bleiben nur Teilzeitarbeitsmöglichkeiten, die Lohnkosten und Sozialabgaben minimieren. Ob dabei aber ein Kompetenzniveau erreicht wird, das für die Unterstützungsaufgaben erforderlich ist, kann bezweifelt werden.

3 Erreichbarkeit von Einkaufsstätten von Gütern des täglichen Bedarfs

3.1 Einkaufsstätten

Der „tägliche Bedarf“ setzt sich aus Gütern und Diensten zusammen, die häufig nachgefragt werden, bei Bedarf sofort zur Verfügung stehen sollen und deren Beschaffung „auf Vorrat“ nur beschränkt möglich ist.

Der in diesem Zusammenhang häufig benutzte Schlüsselbegriff „Erreichbarkeit“ ist wesentlich unbestimmter, als es auf den ersten Blick erscheint: womit, wann, in welcher Distanz und Entfernung, kollektiv oder individuell, spontan oder geplant, kostenfrei oder entgeltlich, begleitet oder allein, mono- oder multifunktionale – all diese Aspekte entscheiden über die Messbarkeit.

Unter dem Blickwinkel der Altersgruppe 60+ scheint es sinnvoll, nach Lösungen zu suchen, die keinen Pkw voraussetzen, die preisgünstigen Transport gewährleisten (nicht Individualtaxi), die nicht in allen Fällen der Nachbarschafts-/Familienhilfe bedürfen, die relativ sicher sind (Dunkelheit, Winterzeit) und die vorzugsweise fußläufig in bis zu 15 Minuten zu erreichen sind (metrische Entfernungen können sehr relativ sein). Falls Lösungen im ÖPNV gesucht werden, sollten diese Verkehrsmittel mindesten im 30-minütigen Turnus zwischen 8 und 18 Uhr verkehren, auch an Samstagen. Letztere Erwartungen sind in zahlreichen ländlichen Räumen derzeit nicht realisierbar.

Einkaufsstätten sollten (wieder) zu Standorten der persönlichen Kommunikation werden, verbunden mit Dienstleistungen, die nicht mit Einkäufen in direkter Verbindung stehen (u. a. Post, Reinigung, Medizin, Friseur, Bank). Diese Mischung erhöht die ökonomische Tragfähigkeit sowie die Attraktivität und verringert den Wegeaufwand im Wohnumfeld. Kommunikation erfordert zusätzliche Einrichtungen zum kurzfristigen Sitzen und Verweilen, es genügt nicht das Stehcafé eines Kaffeerösters.

Das Organisieren solcher Strukturen in Verbindung mit Beratung, Hilfe und Orientierung ist keine karitative Aufgabe (wie zurzeit in Wien eingerichtet), sondern eine neue Form der „hilfeverbundenen Versorgung“. Dies hat nichts mit „betreuter Versorgung“ zu tun, denn ein Maß an geistiger und körperlicher Selbstständigkeit ist vielen älteren Menschen durchaus gegeben, aber Entscheidungsunsicherheit benötigt Unterstützung und Vertrauen in die Beratung.

In der Planungsfachsprache gibt es nur noch wenige Richtgrößen über zumutbare Entfernungen. Fußwege zu entsprechen Geschäften oder Dienstleistern von mehr als 15 Minuten sind für die hier angesprochene Altersgruppe eine pragmatisch gegriffene Grenze. Je nach Topographie kann die Spannweite der Entfernung von den Wohnstandorten jedoch erheblich variieren (vgl. oben).

3.2 Defizite der Wohnumweltversorgung in ländlichen Siedlungen sowie in Stadtquartieren durch weiter wachsende (Auto)Mobilisierung und geändertes Einkaufsverhalten

Die Abkehr von der Planungsterminologie und Zielstellung der „gleichartigen Lebensbedingungen“ hin zu den „gleichwertigen“ vor mehr als drei Jahrzehnten hat schon damals die Utopie einer regionalpolitischen Umsetzung von Gleichartigkeit in allen Raumtypen erkennen lassen. Das subjektive Empfinden von Wertigkeit hat sich u. a. dadurch gezeigt, dass sich zumindest der mobile Teil der Bevölkerung in ländlichen Räumen in seinem Freizeit- und Versorgungsverhalten wenig von jenem der städtischen Bevölkerung unterscheidet. Die Investitionen im großflächigen Einzelhandel in Oberzentren, ab den 1990er Jahren auch in Mittelzentren, haben zu einem Kaufkraftsog in diese neuen Standorte geführt, der dem innerörtlichen Einzelhandel und Lebensmittelhandwerk häufig die Existenzgrundlage genommen hat. Spätestens wenn für die traditionellen (Klein-)Betriebe des Einzelhandels die Frage der Betriebsnachfolge anstand, wurden zahlreiche Unternehmen aufgegeben. Von diesem „Ausbluten“ des Handels waren ländliche Siedlungen ebenso betroffen wie zumindest ältere städtische Wohnquartiere. In städtischen Wohnbaurweiterungen waren Versorgungsstützpunkte meist eingeplant und häufig später als die Fertigstellung der Wohnungen realisiert worden. Ihre Lebensdauer war betriebswirtschaftlich eher kurz, weil für jüngere Bevölkerungsgruppen nicht die Versorgungsnähe, sondern der Vergleich mit den attraktiveren Großformen und deren aggressiver Preisgestaltung entscheidend für das Einkaufsverhalten war und ist.

In Dörfern wurde das allmähliche Verschwinden aller Versorgungsmöglichkeiten am Ort als erzwungener Anpassungsprozess empfunden. Auch typische lokale Vermarktung von am Ort erzeugten Produkten (z. B. Verarbeitung von Milch in der lokalen Molkereigenossenschaft und die damit verbundene lokale Versorgung mit Milch, Käse und Butter) entfiel, als die Verarbeitung der Milch industriell in wenigen Großbetrieben zentralisiert wurde.

In ländlichen Räumen wurde, gerade für die älteren Menschen, eine rollende Versorgung eingeführt. An bestimmten Tagen boten zu festen Zeiten und Orten Bäcker, Metzger oder Lebensmittelhändler für jeweils 20–30 Minuten Standzeit ihre Waren an. Durchaus nah, mit bescheidenem Angebot, aber unter Zeitdruck. Für städtische Wohnquartiere war diese Lösung eher eine Ausnahme, dort etablierten sich häufiger quartiersbezogene Wochenmärkte.

Im laufenden Jahrzehnt wuchs mit stärkerer „Bio“-Orientierung der Trend, in Hofläden direkt beim Erzeuger eine Absatz- und Versorgungsmöglichkeit zu etablieren, meist mehr von urbaner Bevölkerung genutzt als im ländlichen Raum selbst. Diese Entwicklung ging parallel zur „Selbstbedienung der neuen Art“, beispielsweise Selbstpflückanlagen für Erdbeeren oder Schnittblumen. Alle diese Varianten sind sicherlich interessante Ansätze und zeigen die immer noch vorhandene Wandelbarkeit des Versorgungsverhaltens. Aber: Lösungen im Kontext des demographischen Wandels sind sie nicht, setzen sie doch in der Regel ein eigenes Fahrzeug voraus.

Individuelle Mobilität ist ein tief in der Gesellschaft verankertes Phänomen, auf diese räumliche „Freiheit“ wird auch in Zeiten angespannter Finanzsituationen privater Haushalte kaum verzichtet.

Wenn es nicht gelingen sollte, neue Formen der standörtlichen Verbundversorgung zu schaffen, dann bleibt nur die Möglichkeit, die Altersgruppe 60+ ohne eigenes Fahrzeug selbst in Mobilitätslösungen einzubeziehen. Dabei entfällt – wie schon oben begründet –

auf den ÖPNV in ländlichen Räumen nur wenig Hoffnung, da er zeitlich weder flexibel noch ausreichend in der Bedienung ist. Es sind privat organisierte Fahrten zu Einkaufs- und Dienstleistungsstätten, die eine Lösung bieten können. In Oberzentren sind kostenlose „Shuttelfahrten“ zu SB-Warenhäusern von Haltestellen des ÖPNV (S-Bahn, U-Bahn; Busstops) und zurück für weniger mobile Personen schon nichts Außergewöhnliches. In ländlichen Räumen holen Betriebsbusse von Großunternehmen der Industrie aus einer Entfernung von der Betriebsstätte von bis über 50 km ihre Arbeitskräfte vom Wohnstandort ab. Es wäre durchaus innovativ, dieses Prinzip als Angebot zu Versorgungsfahrten zu organisieren, ohne dass hieraus eine „Heizdeckentour“ wird. Nach dem Verursachergedanken profitieren Kunden und Geschäfte von dieser „Erreichbarkeitsverbesserung“, sie wären damit auch beide angemessen an der Finanzierung eines solchen Systems zu beteiligen. Die Kaufkraft der Altersgruppe 60+ sollte nicht unterschätzt werden, es handelt sich hier keineswegs nur um klassische Discounterkunden. Dennoch zu glauben, Kaufkraft und Neustart des Handels könnte umsatzbezogen einen „Kurorteffekt“ in nahezu jeder Siedlung generieren, ist allerdings verfehlt.

Auch Unterzentren oder dörfliche Siedlungen klagen über Leerstände von Gebäuden des aufgegebenen Handels oder kleiner Betriebe des verarbeitenden Gewerbes. Die Neubelebung der beschriebenen Nahversorgungsstützpunkte böte über ihre Funktion hinaus auch die Chance einer Verbesserung des Ortsbildes oder der Wohnquartiersattraktivität.

Autor

Peter **Gräf**, Prof.-Dr., Dipl.-Kfm., Geographisches Institut der RWTH Aachen, Korrespondierendes Mitglied der ARL, Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Dirk Vallée

Analyse der Steuerungswirkungen

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Informelle Steuerung über regionale Einzelhandelskonzepte
 - 2.1 StädteRegion Aachen – STRIKT Aachen
 - 2.2 Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen – IMAGE Moderationsverfahren
 - 2.3 Vergleich
- 3 Formelle Steuerung über Regionalpläne
 - 3.1 Region Hannover
 - 3.2 Region Stuttgart
 - 3.3 Vergleich der formellen Konzepte
- 4 Fazit

Literatur

Anhang

Zusammenfassung

Die Steuerung des großflächigen und überörtlich wirkenden Einzelhandels kann durch informelle Konzepte, z. B. regionale Einzelhandelskonzepte, oder formelle Instrumente, wie planerische Vorgaben, in Regionalplänen erfolgen. Dabei sind wesentliche Unterschiede hinsichtlich der Vorgehensweise, Verbindlichkeit und Umsetzung zu erwarten, die anhand ausgewählter Fallbeispiele beschrieben werden. Die Beispiele werden hinsichtlich ihrer Ziele, Inhalte, der Vorgehensweise zur Aufstellung sowie der Steuerungswirkung analysiert und jeweils miteinander verglichen. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende und vergleichende Bewertung der beiden Steuerungsarten. Verbindlich verankerte Ziele und Grundsätze der Raumordnung können Rechtsklarheit schaffen, sind sanktionierbar und können konfliktträchtig sein. Informelle Instrumente können eine ähnliche darstellerische und inhaltliche Qualität erreichen wie die formellen Instrumente, sind aber freiwillig und daher kaum sanktionierbar.

Schlüsselwörter

Informelle und formelle Steuerung – Verbindlichkeit – gebietsscharf festgelegte Standortbereiche – Abstimmung auf den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes – zentrenrelevante Sortimente – Moderationsverfahren – Verkaufsflächenentwicklungsspielraum – nicht zentrenrelevante Sortimente – standardisierte Prüfverfahren

Analysis of management effects

Abstract

The management of large-scale retail facilities with supra-local influence can be carried out in regional plans using informal concepts, such as regional retail concepts, or formal instruments such as planning stipulations. Significant differences in procedure, authority and implementation are to be expected here, as is demonstrated by the use of various examples. These examples are analysed in terms of their aims, substance, procedures, and management effects, and compared with one another. There then follows a summary comparatively assessing the two types of management. The legally binding aims and fundamental principles of spatial planning can provide legal clarity, are enforceable and can be conflict-laden. Informal instruments can achieve a similar quality of representation and substance as formal instruments, but they are voluntary and thus scarcely possible to enforce.

Keywords

Informal and formal management – Binding nature – Spatially specific designated site areas – Harmonisation with the central place catchment area – Town-centre retail offerings – Facilitation procedures – Room for expansion of retail space – Non town-centre retail offerings – Standardised testing

1 Einleitung

Die Steuerung des großflächigen und überörtlich wirkenden Einzelhandels kann durch informelle Konzepte, z. B. regionale Einzelhandelskonzepte, oder formelle Instrumente, wie planerische Vorgaben, in Regionalplänen erfolgen. Dabei sind wesentliche Unterschiede hinsichtlich der Vorgehensweise, Verbindlichkeit und Umsetzung zu erwarten, die im Folgenden anhand ausgewählter Fallbeispiele beschrieben werden. Die Fallbeispiele umfassen dabei zwei informelle Konzepte und zwei formelle Instrumente aus unterschiedlichen Bundesländern. Sie werden hinsichtlich ihrer Ziele, Inhalte, der Vorgehensweise zur Aufstellung sowie der Steuerungswirkung analysiert und jeweils miteinander verglichen. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende und vergleichende Bewertung der beiden Steuerungsarten.

2 Informelle Steuerung über regionale Einzelhandelskonzepte

Beispiele für die informelle Steuerung des großflächigen Einzelhandels gibt es inzwischen eine ganze Reihe in der Bundesrepublik Deutschland. Für eine Analyse der Wirkungen ist zu berücksichtigen, in welchem Prozess diese zustande gekommen sind, wie sie mit formellen Planungsverfahren (Regionalplan, Bauleitpläne) verbunden sind sowie welche Abstimmungs- und Sanktionsmechanismen bestehen. Im Folgenden sollen zwei Verfahren näher vorgestellt werden (StädteRegionales Einzelhandelskonzept Region Aachen – STRIKT, BBE 2008; Region Bremen – IMAGE Moderationsverfahren, Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen 2008).

2.1 StädteRegion Aachen – STRIKT Aachen

In der StädteRegion Aachen existiert seit 2008 ein umfassendes Verfahren zur informellen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben. Dieses wurde von

der BBE Retail Experts Unternehmensberatung im Auftrag der zehn Kommunen der StädteRegion und unter Begleitung durch die Industrie- und Handelskammer Aachen, die Kreishandwerkerschaft Aachen und den Einzelhandels- und Dienstleistungsverband Aachen-Düren erarbeitet. Die StädteRegion Aachen ist seit dem Herbst 2010 als Rechtsnachfolger des Kreises Aachen eine regionale Gebietskörperschaft und zuständig für die Bereiche Jugend und Bildung, Soziales, Ordnungs- und Ausländerwesen, Veterinär- und Gesundheitswesen, Kataster, Straßenverkehrsamt sowie Straßenbau und Wohnungswesen. Zudem nimmt sie in Erweiterung der bisher bestehenden Kooperationsstrukturen und -felder eine Koordinierungsfunktion in den Bereichen der Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie des großflächigen Einzelhandels für die kreisfreie Stadt Aachen und die kreisangehörigen Kommunen des ehemaligen Kreises Aachen wahr. Die Vertretung und Einbindung der Bürgerinnen und Bürger geschieht über den direkt von der Bevölkerung gewählten StädteRegionstag mit dem StädteRegionsrat als oberstem und ebenfalls direkt gewähltem Repräsentanten. Damit ist eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerschaft gewährleistet und eine moderne Form zeitgemäßer Governance-Struktur geschaffen.

Aufbauend auf einer umfassenden Erhebung der Situation 2005 bis 2008 erfolgte eine gemeinsame Formulierung der Ziele durch die zehn Städte und Gemeinden zusammen mit den anderen Beteiligten (BBE 2008: 1). Dazu zählen die Stärkung und Optimierung der Zentrenstrukturen, die Vermeidung von „Wettrüsten“ an ungeeigneten Standorten, die Sicherung und Förderung von Lebensqualität und Attraktivität der Zentren sowie die Sicherung der Nahversorgung in allen Teilräumen. Zudem werden die Positionierung der Region als zukunftsorientierter Einzelhandelsstandort, die Verbesserung der Kommunikationsstrukturen und der Aufbau von Vertrauen zur Förderung der regionalen Kooperation angestrebt. Um dieses zu erreichen, wurden standardisierte Prüfkriterien geschaffen und Einzelfallprüfungen durch ein geregeltes Verfahren ersetzt. Die StädteRegion sowie die Kommunen erhoffen sich davon eine Verkürzung der Dauer der Genehmigungsverfahren sowie Erhöhung der Transparenz für die Kommunen und Ansiedlungsinteressenten.

Vor dem Hintergrund der im Jahre 2007 in NRW bestehenden Rechtslage, nach der keine abschließenden Vorgaben zu zentrenrelevanten Sortimenten durch den Landesgesetzgeber gemacht wurden, sind im STRIKT Empfehlungen zu nahversorgungsrelevanten und zentrenrelevanten Sortimenten ausgesprochen worden. Basierend auf den oben genannten Erhebungen wurde sodann eine Einzelhandelsdatenbank aufgebaut, die als GIS-gestütztes Monitoring-Instrument durch die StädteRegion fortgeführt wird.

Neben der Definition von Zielen und der Schaffung eines Monitoring-Instrumentes stand beim STRIKT die Schaffung eines transparenten und zügigen interkommunalen Abstimmungsverfahrens im Vordergrund (BBE 2008: 117 f.). Dieses Abstimmungsverfahren umfasst zunächst die Vereinbarung, dass großflächige Einzelhandelsvorhaben in den zentralen Versorgungsbereichen der Haupt- und Stadtteilzentren anzusiedeln sind. Ausnahmen wurden wegen ihres speziellen Flächen- und Erreichbarkeitsbedarfs mit Kfz für spezielle Großbetriebe wie Bau- und Möbelmärkte zugelassen. Darüber hinaus wurde ein Abstimmungsverfahren etabliert, welches die Partner bei Vorliegen eines Ansiedlungsinteresses in Gang setzen (BBE 2008: 119). Dieses sieht zunächst die Vorstellung des Vorhabens in einer von allen Kommunen besetzten Arbeitsgruppe sowie die Prüfung der Lage des Vorhabens vor. In einem zweiten Schritt werden weitere gemeinsam formulierte Kriterien zu Kaufkraftbindungen und -umverteilungen geprüft. Passt das Vorhaben zu den Kriterien und widerspricht keine Kommune, so legt die StädteRegion die Planung

mit dem positiven Votum der Bezirksregierung zur Entscheidung vor. Passt das Vorhaben nach Ansicht einzelner Mitglieder der Arbeitsgruppe nicht zu den Vorgaben des STRIKT, wird ein Diskussionsprozess in Gang gesetzt, der durch Veränderungen eine Vereinbarkeit mit den Vorgaben erzielen soll und damit die Genehmigung ermöglichen soll. Wird auch durch eine Veränderung kein Konsens erreicht, wird der StädteRegionstag befasst und gibt eine Beschlussempfehlung an die planende Kommune. Diese Beschlussempfehlung kann die Einstellung der Planung oder die Formulierung von Auflagen bzw. Forderungen für ein formales Verfahren bei der Bezirksregierung umfassen.

Neben dem beschriebenen Verfahren sind die Inhalte der Vorhabens- und Standortinformationen im STRIKT ebenso formuliert wie die Beurteilungskriterien. Zu Letzteren zählen:

- die Einordnung in die (gemeinsam beschriebenen) Haupt- und Stadtteilzentren (differenzierter als § 24a LEP NRW 2007)
- die Ansiedlung großflächiger Vorhaben (>800 m² Verkaufsfläche) nur in Hauptzentren sowie geeigneten Stadtteilzentren (analog § 24a LEP NRW 2007)
- die Prüfung der Größe des Vorhabens auf Übereinstimmung mit dem Verflechtungsbereich anhand der Kaufkraftbasis, der Einzelhandelsdichte, der Nahversorgungsfunktion sowie der Umsatz-Kaufkraft-Relation
- die Formulierung konkreter Vorgaben für Besonderheiten und Ausnahmefälle
- die Zuordnung großflächiger Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten zum Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB)

Hinsichtlich der planungsrechtlichen Absicherung sieht das STRIKT neben der Übernahme der in dem Konzept erarbeiteten Haupt- und Stadtteilzentren in die Kommunale Bauleitplanung insbesondere die Umstellung der BauNVOs „alter“ Bebauungspläne, die Belegung nach § 34 BauGB zu beurteilender Bereiche mit einem einfachen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB sowie die Formulierung entsprechender Ausschlussregelungen in den Baugebieten vor (BBE 2008: 144 f.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das STRIKT Aachen neben der Formulierung von Standortkriterien und -bereichen sowie Ansiedlungskriterien vor allem einen Abstimmungsprozess beschreibt und vorsieht, mit dessen Hilfe eine schnelle gegenseitige Information, die Erzielung eines Konsenses sowie die Beschleunigung der landesplanerisch erforderlichen Genehmigungsverfahren erreicht werden soll. Das informelle Verfahren hat mehrere Bewährungsproben bereits bestanden, bei denen ein Konsens erzielt werden konnte. Aktuell (Sommer 2011) ist jedoch ein Dissensfall aufgetreten, bei dem in einer Kommune ein großflächiges Einkaufszentrum außerhalb des Hauptzentrums einer Flächengemeinde errichtet werden soll. Der Dissens wurde entsprechend den Regeln formal festgestellt, jedoch will die Standortgemeinde die Planungen fortsetzen. Die Entscheidungsfindung der Bezirksregierung bleibt abzuwarten.

2.2 Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen – IMAGE Moderationsverfahren

Ausgehend von dem Interkommunalen Raumkonzept Region Bremen (INTRA) aus dem Jahr 2004 hat sich der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, zu dem neben dem Oberzentrum Bremen 30 Städte und Gemeinden im Umland in den Landkreisen Oldenburg, Osterholz, Diepholz, Verden und Wesermarsch zählen, zwischen 2006 und 2008 mit der Aufstellung eines Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzeptes befasst. Die-

ses wurde durch das Büro Acocella erstellt und umfasste neben einer Ist-Analyse des Einzelhandelsangebotes eine Bestands- und Nachfrageanalyse sowie einen Kennzahlenvergleich. Darauf aufbauend wurden einzelhandelsbezogene Hierarchisierungen der Einzelhandelsinnenstädte/-ortskerne/-stadtteilzentren sowie weiterer Einzelhandelsstandorte vorgenommen (Kommunalverbund 2008: 3). Darauf aufbauend wurde ein Entwicklungsrahmen beschrieben, in dem die städtebaulichen, regionalplanerischen und ökonomischen Rahmenbedingungen dargestellt sind. Sodann wurde ein Zielsystem für das regionale Zentren- und Einzelhandelskonzept entwickelt und ein Moderationsverfahren mit Bewertungskriterien zur interkommunalen Umsetzung in der vorliegenden speziellen bundesländerübergreifenden Situation entwickelt.

Die Abgrenzung der Innenstädte, Ortskerne und Stadtteilzentren erfolgte anhand der Dichten von Einzelhandels- und Dienstleistungsbesatz, der Nahversorgungsfunktion, infrastruktureller und baulicher Barrieren (z. B. Straßen, Bahnlinien, Bürokomplexe, Hallen), städtebaulicher Brüche (z. B. Straßenraumgestaltung, Baustruktur) sowie teilweise historischer Bezüge (Kommunalverbund 2008: 10). Bei der Formulierung der Perspektiven wurden neben Aspekten der Demographie und Bevölkerungsentwicklung auch Verkaufsflächenentwicklungen (Konzentrationen) sowie wettbewerbliche Aspekte im Einzelhandelssektor mit berücksichtigt. Darauf aufbauend konnte ein rechnerischer Verkaufsflächenentwicklungsspielraum ermittelt werden (Kommunalverbund 2008: 85 f.).

Das Zielsystem basiert auf den landesplanerischen Vorgaben in Niedersachsen und umfasst eine maßstabsgerechte Dimensionierung zur Erfüllung des Zentralitäts- und Kongruenzgebotes, das Integrationsgebot, Sonderregelungen für Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten, Regelungen zur Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf max. 10 % bzw. 700 m² sowie ein interkommunales Abstimmungsgebot (Kommunalverbund 2008: 88 f.). Zudem sind die Ziele des Stadtentwicklungsprogramms Bremens aufgeführt, die ähnliche Punkte umfassen.

Für das Moderationsverfahren wurde der Kommunalverbund als Träger eingesetzt. Die Teilnahme der Kommunen ist freiwillig und als eine Ergänzung zu den Regelungen des BauGB sowie der BauNVO vorgesehen. Das IMAGE-Verfahren soll einem raumordnungs- und baurechtlichen Genehmigungsverfahren vorgeschaltet werden und wird durch eine Datenbank als quantitative Grundlage gestützt. Dazu sind zunächst differenzierte Einstiegswerte formuliert, die überörtliche Wirkungen je Zentralitätstyp Ober-, Mittel- und Grundzentrum in Teilen erlauben. Die Werte liegen zwischen 1000 m² in Grundzentren für Vorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten und gehen bis zu 10.000 m² für Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten im Oberzentrum Bremen. Das Verfahren beginnt bei Überschreiten der Einstiegswerte mit einer Meldung/Anzeige (z. B. bei Vorliegen einer Bauvoranfrage) und der Darstellung von Art, Größe und Lage des Vorhabens beim Kommunalverbund. Sodann wird eine externe gutachterliche Prüfung eingeleitet, durch die die oben genannten Ziele und Gebote geprüft werden. Wird eine Vereinbarkeit festgestellt, ergeht ein positiver Bescheid an die Ansiedlungskommune. Im Fall von Verletzungen der Ziele und Regeln startet ein erstes Moderationsverfahren zwischen den Ansiedlungskommunen, dem Kommunalverbund, der IHK sowie dem externen Gutachter. Ziel ist die Abschätzung des vertieften Moderationsbedarfs oder die Erzielung einer einstimmigen Empfehlung. In einer zweiten Moderationsrunde werden durch den externen Gutachter vertiefte Prüfungen angestellt und schlussendlich ist eine Mehrheitsempfehlung zum Abschluss vorgesehen (Kommunalverbund 2008: 101 f.).

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Kommunen sich verpflichtet haben, die in dem Regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept erarbeiteten Vorschläge sowie Standortbereiche in ihre Bauleitplanung zu übernehmen, was weitgehend geschehen ist. Vor dem Hintergrund der landesplanerischen Situation in Niedersachsen, welche die Regionalplanung im Wesentlichen auf der Ebene der Landkreise sieht und eine Darstellung der standortbezogenen Einzelhandelsentwicklung in den regionalen Raumordnungsprogrammen (RROP) ohne Zustimmung der Kommunen nicht vorsieht, ist die Steuerungswirkung als eingeschränkt anzusehen. Konkrete Raumordnerische Regelungen bestehen in den beteiligten Landkreisen nicht und es ist festzuhalten, dass der informelle Prozess keine abschließende Verbindlichkeit weder hinsichtlich der Lage noch der Abgrenzung von Standorten oder hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit entfaltet.

2.3 Vergleich

Die Inhalte, Ziele und Vorgehensweisen der beiden regionalen Einzelhandelskonzepte STRIKT und IMAGE sind ähnlich. In beiden Fällen besteht ein von den Kommunen freiwillig getragener Prozess, innerhalb dessen eine Einigung auf inhaltliche Ziele der Stadt-, Regional- und Einzelhandelsentwicklung erfolgt ist. Es wurden Standortbereiche und Lagekriterien formuliert, die die Kommunen in ihre Bauleitplanung übernehmen sollen. Zudem wurde für Abweichungen und Konfliktfälle ein Verfahren zur gegenseitigen Information mit dem Ziel einer Konsensfindung etabliert, welches sich in einer Reihe von Fällen auch bewährt hat. Allerdings zeigt gerade das zum STRIKT aufgeführte Beispiel auch die Grenzen informeller Verfahren, die dann eintreten, wenn eine der beteiligten Kommunen die gemeinsame Basis verlässt bzw. sich nicht an die verabredeten Regeln hält. Dann bestehen keine Sanktionsmöglichkeiten.

3 Formelle Steuerung über Regionalpläne

Bei der formellen Steuerung über Regionalpläne sind in diesen Regionalplänen Standortbereiche für unterschiedliche Arten großflächiger Einzelhandelsbetriebe (zentrenrelevante und nicht zentrenrelevante) sowie Regelungen zu Randsortimenten als Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung vorgegeben. Damit sind die Standortbereiche (abschließend) festgelegt und bei der Formulierung als Ziel der Raumordnung sind Ansiedlungen nur innerhalb dieser Bereiche möglich. Durch die Formulierung als Ziele der Raumordnung entstehen gleichzeitig Bindungswirkungen und Anpassungserfordernisse gegenüber den Standortkommunen, sodass Klarheit für Ansiedlungskommunen, Nachbarkommunen und Ansiedlungsinteressenten besteht. Unterschiede bestehen im Zustandekommen der Regelungen und der Art bzw. Darstellung bzw. Intensität der Abgrenzung.

3.1 Region Hannover

Die Region Hannover ist seit 2001 als Gebietskörperschaft zuständig für vielfältige Koordinierungsaufgaben für die Landeshauptstadt Hannover und den früheren Landkreis Hannover. Sie ist zudem Aufgabenträgerin des regionalen ÖPNV und nach dem Landesplanungsgesetz Niedersachsen Trägerin der Regionalplanung für die Region. Als solche stellt sie das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) auf, dessen aktuelle Fassung aus dem Jahr 2005 auch Regelungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten großflächiger Einzelhandelsbetriebe umfasst (Region Hannover 2005).

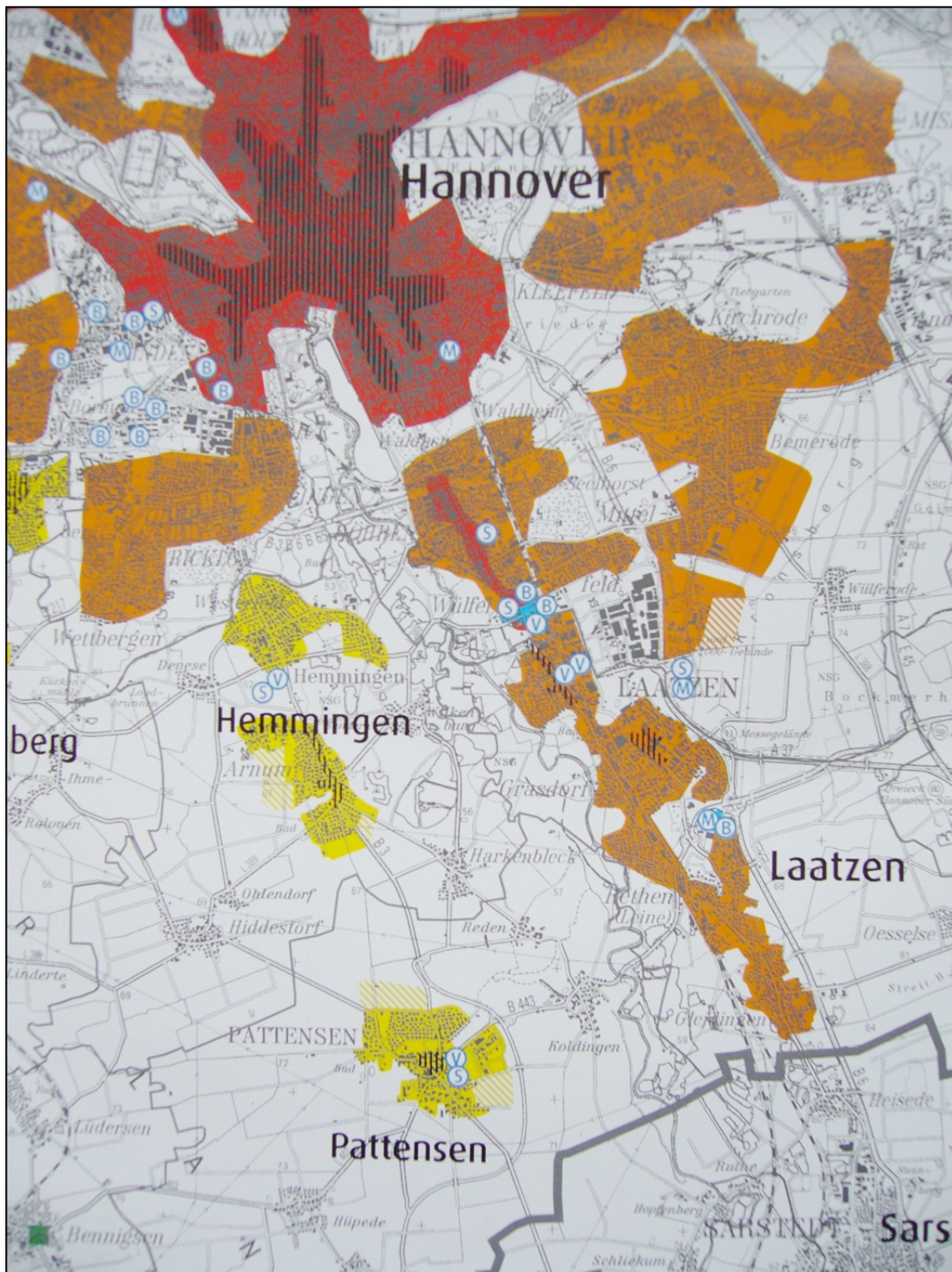
Ausgehend von städtebaulichen Missständen, einem Attraktivitäts- und Funktionsverlust der Innenstädte, einem massiven Ansiedlungsdruck auf Gewerbeflächen an Auto-

bahnen und auf dem Gelände der EXPO 2000 sowie ständigen Einzelfallbeobachtungen und einer fehlenden Gesamtschau von Bestand und Ansiedlungsanfragen, sollte nach verträglichen Ansiedlungsmöglichkeiten gesucht werden. Diese sollten dann regionalplanerisch abgesichert werden. Damit wurde insbesondere versucht, Planungssicherheit für die Kommunen und Investoren zu schaffen. Durch die Rolle als Träger der Regionalplanung kann gleichzeitig eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erreicht werden, indem bei Übereinstimmung mit den Regelungen des RROP unmittelbar die erforderliche Zustimmung der Regionalplanung ausgesprochen werden kann.

Die regionalplanerischen Regelungen wurden, ausgelöst durch einen konkreten Ansiedlungskonflikt im Jahr 1997, durch eine interkommunale Arbeitsgruppe unter Moderation der Regionalplanung sowie Beteiligung der IHK und des Einzelhandelsverbandes vorbereitet. Ziele waren die Lenkung der Vorhaben und Standorte sowie deren Integration in das zentralörtliche System. Zudem sollte möglichst ein Konsens zwischen den Kommunen und weiteren Partnern erzielt werden. Eine wesentliche Vereinfachung bei der Festlegung von Standorträumen war zunächst eine Zonierung von Tabuzonen, Suchräumen und Positivbereichen (vgl. Abbildung 1). Auf dieser Basis wurde durch die Übertragung und Integration in das RROP eine Verbindlichkeit erreicht und es konnte eine regionale Konfliktmoderation installiert werden.

Die Zonierung der Standortbereiche unterscheidet den Standortbereich im Oberzentrum (Abbildung 1, rot), den Zentralörtlichen Ergänzungsbereich im Oberzentrum sowie den Standortbereich im Mittelzentrum (Abbildung 1, orange), den Standortbereich im Grundzentrum (Abbildung 1, gelb), herausgehobene Nahversorgungsstandorte (grüner Punkt, im Kartenausschnitt nicht dargestellt) sowie Fach- und Verbrauchermarktstandorte (Abbildung 1, Symbole S, B, V). Bei den Fachmarktstandorten sind neben den Standortbereichen im RROP auch Regelungen zu den maximal zulässigen innenstadtrelevanten Randsortimenten sowie teilweise zu Größenbeschränkungen und Begrenzungen auf einzelne Branchen formuliert, um keine zu starken Übergewichte an einzelnen Stellen entstehen zu lassen und so eine ausgewogene Raumstruktur sowie eine Verkehrsreduzierung erreichen zu können.

Abb. 1: Zonierung der Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover (2005)

In den Nahversorgungsstandorten ist die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben bis zu einer Größe von 1.600 m² Verkaufsflächen zulässig, sofern die Funktion der

Zentralen Orte nicht gefährdet wird. Bei neuen Einkaufszentren dürfen 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschritten werden. Sodann sind differenziert für Grund-, Mittel- und Oberzentren Zielaussagen für den Versorgungskern sowie den zentralörtlichen Standortbereich formuliert, deren Einhaltung die Ansiedlung und Erweiterung ohne weitere raumordnerische Prüfung zulassen. In Zweifelsfällen sind Einzelfallprüfungen bei der unteren Landesplanungsbehörde vorgesehen.

Als Steuerungsprinzipien bestehen also räumlich konkrete Abgrenzungen der zentralörtlichen Standortbereiche und damit die Formulierung von Positivbereichen (quasi Eignungsgebiete). Durch die Festlegung der Fachmarktstandorte ist dort eine kontrollierte Entwicklung möglich. Außerhalb der Positivbereiche ist die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben flächendeckend ausgeschlossen. Die vorgegebene Rahmensetzung in der Form von Zielen der Raumordnung ist bindend und ist durch die Kommunen mittels kommunaler Einzelhandelskonzepte ausfüllbar sowie in deren Bauleitplanung zu übernehmen.

3.2 Region Stuttgart

Die Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Region Stuttgart erfolgte vor einem ähnlichen Hintergrund wie in der Region Hannover. Anlass waren vermehrte Ansiedlungswünsche und teilweise realisierte großflächige Einzelhandelsvorhaben und Kinocenter außerhalb der Zentralen Orte sowie der Zentren großer und kleinerer Städte. Insbesondere die Mittelzentren wollten den Exodus stoppen und ihre Funktionsfähigkeit damit sichern. Insofern sind sie an den Träger der Regionalplanung herangetreten und haben zusammen mit diesem erste Plansätze als Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie Gebietsabgrenzungen für die Standortbereiche erarbeitet, die dann in den Regionalplan 1998 einfließen.

Mit einer Änderung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg (Entwurf 2000, Verbindlichkeit 2002) konnten zu den Plansätzen dann auch räumliche Abgrenzungen in den Regionalplan aufgenommen werden, was zu einer Teilfortschreibung führte. Seitdem sind im Regionalplan gebietsscharf die Standortbereiche für großflächige, zentrenrelevante Vorhaben festgelegt (als Ziele der Raumordnung) und darüber hinaus Bereiche für nicht zentrenrelevante Vorhaben gekennzeichnet (als Grundsätze der Raumordnung). Letztere sollen nur dann genutzt werden, wenn es in den Zentren oder an deren Rand nicht geht. Dabei sind die Flächen für die zentrenrelevanten Randsortimente auf 350 m² pro Vorhaben begrenzt (als Z). Die Abgrenzung der Gebiete fand im Benehmen mit den Standortkommunen meist auf Vorschlag der Kommunen statt. In der Regel lagen dazu Einzelhandelskonzepte der Kommunen vor. In einigen Fällen wollten die Kommunen größere Abgrenzungen oder mehrere Ergänzungsstandorte dargestellt haben, was aber von der Regionalplanung wegen mangelhafter Integration in das städtebauliche Gefüge so nicht aufgegriffen wurde.

Im Einzelnen werden zur regionalplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Region Stuttgart und in ähnlicher Weise auch in den anderen Regionalplänen in Baden-Württemberg die Standortbereiche für den großflächig und überörtlich wirkenden Einzelhandel gebietsscharf festgelegt und stellen damit eine verbindliche Vorgabe für die Bauleitplanung dar. Die Darstellung und Festsetzung von Sonder- oder Kerngebieten für derartige Einzelhandelsgroßprojekte in kommunalen Bauleitplänen ist nur in den im Regionalplan festgelegten Bereichen möglich, wodurch insbesondere die Einhaltung des städtebaulichen Integrationsgebots und die verbrauchernahe und gut erreichbare Versorgung gesichert werden sollen. Die Standorte sind an das Zentrale-

Orte-System gekoppelt, um im Sinne der Erhaltung einer umfassenden, erreichbaren und dezentralen Versorgungsinfrastruktur eine Bündelung auch mit anderen Elementen der Daseinsvorsorge langfristig sichern zu können.

Nach dem Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10.07.2003 hat die Steuerung der Standorte des großflächigen Einzelhandels durch die Regionalplanung zu erfolgen. §11 Abs. 3 regelt, dass „soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich ist ... der Regionalplan ... insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe“ festzulegen hat. Darüber hinaus ist in §11 Abs. 7 festgelegt: „Der Regionalplan kann die Festlegungen nach Absatz 3 Satz 2 Nr. ... 5. ... in Form von Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten sowie Ausschlussgebieten treffen.“ Der Landesentwicklungsplan 2002 legt darüber hinaus als Ziel der Raumordnung in Plansatz 3.3.7 (Z) fest (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002): „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 errichtet oder erweitert werden. Hiervon abweichend kommen 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- und Unterzentren zusammengewachsen sind.

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

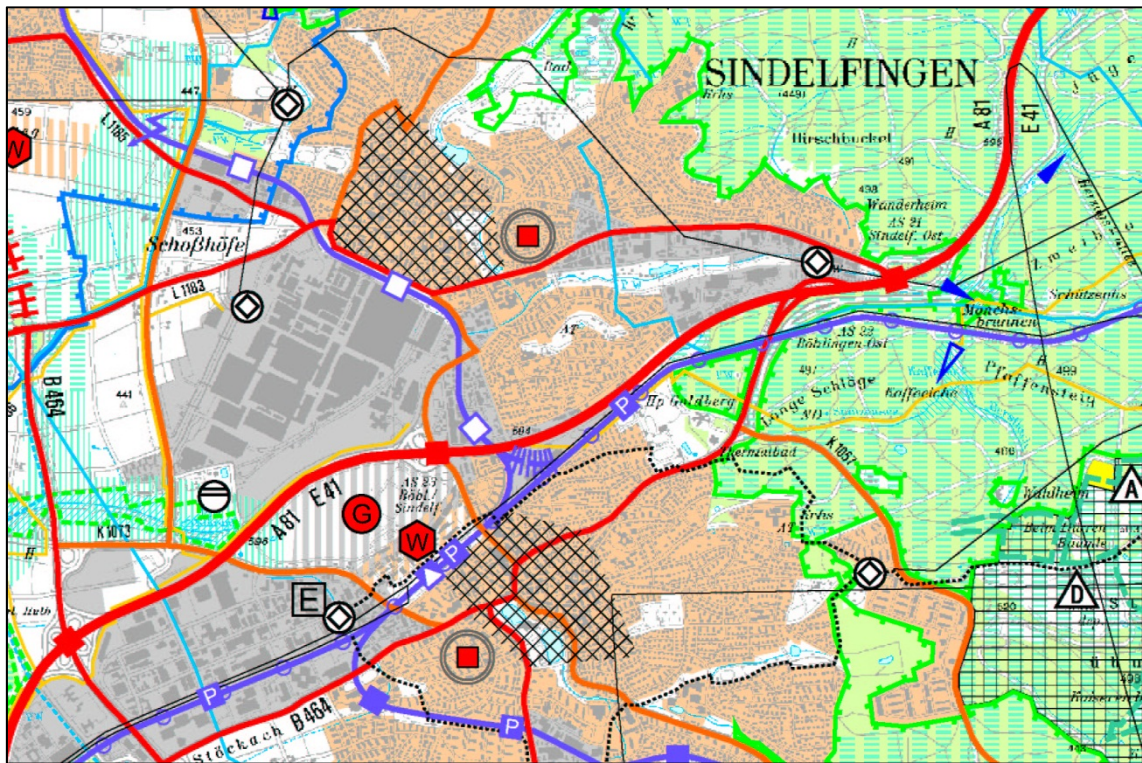
Durch die Formulierung als Ziel der Raumordnung ist vorgegeben, dass die Festlegungen der Regionalpläne nicht abwägungsfähig sind und daher von den Trägern der Bauleitplanung zu beachten sind. In den Regionalplänen des Landes sind in Umsetzung der Vorgaben Ziele und Grundsätze der Raumordnung in textlicher und zeichnerischer Form enthalten, die im Wesentlichen wie nachfolgend am Beispiel der Region Stuttgart dargestellt aussehen (Verband Region Stuttgart 2010). Sie umfassen eine gebietsscharfe Darstellung der zentralörtlichen Versorgungskerne, sogenannte Ergänzungsstandorte für Einzelhandelsgroßbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten und dazu eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente.

Die in der Raumnutzungskarte des Regionalplans im Maßstab 1:50.000 gebietsscharf durch eine Schraffur dargestellten zentralörtlichen Versorgungskerne sind gemäß §8 Abs. 3 LplG Baden-Württemberg räumlich und nicht parzellenscharf abgegrenzt. Sie haben die Funktion eines Vorranggebietes mit Ausschlusswirkung außerhalb. Im Rahmen der Bauleitplanung besteht insofern ein gewisser Ausformungsspielraum hinsichtlich der genauen Abgrenzung und der Einbeziehung einzelner Parzellen, aber im Hinblick auf das regionale und städtische Siedlungsgefüge ist eine deutliche Konkretisierung erfolgt. Zur Abgrenzung wurden den betroffenen Städten und Gemeinden durch den Träger der Regionalplanung Vorschläge für die Abgrenzung auf der Grundlage von deren Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepten vorgelegt und im Rahmen des Beteiligungsverfahrens entsprechend dem Gegenstromprinzip vor der Beschlussfassung zum Regionalplan mit diesen abgestimmt (nicht unbedingt im Einvernehmen, aber nach Anhörung). Die gebietsscharf festgelegten Standortbereiche (vgl. Abbildung 2, schwarze Diagonalschraffur),

in denen der zentrenrelevante Einzelhandel stattfinden darf, sollen so die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde stärken.

Zudem ist in den Plansätzen geregelt, dass andere Zentrale Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung durch Vorhaben in den zentralörtlichen Versorgungskernen nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Abb. 2: Zentralörtlicher Versorgungskern (offene Diagonalschraffur über den Siedlungskörpern), Beispiel Doppel-Mittelzentrum Böblingen Sindelfingen



Quelle: Verband Region Stuttgart (2010)

Die Abgrenzung erfolgte vor dem Hintergrund folgender grundlegender Annahmen: Es werden keine einzelnen Standorte abgegrenzt, sondern zusammenhängende Bereiche, in denen Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe möglich sein sollen. Die Abgrenzung und Festlegung der Einzelhandelsschwerpunkte bedeutet nicht, dass im Umkehrschluss innerhalb dieser Bereiche Einzelhandel an jeder Stelle möglich oder sinnvoll ist. Festgelegt wird lediglich ein räumlicher Bereich der jeweiligen Stadt, in welchem Standorte, die den regionalplanerischen Vorgaben zur räumlichen Lage entsprechen, grundsätzlich möglich sind. Damit erfolgt eine räumliche Konkretisierung „städtebaulich integrierter Lagen“, während den Kommunen gleichzeitig planerische Spielräume für die detaillierte Ausgestaltung sowie die Sicherung der Nahversorgung überlassen werden.

Für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel gelten zunächst für alle neuen Einzelhandelsgroßprojekte die zentralörtlichen Versorgungskerne als Anknüpfungspunkt für die Standortfestlegung. Bestimmte Formen des (Fach-)Einzelhandels können aufgrund ihrer oftmals schwierigen Integration in den Innenstadtbereich auch außerhalb desselben realisiert werden. Solche Einzelhandelsbetriebe sind z. B. Möbelhäuser, Bau- und Gartenmärkte. Für solche Märkte wird die Voraussetzung geschaffen, dass sie unter be-

stimmten Bedingungen an einem alternativen Standort außerhalb dieser Bereiche realisiert werden können (Ergänzungsstandort), der durch ein Symbol ebenfalls im Regionalplan räumlich konkret in Abstimmung mit der Standortkommune festgelegt ist (vgl. Abbildung 2, Symbol E im Kasten). Die Standortbereiche wurden nach dem gleichen Verfahren wie die zentralörtlichen Versorgungskerne mit den Kommunen abgestimmt.

Die konkreten Gründe für eine solche Abweichung sind im Einzelfall nachvollziehbar darzulegen. Die übrigen Voraussetzungen für die Realisierung – insbesondere die Integration in den zentralörtlichen Versorgungskern und die Abstimmung auf den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes – sind jedoch weiterhin zu beachten. Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevantem Sortiment (dazu ist eine Sortimentsliste in der Begründung dargestellt) sind ebenfalls den in der Raumnutzungskarte dargestellten regionalbedeutsamen Einzelhandelsschwerpunkten oder deren unmittelbarem Umfeld zugeordnet. Zentrenrelevante Randsortimente sind bei Vorhaben außerhalb der in der Raumnutzungskarte dargestellten regional bedeutsamen Einzelhandelsschwerpunkte i. d. R. auszuschließen. Ausnahmsweise zugelassen werden können bei sorgfältiger Begründung entsprechende Sortimente auf höchstens 3% der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 350 m² Verkaufsfläche.

Wo ein solches Bestandsgebiet nicht vorhanden ist oder aufgrund von Streulagen nicht eindeutig definierbar ist, wurden Entwicklungsvorstellungen der Kommunen, insbesondere in Form konkreter Einzelhandelsentwicklungskonzepte, berücksichtigt. Die Berücksichtigung entsprechender Einzelhandelskonzepte kann im Einzelfall auch dazu führen, dass auf die Darstellung eines solchen Bereiches verzichtet wird. Mit der Darstellung dieser Bereiche ist jedoch nicht verbunden, dass diese Bereiche für entsprechende Einzelhandelszwecke vorrangig aufgesiedelt werden müssen. Die Ergänzungsstandorte sind vielmehr als Angebotsstandorte anzusehen, die aus regionalplanerischer Sicht vorzugswürdig sind.

Mit den beschriebenen Festlegungen wird insbesondere das städtebauliche Integrationsgebot und damit der Zentrumschutz erfüllt. Zudem werden die Sicherstellung einer gut erreichbaren verbrauchernahen Versorgung und die Vermeidung von Fahrverkehr erreicht, indem die Standorte insbesondere die überörtliche Anbindung an den ÖPNV berücksichtigen.

Zur Einhaltung des Kongruenzgebotes sowie des Beeinträchtigungsverbotes sind im Einzelfall Nachweise in Form eines Einzelhandelsgutachtens zu führen, es sei denn, die Kommunen verfügen über umfassende und aktuelle sortimentspezifische Besatzzahlen und Potenzialstudien, aus denen sich ablesen lässt, ob und welche weiteren Einzelhandelsgroßbetriebe möglich sind. Die Koppelung an die Zentralen Orte bettet dieses Vorgehen in die räumliche Gesamtplanung ein.

3.3 Vergleich der formellen Konzepte

Die beiden dargestellten Verfahren zeigen Ähnlichkeiten in der Vorgehensweise insb. hinsichtlich der Vorbereitung und verbindlichen Formulierung von Zielen der Raumordnung. In beiden Fällen werden Standortbereiche abgegrenzt, die als Ziele der Raumordnung über den § 4 ROG sowie das Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB eine deutliche Bindung der Kommunen hervorrufen. Als Stärken sind die Klarheit hinsichtlich der Standorte für alle großflächigen Einzelhandelsvorhaben sowie die klaren Regelungen für maximal zulässige Randsortimente bei Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten zu sehen. Die Größe der Vorhaben muss im Einzelfall mittels Verträglichkeitsgutachten im Hinblick auf das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot beur-

teilt werden. Grenzen sind bei der planerischen Bewältigung von Altfällen zu sehen, insbesondere der Anpassung älterer Bebauungspläne an die aktuellsten Regelungen der BauNVO.

4 Fazit

Die vorstehend beschriebenen unterschiedlichen Herangehensweisen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels lassen sich thesenartig wie folgt zusammenfassen und beurteilen:

- Besteht eine (starke) formelle Regionalplanung sowie ein Steuerungswille derselben und/oder bestehen entsprechende eindeutige landesplanerische Vorgaben, können verbindlich verankerte Ziele und Grundsätze der Raumordnung Rechtsklarheit schaffen und eine abschließende und verbindliche Steuerung des großflächigen und überörtlich wirkenden Einzelhandels ermöglichen. Dabei ist naturgemäß nicht ausgeschlossen, dass Konflikte zwischen kommunaler Bauleitplanung und der Regionalplanung entstehen. Allerdings erlaubt das gesetzlich normierte Verhältnis von Raumordnung zu Bauleitplanung bei Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten und Vorliegen überörtlicher Wirkungen entsprechende Regelungen, sodass damit rechtssichere und planungs- und baurechtlich sanktionierbare Regelungen geschaffen werden können.
- Bestehen keine raumordnerischen Regelungen, erlauben informelle Verfahren vor allem die Vereinbarung gemeinsamer Ziele sowie die Verbesserung der gegenseitigen Kommunikation und Information und damit die Schaffung von Vertrauen. Sie können auch zu einem Konsens hinsichtlich der Abgrenzung von Ansiedlungsbereichen oder der Formulierung von Kriterien führen. Damit kann eine ähnliche darstellerische und inhaltliche Qualität erreicht werden wie durch formelle Regelungen über einen Regionalplan. Für eine rechtliche Verbindlichkeit ist allerdings die Überführung in Regionalpläne oder Bauleitpläne erforderlich, die letztlich nur freiwillig durch die Beteiligten erfolgen kann. Wesentliches Manko der informellen Verfahren ist insofern deren Unwirksamkeit bei Ausscheren eines Teilnehmers im Konfliktfall.

Literatur

- BBE Retail Experts Unternehmensberatung (2008): Städteregionales Einzelhandelskonzept STRIKT Aachen. Köln.
- Hager, G. (Hrsg.) (2010): Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels – Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009. = Arbeitsmaterial der ARL 354. Hannover.
- Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. (Hrsg.) (2008): Regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept für die Region Bremen – Fortführung des IMAGE Moderationsverfahrens. Endbericht, Dr. Acocella Büro für Stadt- und Regionalentwicklung im Auftrag des Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen. Lössach.
- Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Hannover – Einzelhandelskonzept. Hannover.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart. Stuttgart.
- Wagner, J. (2010): Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Hager, G. (Hrsg.) (2010): Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels – Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009. = Arbeitsmaterial der ARL 354. Hannover, 34-41. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002. Stuttgart.

Anhang

Zur Umsetzung der Regelungen im Regionalplan ist für die Region Stuttgart eine Teilfortschreibung zum Thema großflächiger Einzelhandel (Kapitel 2.7) im Jahr 2002 durchgeführt worden. Diese Passagen wurden in die Gesamtfortschreibung des Regionalplans als Kapitel 2.4.3.2 integriert (Verband Region Stuttgart 2010). Nachfolgend ist der Wortlaut wiedergegeben.

2.4.3.2 Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe (Einzelhandelsgroßprojekte)

2.4.3.2.1 (G) Gewährleistung der verbrauchernahen Versorgung

(1) Die wohnungsnahe Grundversorgung (Nahversorgung) soll möglichst in allen Städten und Gemeinden gewährleistet und gesichert werden. Einzelhandelsbetriebe sollen verbrauchernah und städtebaulich integriert in günstiger Zuordnung zu den Stadt- und Ortszentren oder zusammenhängenden Wohngebieten angesiedelt werden.

(2) Bei der Standortwahl und der Verkehrserschließung von Einzelhandelseinrichtungen soll Belangen der nicht oder nicht ständig über ein motorisiertes Individualverkehrsmittel verfügenden Bevölkerung und mobilitätseingeschränkter Personen besondere Beachtung geschenkt werden. Die Standorte sollen für den Fußgänger- und Fahrradverkehr gut erschlossen und mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreichbar sein.

2.4.3.2.2 (Z) Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte und Veranstaltungszentren

(1) Einzelhandelsbetriebe, Einkaufszentren und sonstige Handelsbetriebe für Endverbraucher mit einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² (Einzelhandelsgroßprojekte) sowie die Erweiterung bestehender Einrichtungen sind nur im Oberzentrum bzw. den Mittel- und Unterzentren zulässig.

(2) Verkaufsflächenumfang und Einzugsbereich entsprechender Einrichtungen sind insbesondere auf die Einwohnerzahl des Zentralen Ortes und dessen Verflechtungsbereichs abzustimmen. Hersteller-Direktverkaufszentren/Fabrikverkaufszentren sind als Einkaufszentren zu behandeln und nur im Oberzentrum vorzusehen. Bei Einzugsbereichen, die nicht wesentlich über einen Mittelbereich hinausgehen, kommen dafür auch Mittelzentren in Frage.

(3) Die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde und anderer Zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung dürfen dabei nicht beeinträchtigt werden.

(4) Einzelhandelsgroßprojekte, die ausschließlich der Grundversorgung der Einwohner dienen und keine schädlichen Wirkungen erwarten lassen, insbesondere auf die zentralörtlichen Versorgungskerne und die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden oder deren Ortskerne, sind auch in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig. Für die vorgenannten Einzelhandelsgroßprojekte gelten die Plansätze 2.4.3.2.3 bis 2.4.3.2.5 nicht. Ausschließlich der Grundversorgung dienen Einzelhandelsgroßprojekte, deren Sortiment Nahrungs- und Genussmittel einschließlich Getränke sowie Drogerieartikel umfasst; sonstige Waren dürfen nur als Nebensortiment auf nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche angeboten werden.

(5) Überörtlich wirksame Veranstaltungszentren sowie die Erweiterung bestehender Einrichtungen sind ebenfalls nur im Oberzentrum bzw. den Mittel- und Unterzentren zulässig. Der Einzugsbereich entsprechender Einrichtungen ist auf die Einwohnerzahl des Zentralen Ortes und seines Verflechtungsbereiches abzustimmen.

2.4.3.2.3 (Z) Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG)

(1) Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (vgl. Sortimentsliste in der Begründung) sind nur in den zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskernen und nur in den in der Raumnutzungskarte dargestellten und als Vorranggebiet gebietsscharf festgelegten Standorten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte vorzusehen.

(2) Außerhalb dieser Vorranggebiete sind Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ausgeschlossen (Ausschlussgebiet).

2.4.3.2.4 (Z) Schwerpunkte für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte

(1) Standorte für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (vgl. Sortimentsliste in der Begründung) sind ebenfalls nur in den zentralörtlichen Versorgungskernen zulässig und den in der Raumnutzungskarte dargestellten Schwerpunkten für Einzelhandelsgroßprojekte gemäß PS 2.4.3.2.3 oder deren unmittelbarem Umfeld zuzuordnen.

(2) Von der Zuordnung zu diesen Schwerpunkten kann für Einzelhandelsgroßprojekte für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte dann abgewichen werden, wenn innerhalb der in der Raumnutzungskarte dargestellten Vorranggebiete für Einzelhandelsgroßprojekte wegen nicht ausreichender Flächengröße, nicht herstellbarer ausreichender Verkehrserschließung oder zwingender Inanspruchnahme potenzieller Flächen für andere Nutzungen, keine Standortmöglichkeiten gegeben sind.

(3) Soweit für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte von einer Zuordnung zu den Standorten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte abgesehen werden soll, sind zentrenrelevante Randsortimente auf höchstens 3 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 350 m² Verkaufsfläche zu beschränken.

2.4.3.2.5 (G) Ergänzungsstandorte

(1) Aus raumordnerischer Sicht für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte außerhalb der Vorranggebiete nach PS 2.4.3.2.3 grundsätzlich geeignete Standortbereiche sind in der Raumnutzungskarte als Ergänzungsstandorte festgelegt. Diese Standortbereiche gelten als raumordnerisch abgestimmt, sofern die Vorgaben von PS 2.4.3.2.2 eingehalten sind.

(2) Als Ergänzungsstandort kann alternativ jeweils auch ein anderer Standort dann in Frage kommen, wenn die Vorgaben der Plansätze 2.4.3.2.2, 2.4.3.2.3 und 2.4.3.2.4 im Übrigen eingehalten werden. Dies ist im Einzelfall konkret zu prüfen und entsprechend nachzuweisen.

2.4.3.2.6 (G) Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr

(1) Neue Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte und Veranstaltungszentren gemäß PS 2.4.3.2.2 sollen nur an solchen Standorten realisiert werden, an denen sie an den öffentlichen Personennahverkehr direkt angebunden sind.

(2) Einrichtungen, die aufgrund des Umfangs ihrer Verkaufsflächen oder ihres zu erwartenden Besucheraufkommens besonders große Bedeutung entfalten können – insbesondere bei Verkaufsflächen über 25.000 m² oder Veranstaltungszentren mit mehr als 5.000 Besucherplätzen – sollen nur an solchen Standorten realisiert werden, an denen sie an den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr angebunden sind.

2.4.3.2.7 (V) Erarbeitung von Entwicklungskonzepten

Es wird vorgeschlagen, dass zur Ordnung und Entwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten und überörtlich wirksamen Veranstaltungszentren gemäß PS 2.4.3.2.2 von den Kommunen umfassende, die ganze Gemeinde sowie das Umland einbeziehende Entwicklungskonzepte erarbeitet und mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange abgestimmt werden.

2.4.3.2.8 (Z) Räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben (Agglomeration)

(1) Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind in den Ortskernen aller Gemeinden zulässig. Wird ein Bauleitplan aufgestellt oder geändert, dessen Geltungsbereich den Ortskern ganz oder teilweise erfasst, so darf die hiernach zulässige Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben keine schädlichen, überörtlichen Wirkungen entfalten, insbesondere auf die zentralörtlichen Versorgungskerne, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden oder deren Ortskerne. Ansonsten gelten für Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben die Plansätze 2.4.3.2.2 (Z) bis 2.4.3.2.6 (Z) entsprechend.

(2) Eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben entsteht, wenn räumlich nahe beieinander liegend mehrere Einzelhandelsbetriebe errichtet werden, zu einem bestehenden Einzelhandelsbetrieb ein oder mehrere neue Einzelhandelsbetriebe hinzutreten oder bestehende Einzelhandelsbetriebe erweitert oder umgenutzt werden, sodass die Summe der Verkaufsflächen der räumlich nahe beieinander liegenden Einzelhandelsbetriebe größer als 800 m² ist. Räumlich nahe beieinander liegen Einzelhandelsbetriebe, wenn die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen nicht länger als 150 m ist.

Autor

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk **Vallée** (*1965), Bauingenieur, 1991 bis 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Verkehrswissenschaftlichen Institut der RWTH Aachen; 1995 bis 2002 Referent für Verkehrsplanung beim Verband Region Stuttgart; 2002 bis 2008 Leitender Technischer Direktor beim Verband Region Stuttgart (Leiter der Regionalplanung); seit 2008 Lehrstuhlinhaber und Institutsdirektor für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen; Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise; kommissarisches Mitglied der ARL 2004 bis 2008; Ordentliches Mitglied der ARL seit 2008; 2003 bis 2009 Mitglied der LAG Baden-Württemberg; stellvertretender Leiter der LAG Baden-Württemberg 2005 bis 2009; seit 2009 Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Heinz Janning, unter Mitarbeit von Susan Grotefels

Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung

Gliederung

- 1 Übersicht über die rechtlichen Anforderungen
- 2 Hinweise zu einzelnen Rechtmäßigkeitsanforderungen
 - 2.1 Raumordnerische Steuerungsbelange
 - 2.2 Überörtlicher Regelungsbedarf für alle Einzelhandelsgroßprojekte
 - 2.3 Erforderlichkeit raumordnerischer Steuerung trotz der Möglichkeiten einer städtebaulichen Einzelhandelssteuerung
 - 2.4 Vorrang für Ziele vor Grundsätzen der Raumordnung
 - 2.5 Grenzen der raumordnerischen Regelungskompetenz
 - 2.6 Angemessenheit
 - 2.7 Ausnahmen und Zielabweichungen
 - 2.8 Probleme bei den einfachgesetzlichen Schranken des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG
 - 2.9 Eigentumsbelange in der raumordnerischen Abwägung
 - 2.10 Notwendige Begründung
 - 2.11 Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

Literatur

Rechtsprechung

Zusammenfassung

Raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung müssen raumordnerische Anliegen durch Konkretisierung der einschlägigen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG verfolgen. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes muss gewahrt werden. Die mit den Festlegungen verfolgten raumordnerischen Belange können als überörtliche Interessen von höherem Gewicht die Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot müssen dabei beachtet werden.

Raumordnerische Ziele zur Einzelhandelssteuerung erfordern gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnungsplanung abschließend abgewogenen Festlegungen in Raumordnungsplänen.

Außerdem müssen sie den formellen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen – Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit im Aufstellungsverfahren

ren, Umweltprüfung mit Umweltbericht sowie ordnungsgemäße Bekanntmachung – genügen. Besonders wichtig ist auch eine hinreichende Planbegründung.

Schlüsselwörter

Raumordnerische Belange der Einzelhandelssteuerung – raumordnerische Regelungskompetenz – Einschränkung der kommunalen Planungshoheit – Ziele und Grundsätze der Raumordnung – formelle Anforderungen an Festlegungen – Begründungserfordernis – Eingriff in die Niederlassungsfreiheit (EU-Recht)

Legal requirements for spatial planning stipulations concerning retail management

Abstract

Spatial planning stipulations concerning retail management have to pursue spatial planning objectives through specification of the pertinent fundamental principles as laid down in § 2 Para. 2 of the German Spatial Planning Act. The mandate provided in the German constitution must be given due regard. The spatial planning requirements served by the stipulations can, as supra-local interests of greater weight, justify restrictions in municipal planning jurisdiction. The principle of proportionality and the prohibition of arbitrary decisions must be observed in the process.

According to § 3 Para. 1 Nr. 2 of the German Spatial Planning Act, spatial planning aims for retail management require binding guidelines in the form of stipulations in spatial planning plans that are spatially and technically specified or possible to specify and that are finally carefully weighed up by those responsible for spatial planning.

In addition they must satisfy the formal requirements of spatial planning stipulations – involvement of public authorities and the public in planning procedures, environmental assessment with environmental report, and the giving of proper notice. Of particular importance is also a sufficient plan rationale.

Keywords

Spatial planning issues concerning retail management – Spatial planning regulatory powers – Restricting municipal planning jurisdiction – Aims and basic principles of spatial planning – Formal requirements for stipulations – Rationale requirement – Intervening in the freedom of establishment (EU law)

1 Übersicht über die rechtlichen Anforderungen¹

1. Raumordnerische Vorgaben insbesondere in Form von Zielen und Grundsätzen zur Einzelhandelssteuerung müssen raumordnerische Anliegen verfolgen, indem sie Grundsätze der Raumordnung (vgl. § 2 Abs. 2 ROG) konkretisieren.
2. Diese Festlegungen müssen zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Plansätze im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG sein und die Plangebungskompetenzzuordnung des Grundgesetzes wahren.

¹ Hinweise auf einschlägige Rechtsprechung und Literatur im Anhang.

3. Die mit den Festlegungen verfolgten raumordnerischen Belange müssen von solcher Bedeutung sein, dass sie als überörtliche Interessen von höherem Gewicht die mit den Festlegungen verbundenen Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können.
4. Diese in die kommunale Planungshoheit eingreifenden Festlegungen müssen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot beachten.

Die jeweiligen Vorgaben müssen erforderlich sein, um den angestrebten raumordnerischen Zweck zu erreichen. Dieser Zweck darf nicht im gleichen Maße durch andere, weniger einschneidende Mittel erreicht werden können. Er muss in einem angemessenen Verhältnis zu den damit bewirkten Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit stehen; im Rahmen einer Güterabwägung muss das Recht auf kommunale Selbstverwaltung angemessen berücksichtigt worden sein.

In den Vorgaben vorgenommene Differenzierungen dürfen nicht willkürlich, sondern müssen sachgerecht begründet sein. Dies gilt insbesondere für Schwellenwerte. Je strikter solche Schwellenwerte wirken, desto höher ist die Begründungslast des Plangebers für den festgelegten Wert.

5. Bei Zielfestlegungen in Raumordnungsplänen müssen die Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG beachtet werden. Es muss sich demnach um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren und vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen Festlegungen handeln.
6. Hinzu kommen die formellen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen, nämlich insbesondere die Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit im Aufstellungsverfahren, die Planbegründung, die Umweltprüfung mit Umweltbericht sowie die ordnungsgemäße Bekanntmachung.
7. Die Festlegungen müssen auch mit dem EU-Recht vereinbar sein.

2 Hinweise zu einzelnen Rechtmäßigkeitsanforderungen

2.1 Raumordnerische Steuerungsbelange

Der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung geht es ebenso wie der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung insbesondere um die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie um eine auch im Übrigen möglichst verbrauchernahe Versorgung.

Eine zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung gewährleistet verbrauchernahe, gut erreichbare Einzelhandelseinrichtungen in möglichst allen Landesteilen und hierbei insbesondere eine möglichst wohnungsnah Grundversorgung gerade für Verbraucher, die nicht oder nicht ständig über ein Auto zum Einkaufen verfügen.

Die Revitalisierung und Entwicklung der oft historisch gewachsenen Zentren in städtebaulich integrierter Lage ermöglichen attraktive und lebendige Innenstädte und Ortszentren mit Nutzungsvielfalt, mit Aufenthaltsqualität, Kommunikation und Identitätswahrung. Es geht um die Wahrung der nachhaltigen Europäischen Stadt.

Zentrenorientierung des Einzelhandels reduziert die einkaufsbedingten Pkw-Fahrten, lastet die zentrenbezogene ÖPNV-Infrastruktur aus und erhöht den Anteil stadtverträglicher Verkehrsmittel für das Einkaufen. Dies bedeutet gleichzeitig weniger Energieverbrauch und Schadstoffausstoß, ist also auch ein Beitrag zum Klimaschutz. Zentrenorientierung dient der Innenentwicklung und vermeidet die Inanspruchnahme von Außenbe-

reichsflächen für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben und lastet die vorhandene Infrastruktur aus.

Das Ziel der verbrauchernahen Versorgung erfordert aber nicht nur eine funktions- und bedarfsgerechte Versorgung mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Warensortimenten durch die Erhaltung und Stärkung der Zentren, sondern auch die Vermeidung übermäßiger Konzentrationen von Einzelhandelsgroßbetrieben mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten, da diese Konzentration eine wohnortnahe Versorgung gefährden oder zerstören, unnötigen Pkw-Verkehr erzeugen und zu einem vermeidbaren Flächen- und Ressourcenverbrauch führen kann.²

Diese Zielsetzungen sind nicht nur städtebauliche, sondern auch raumordnerische Anliegen. Eine der Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche und einer auch im Übrigen verbrauchernahen Versorgung verpflichtete Einzelhandelssteuerung entspricht nämlich auch der in § 1 Abs. 2 ROG normierten Leitvorstellung einer nachhaltigen 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.³

Insofern war es auch konsequent, bei der Neufassung des ROG in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 den Raumordnungsgrundsatz aufzunehmen, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind. Als Grundsatz der Raumordnung ist in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG auch die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, genannt, die zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist.

Außerdem ist in dieser Vorschrift der Raumordnungsgrundsatz genannt, dass Raumstrukturen so zu gestalten sind, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.

Eine an den o.g. Zielen orientierte Einzelhandelssteuerung konkretisiert schließlich auch noch weitere in § 2 Abs. 2 ROG ausgeführte Grundsätze der Raumordnung, indem sie dazu beiträgt, eine nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (Nr. 1 Satz 2), den demographischen und anderen strukturverändernden Herausforderungen Rechnung zu tragen (Nr. 1 Satz 4), dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können (Nr. 2), die wirtschaftliche Nutzung des Raumes auch unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten (Nr. 6 Satz 2) und die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern (Nr. 6 Satz 3).

Diese raumordnerischen Anliegen stellen landesweite Interessen von höherem Gewicht dar, die eine erforderliche und verhältnismäßige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können.

² Sparwasser, R. (2007): Einzelhandelssteuerung in der Regional- und Flächennutzungsplanung. In: Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung – Aufgabenwandel und Perspektiven. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 3. Frankfurt, 67.

³ Vgl. Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 1 Rdn. 97 ff.

2.2 Überörtlicher Regelungsbedarf für alle Einzelhandelsgroßprojekte

Ein überörtlicher Regelungsbedarf kann für alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO geltend gemacht werden, soweit hierfür wichtige raumordnerische Interessen sprechen.⁴

Da die meisten Einzelhandelsgroßprojekte sich schon aufgrund ihres überörtlichen Einzugsbereiches auch außerhalb der Grenzen ihrer Standortgemeinden auswirken, sind sie nicht nur für diese Standortgemeinde, sondern auch für ihr benachbartes Umfeld von Bedeutung und damit „raumbedeutsam“, sodass schon von daher ein raumordnerischer Bezug gegeben ist.

Nun darf das Erfordernis der Überörtlichkeit aber nicht so eng interpretiert werden, dass nur Einzelhandelsgroßprojekte mit einem überörtlichen Einzugsbereich Gegenstand raumordnerischer Steuerung sein dürfen.⁵ Die raumordnerische Regelungskompetenz für Zielvorgaben zu Gunsten einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung muss vielmehr vor dem Hintergrund der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung bestimmt werden, die insbesondere durch die in § 2 ROG normierten Grundsätze konkretisiert wird. Danach sind u. a. die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen. Es geht dabei insbesondere auch um die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen und um die Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen. Eine wohnortnahe Grundversorgung ist angesichts des rasanten Strukturwandels vor allem im Lebensmitteleinzelhandel in der Regel nur noch über ein ausgewogenes Zentrengefüge erreichbar.

Auf diese Weise eine wohnortnahe Grundversorgung in möglichst allen Städten und Gemeinden sicherzustellen, liegt auch im Interesse des Landes. Eine Verengung der Steuerung auf rein überörtliche Versorgungsfunktionen würde diesem Interesse nicht gerecht.

Über den Schutz einer verbrauchernahen Versorgung hinaus erfordern auch andere raumordnerische Zwecke die raumordnerische Steuerung aller Einzelhandelsgroßprojekte. Hierbei geht es um die bereits aufgeführten Belange, die öffentliche Infrastruktur effektiv zu nutzen und zu bündeln, unnötigen Straßenverkehr und unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauch durch Außenentwicklung zu vermeiden, gewachsene und oft historisch wichtige Stadt- und Ortskerne vor dem Verfall zu bewahren usw. Es besteht also ein gewichtiges Landesinteresse an einer zentrenorientierten und verbrauchernahen Versorgungsstruktur mit ihren sozialen, stadtwirtschaftlichen und ökologischen Vorteilen in möglichst allen Teilräumen des Landes.

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010⁶ zur Frage der Rechtfertigung von Einschränkungen der europarechtlich geschützten Niederlassungsfreiheit klargestellt, dass die Vermeidung von Sozial- und Umweltlasten mit den Mitteln des Raumordnungsrechts einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt. Die raumordnungsrechtliche Ansiedlungssteuerung für Einzelhandelsgroßbetriebe zielt auf effektive Nutzung und Bündelung der öffentlichen Infrastruktur sowie die Vermeidung eines

⁴ Differenzierend: Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 1 Rdn. 193 ff.

⁵ So aber wohl Uechtritz: Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung, S. 20 und 30; Bunzel; Hanke, a. a. O., S. 83, 85, 87, 94, 95.

⁶ Az. 4 C 8.10, BauR 2011, 781= DVBl 2011, 491= UPR 2011, 273.

unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs durch Zersiedlung und damit einhergehenden Verkehr.

Auch das jüngste Urteil des EuGH vom 24. März 2011⁷ zu Einzelhandelsregelungen in Spanien zeigt, dass es bei der Rechtfertigung der Regelungen nicht nur um die überörtliche Versorgungsfunktion geht. Spanien hatte die Beschränkung der Größe der Einzelhandelsbetriebe in weniger bevölkerungsreichen Gebieten damit begründet, umweltbelastende Autofahrten zu vermeiden, dem innerstädtischen Verfall entgegenzuwirken, ein umweltgerechtes Stadtmodell zu erhalten, den Bau neuer Straßen zu vermeiden und den Zugang zu diesen Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicherzustellen. Der EuGH hat diese Begründung akzeptiert und festgestellt, „dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel sind, um die vom Königreich Spanien genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen“.

In dem für die EU-Kommission bestimmten Positionspapier vom 15. Dez. 2010 zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels in Deutschland⁸ hat die Ministerkonferenz für Raumordnung klargestellt, dass die Regelungen in Raumordnungsplänen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels dem Schutz der Stadtzentren und der zentralen Einzelhandelsschwerpunkte im Hinblick auf die auch von der EU anerkannten Ziele einer verbrauchernahen Versorgung, der Vermeidung von Verkehr, der schonenden Nutzung von Flächen und dem Schutz vor Zersiedlung, dem Umwelt- und Klimaschutz und der nachhaltigen Entwicklung insgesamt dienen. Als gesetzliche Grundlage hierfür wird § 2 Abs. 2 ROG genannt.

Vor diesem Hintergrund müssen raumordnerische Vorgaben zur Zentrenorientierung, wie etwa das Integrationsgebot oder das Beeinträchtigungsverbot, auch für Einzelhandelsgroßprojekte gelten, deren Einzugsbereiche die Gemeindegrenzen nicht überschreiten. Auch bei derartigen Planvorhaben geht es um eine landesweit angestrebte Versorgungsstruktur, die den oben skizzierten raumordnerischen Grundsätzen und damit auch der Leitidee einer nachhaltigen Raumentwicklung entspricht. Um möglichst gleichwertige Lebensbedingungen im Hinblick auf die Versorgungsstruktur in allen Teilräumen des Landes zu sichern, müssen daher auch Einzelhandelsgroßprojekte ohne überörtlichen Einzugsbereich insbesondere dem Integrationsgebot unterworfen, d. h. auf das jeweilige örtliche Zentrenggefüge ausgerichtet werden.⁹

2.3 Erforderlichkeit raumordnerischer Steuerung trotz der Möglichkeiten einer städtebaulichen Einzelhandelssteuerung

Die Notwendigkeit, zur Durchsetzung dieser landesweit bedeutsamen Interessen die Bauleitplanung für die Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten über entsprechende Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu steuern, kann nicht mit dem Hinweis relativiert oder gar negiert werden, dass es ein ausdifferenziertes städtebaurechtliches Steuerungsinstrumentarium¹⁰ gibt, um Innenstädte und Ortszentren als

⁷ Az. C – 400/08, DÖV 2011, 489.

⁸ Positionspapier der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Dez. 2010 zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels in Deutschland.

⁹ Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 4, Rdn. 199.

¹⁰ Siehe hierzu: Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn. Bunzel; Janning; Kruse; Kühn (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Difu-Arbeitshilfe. Berlin. Söfker (2009). In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg: BauGB, Kommentar, Loseblatt, Stand: Juni 2009, § 11 BauNVO, insb. Rdn. 40-132 sowie Rdn. 64-78 und 98-116 sowie § 34 Abs. 3 BauGB, Rdn. 83-87 d); Bunzel (2009): Bebauungspläne für die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Kommjur 12/2009, 449.

Handels- und Versorgungsstandorte mit ihrer Nutzungsvielfalt und Lebendigkeit zu erhalten und zu entwickeln, die Bevölkerung möglichst wohnortnah zu versorgen, der Innenentwicklung den Vorzug gegenüber einer Außenentwicklung zu geben, dadurch unnötigen Verkehr und zusätzlichen Flächen- und Ressourcenverbrauch zu vermeiden, die öffentliche Infrastruktur effektiv zu nutzen und noch andere Ziele einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung zu erreichen.

Die Argumentation, dass wegen der möglichen städtebaulichen Einzelhandelssteuerung ein raumordnerisches Steuerungsinstrumentarium nicht erforderlich sei, lässt außer Betracht, dass der Einsatz des städtebaurechtlichen Steuerungsinstrumentariums vom Willen der Gemeinden abhängig ist und manche Gemeinden bewusst auf eine zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung verzichten, um sich Vorteile zu Lasten anderer Gemeinden zu verschaffen. Das bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsrecht mit seinen rechtlich gebundenen Entscheidungen ermöglicht nur eine relativ grobe Einzelhandelssteuerung. Die notwendige Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzungen im Städtebaurecht wird von der Bauleitplanung wahrgenommen, die vom Planungswillen der jeweiligen Gemeinde abhängig ist.

Den durch die Novelle 2009¹¹ eingefügten Planungsgrundsatz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche hat die planende Gemeinde nicht strikt zu beachten, sondern lediglich bei ihrer bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Wegen der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolldichte bei derartigen Abwägungsentscheidungen kommt es nur sehr selten vor, dass ein Bebauungsplan im gerichtlichen Normenkontrollverfahren wegen einer unzureichenden Berücksichtigung dieses Planungsgrundsatzes für unwirksam erklärt wird. Bei gemeindegebietsübergreifenden Auswirkungen geplanter Einzelhandelsprojekte ist zwar das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB zu berücksichtigen. Eine absolute Abwägungsschranke ergibt sich für die planende Gemeinde aber nur bei unzumutbaren Auswirkungen ihres Planvorhabens auf betroffene Nachbargemeinden. Diese äußerste Grenze wird von der derzeitigen Rechtsprechung sehr hoch angesetzt. Das BVerwG siedelt diese Unzumutbarkeitsgrenze sogar jenseits der Schwelle der zentrenschädlichen Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB an.¹² Diese Grenze wird nur in relativ wenigen Fällen überschritten. Dies alles zeigt, dass die v. g. Regelungen des BauGB nur bedingt und nur begrenzt die Umsetzung der oben genannten raumordnerischen Anliegen durchsetzen können.¹³

Um raumordnerische Fehlentwicklungen zu vermeiden, müssen die Träger der Landes- und der Regionalplanung der Bauleitplanung daher über raumordnerische Festlegungen Grenzen setzen können. Dabei haben diese Träger einen weiten Gestaltungsspielraum, wie das BVerwG in seinem Urteil vom 17. Dezember 2009¹⁴ klargestellt hat. Mit den Mitteln der Raumordnung könne gegenüber Ansiedlungen von Einzelhandelsvorhaben eine großzügigere oder im Hinblick auf legitime raumordnerische Ziele auch eine strengere Linie verfolgt werden, heißt es in dieser Entscheidung.

¹¹ ROG v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986).

¹² Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 7.07, DVBl 2008, 255 = UPR 2008, 67 = NVwZ 2008, 308.

¹³ So auch Uechtritz: Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung, 5-6. Bunzel; Hanke: a. a. O., 115.

¹⁴ Az. 4 C 1.08, DVBl 2010, 516-518.

2.4 Vorrang für Ziele vor Grundsätzen der Raumordnung

Um eine nachhaltige Raumentwicklung effektiv sicherzustellen, ist der gesetzliche Gestaltungsspielraum für landesplanerische Vorgaben durch strikt zu beachtende Zielfestlegungen statt abwägungsfähiger Grundsätze zu nutzen.¹⁵ Abwägungsfähige Grundsätze können nämlich in der kommunalen Planungspraxis relativ leicht unterlaufen werden, indem man den Belangen der Eigentümer und Betreiber den Vorrang gibt, die ja auch in der städtebaulichen Abwägung zu berücksichtigen sind. Ob dabei die in den raumordnerischen Grundsätzen genannten öffentlichen Steuerungsbelange ausreichend gewichtet und bei der Ausgleichsentscheidung nicht unangemessen zurückgestellt worden sind, wird in der Praxis nur selten kontrolliert. Die Aufsichtsbehörden werden bei derartigen Abwägungsentscheidungen nur bei krassen Fällen eingreifen, in denen ein offensichtlicher Fehlgriff vorliegt. Eine gerichtliche Abwägungskontrolle findet nur sehr selten statt; ihre Kontrolldichte ist zudem beschränkt.

2.5 Grenzen der raumordnerischen Regelungskompetenz

Die raumordnerischen Vorgaben dürfen nicht die Grenze zur Regelungskompetenz für das Städtebaurecht überschreiten, das als Teil des Bodenrechtes die unmittelbaren Beziehungen des jeweiligen Nutzers zum Grund und Boden und damit die Zulässigkeit von Vorhaben regelt. Raumordnerische Ziele und Grundsätze dürfen also nicht bodenrechtliche Regelungen treffen.

Bei der Formulierung und Begründung der neuen landesplanerischen Zielvorgaben muss daher klargestellt werden, dass diese Vorgaben nur für die Bauleitplanung gelten und sich primär an die planende Gemeinde richten¹⁶ und dass sie eben nicht Voraussetzungen für Zulassungsentscheidungen der Bauaufsichtsbehörden sind. Damit werden unnötige kompetenzrechtliche Zweifel vermieden.

Wenn die raumordnerischen Zielvorgaben nicht als Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Bodennutzung ausgestaltet sind und damit nicht unmittelbar die rechtliche Qualität des Bodens bestimmen, können sie auch nicht als unzulässige bodenrechtliche Regelungen problematisiert werden. Dass diese Zielvorgaben mittelbar über die den Zielen angepasste Bebauungsplanung Einfluss auf die Nutzbarkeit des Bodens nehmen, macht sie nicht zu städtebaurechtlichen und damit bodenrechtlichen Regelungen. Wenn z. B. über das Integrationsgebot die Neuansiedlung oder die Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche planerisch nicht durch entsprechende Kerngebiets- oder Sondergebietsfestsetzungen ermöglicht werden dürfen, bleibt es auf diesen Grundstücken außerhalb der Zentren bei der planungsrechtlichen Unzulässigkeit dieser Projekte. Diese allenfalls mittelbare Auswirkung des Integrationsgebotes lässt dieses Gebot nicht zu einer unzulässigen bodenrechtlichen Regelung werden.

Wichtig ist auch, dass die die Bauleitplanung beschränkenden und von dieser strikt zu beachtenden Zielvorgaben den Charakter der Raumordnung als zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende räumliche Gesamtplanung wahren. Die Beschränkung der kommunalen Planungshoheit kann deshalb insbesondere – wie oben bereits ausgeführt – nur durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt wer-

¹⁵ Eher zurückhaltend: Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarrass (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Berlin, 77-89.

¹⁶ Runkel. In: Spannowsky; Runkel; Goppel: ROG, Kommentar, § 1 Rdn. 77; Kuschnerus, Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung, ZfBR 2010, 324-326.

den. Raumordnerische Zielvorgaben dürfen nicht detailliert Angelegenheiten steuern wollen, die von rein örtlicher Bedeutung sind. Das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB kann auch nicht dazu missbraucht werden, potenzielle Mängel gemeindlicher Planungsentscheidungen durch raumordnerische Zielvorgaben steuernd vermeiden zu wollen, obwohl hierfür unter überörtlichen raumordnerischen Gesichtspunkten kein Regelungsbedarf besteht. Mit den Zielen der Raumordnung darf also nicht versucht werden, die Bauleitplanung so detailliert zu steuern, dass die planenden Gemeinden den städtebaurechtlichen Erfordernissen in jeder Hinsicht gerecht werden. Es muss vielmehr um eigenständige raumordnerische Anliegen und Instrumente gehen.

Wenn aber die Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung raumordnerische Aufgaben erfüllen und insofern eigenständige raumordnerische Regelungen darstellen, dürfen sie nicht als unzulässige Kontrolle der Anwendung des Städtebaurechts durch die Gemeinden oder gar als unzulässiges Hineinregieren in rein örtliche Angelegenheiten hingestellt werden. Dieses ergänzende Nebeneinander von städtebaulicher und raumordnerischer Einzelhandelssteuerung hat das BVerwG vor allem in seinem Urteil vom 17. September 2003 zur Erstplanungspflicht im Fall Mühlheim-Kärlich¹⁷ gebilligt. Die in diesem Fall angenommene Erstplanungspflicht wurde sowohl auf die städtebaurechtliche Regelung des § 1 Abs. 3 BauGB als auch auf das Gebot des § 1 Abs. 4 BauGB zur Anpassung der Bauleitplanung an raumordnerische Ziele gestützt. Das BVerwG hat dabei klargestellt, dass die eine Erstplanungspflicht auslösenden Tatbestände des § 1 Abs. 3 und 4 BauGB in Folge ihrer unterschiedlichen Zweckrichtung nicht in einem Rangverhältnis stehen und dass sie jeweils allein oder nebeneinander zur Anwendung kommen können.

Dies zeigt, dass eine raumordnerische Steuerung mit durch überörtliche Interessen gerechtfertigten Zielen durchaus neben der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung rechtlich zulässig ist, obwohl die mit diesen Steuerungen verfolgten Anliegen bei der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung weitgehend identisch sind. Gemeinsame Ziele stehen aber der Eigenständigkeit beider Regelungsbereiche nicht entgegen.

2.6 Angemessenheit

Ob eine raumordnerische Festlegung angemessen, d. h. im engeren Sinne verhältnismäßig ist, ergibt sich aus der Abwägung zwischen dem angestrebten raumordnerischen Zweck, also dem Nutzen der raumordnerischen Festlegung einerseits und den dadurch bewirkten Beeinträchtigungen der kommunalen Planungshoheit andererseits. Je gravierender der Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist, desto gewichtiger muss der raumordnerische Zweck der Festlegung sein. Je stärker der überörtliche Festlegungsbedarf ist, desto eher ist die Beschränkung der Planungshoheit gerechtfertigt. Je konkreter und verbindlicher die Planungshoheit der Gemeinden eingeschränkt wird, desto gewichtiger müssen die verfolgten raumordnerischen Zwecke für eine Rechtfertigung dieser Beschränkungen sein.¹⁸

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob den Gemeinden durch die raumordnerischen Festlegungen überhaupt etwas genommen wird, was aus städtebaurechtlicher Sicht ohne Weiteres zulässig wäre. Das BauGB hat vor allem durch die Novellen 2004 und 2007 die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als wichtigen Planungsgrundsatz herausgehoben und auch die dazu erforderlichen Rechtsinstrumente bereitgestellt. Zentrenschädliche Einzelhandelsentwicklungen zu unterbinden, ist also

¹⁷ Az. 4 C 14.01, BauR 2004, 443.

¹⁸ Vgl. zur Verhältnismäßigkeit i. e. S. insbesondere: Bunzel; Hanke, a. a. O., 31-33.

auch ein zentrales Anliegen des Städtebaurechts. Bei einer fach- und situationsgerechten Anwendung des Städtebaurechts ergeben sich damit letztlich in etwa dieselben Konsequenzen für die räumliche Einzelhandelssteuerung wie bei der Anwendung der gängigen raumordnerischen Zielvorgaben. Von daher stellt sich oft die Frage, ob überhaupt eine nennenswerte Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch die raumordnerische Einzelhandelssteuerung vorliegt.

Im Übrigen darf bei dieser Güterabwägung auch nicht nur die Planungshoheit der Standortgemeinde gesehen werden, die ein Einzelhandelsgroßprojekt planerisch ermöglichen will. In den Blick zu nehmen sind vielmehr auch mögliche Negativauswirkungen des jeweiligen Planvorhabens für die benachbarten Gemeinden. Die Planungshoheit der Standortgemeinde wird bereits im Städtebaurecht durch das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB begrenzt. Wenn hiermit ein raumordnerisches Beeinträchtigungsverbot – mehr oder weniger je nach Ausgestaltung – korrespondiert, kann insoweit auch keine eigenständige raumordnerisch veranlasste Beschränkung der Planungshoheit vorliegen.

Von der Rechtsprechung wird nicht selten übersehen, dass raumordnerische Vorgaben zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten einen dringend benötigten Ordnungsrahmen für den interkommunalen Wettbewerb darstellen. Die raumordnerischen Zielvorgaben dienen einem Interessenausgleich zwischen den Gemeinden in dem betroffenen Raum und bieten den Gemeinden, die eine zentrenorientierte und damit nachhaltige Einzelhandelssteuerung vornehmen, den notwendigen rechtlichen Flankenschutz. Diese Ordnungs- und Schutzfunktion der raumordnerischen Steuerungsvorgaben erklärt auch, warum sich die kommunalen Spitzenverbände in NRW etwa bei der Diskussion um den § 24 a LEPro massiv für eine effektive und konsequente raumordnerische Einzelhandelssteuerung eingesetzt haben. Bei der erforderlichen Güterabwägung darf also nicht nur die Beschränkung der Absichten einer planenden Standortgemeinde berücksichtigt werden; es muss vielmehr auch die Ordnungs- und Schutzfunktion der raumordnerischen Zielvorgaben zu Gunsten potenziell betroffener Nachbargemeinden gewürdigt werden.

2.7 Ausnahmen und Zielabweichungen

Um Fallkonstellationen gerecht werden zu können, für welche die jeweilige Zielfestlegung nicht gedacht war, sieht das ROG in § 6 Ausnahmen und Zielabweichungen vor.

Ausnahmen von Zielen der Raumordnung können gem. § 6 Abs. 1 ROG im Raumordnungsplan festgelegt werden. Bei „Soll-Zielen“ ohne ausdrückliche Festlegung im Plan reicht es nach dem Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2010¹⁹ aus, dass die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Vorschrift auch ohne förmliche Zielabweichungsverfahren eine Ausnahme von der Zielbindung zulässt, im Wege der Auslegung hinreichend bestimmt oder doch bestimmbar sind. Aus Rechtssicherheitsgründen sollte jedoch auf solche „Soll-Ziele“ verzichtet werden. Wenn das jeweilige raumordnerische Ziel in bestimmten Fallkonstellationen nicht wirken soll, sollte der entsprechende Ausnahmetatbestand bei der Bestimmung des Ziels ausdrücklich festgelegt werden.²⁰

¹⁹ Az 4 C 8.10, DVBl 2011, 491.

²⁰ Bunzel, a. a. O., S. 12; Kment, DVBl. 2006, 1336; Kment/Grüner, UPR 2009, 93; Heemeyer a. a. O. S. 277 ff.; ders., UPR 2007, S.10 ff; Sparwasser: Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung, VBlBW 2008, 171, 175.

Nach § 6 Abs. 2 ROG kann von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Dabei ist der Begriff „Grundzüge der Planung“ nicht gesetzlich definiert. Wie bei der Befreiung in § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen. Die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption, also das „Grundgerüst“, darf durch das Abweichen nicht in beachtlicher Weise beeinträchtigt werden. Soll die Abweichung mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein, muss sie durch das planerische Willen gedeckt sein. Nach dem Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2010 muss angenommen werden können, dass die Abweichung noch im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte. Wann eine Planänderung die Grundzüge der Planung berührt, lässt sich deshalb nicht abstrakt bestimmen, sondern hänge von der jeweiligen Planungssituation ab.²¹ Diese Zielabweichungsmöglichkeit ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgebotes, weil dadurch in nicht vorhergesehenen Härtefällen auf die Zielbindung verzichtet werden kann.

2.8 Probleme bei den einfachgesetzlichen Schranken des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG

Die Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG an Ziele der Raumordnung, dass die Festlegungen verbindlich, räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen sein müssen, stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und zur kommunalen Planungshoheit. Sie können leicht dazu missbraucht werden, den Zielcharakter solcher landesplanerischen Vorgaben unnötig zu problematisieren und zu verneinen.

Wenn der einschlägige Raumordnungsplan mit Blick auf die kommunale Planungshoheit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Zurückhaltung beim Detailierungsgrad der Festlegungen wahrt, wird man ihm von interessierter Seite leicht vorwerfen können, die Vorgaben seien nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar und sie seien landesplanerisch auch nicht abschließend abgewogen. Ist der Konkretisierungsgrad der Vorgaben höher, werden Gegner der landesplanerischen Einzelhandelssteuerung argumentieren, dass hier der Rahmen einer raumordnerischen Rahmenregelung überschritten und die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig eingeschränkt werde.

Was die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit²² angeht, wird man zunächst einmal klarstellen müssen, dass man bei raumordnerischen Vorgaben ohne Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht auskommen kann. Des Weiteren muss das Bestimmtheitsanforderungsebenen spezifisch interpretiert werden. Ziele der Raumordnung können und dürfen nur einen Regelungsrahmen vorgeben, der durch nachfolgende Planungsebenen konkretisierend auszufüllen ist. Von daher dürfen auch nicht etwa dieselben Bestimmtheitsanforderungen verlangt werden, wie sie für Bebauungsplanfestsetzungen gelten.

²¹ Bunzel, a. a. O., S. 10. Goppel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 6 Rdn. 27.

²² Bunzel/Hanke, a. a. O., S. 46-47. Runkel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 3, Rdn. 21 ff.; Kment, DVBl. 2006, 1336.

Auch das Kriterium der abschließenden Abgewogenheit²³ muss ebenenspezifisch ausgelegt werden. Abschließend abgewogen sein muss nur der raumordnerische Zielkern der Vorgabe, nicht aber auch der ihn umgebende, noch zu konkretisierende Rahmen. Weil Ziele der Raumordnung nicht zuletzt aus Rücksicht vor der kommunalen Planungshoheit nur soweit konkretisiert werden dürfen, wie dies aus raumordnerischer Sicht ebenenspezifisch erforderlich ist, darf einer Zielvorgabe nicht entgegengehalten werden, dass sie in den nachfolgenden Planungsebenen noch weiter konkretisiert werden darf und muss. Wenn der Regelungskern der Vorgabe nicht mehr zur Disposition steht, sind die Anforderungen an eine abschließend abgewogene raumordnerische Letztentscheidung gewahrt.

2.9 Eigentumsbelange in der raumordnerischen Abwägung

Nach § 7 Abs. 2 ROG sind bei der Festlegung raumordnerischer Ziele die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abschließend abzuwägen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Zu den in dieser Abwägung zu berücksichtigenden Belangen gehört auch das Eigentum. Dieser Belang wird nicht selten der Möglichkeit einer sachgerechten und abschließenden Abwägung auf der Ebene der Landesplanung entgegengehalten.²⁴

Die Aufstellung von Raumordnungsplänen mit entsprechenden Zielvorgaben greift in der Regel nicht unmittelbar in bestehende Rechtspositionen privater Grundeigentümer ein, da solche Pläne keine bodenrechtlichen Vorgaben für die konkrete Zulässigkeit von Vorhaben festlegen können. Gleichwohl können aber Eigentumsinteressen bei der Festlegung raumordnerischer Zielvorgaben zu berücksichtigen sein. Wenn z. B. Kerngebiete oder Sondergebiete für zukünftige Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten aufgrund des Integrationsgebotes nur noch in zentralen Versorgungsbereichen von den Gemeinden ausgewiesen werden dürfen, sind die Entwicklungsinteressen der Eigentümer von Grundstücken außerhalb dieser Zentren negativ betroffen. Einen ungerechtfertigten Eingriff in das Eigentum wird man darin nicht sehen können, weil die Baufreiheit nur im Rahmen der Gesetze besteht und weil ein Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes mit entsprechender Kerngebiets- oder Sondergebietsfestsetzung gesetzlich durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausgeschlossen ist. Das Entwicklungsinteresse dieser Eigentümer kann aufgrund des Gewichts der öffentlichen Steuerungsbelange ohne jedes Risiko zurückgestellt werden.

Aber auch die Beschränkung bestehender Nutzungsrechte auf den vorhandenen Bestand beim Überplanen von Altstandorten dürfte im Regelfall mit dem Hinweis auf das Gewicht der öffentlichen Steuerungsbelange zu rechtfertigen sein.

Schwierig dürfte eine abschließende Abwägung wohl nur für den Fall werden, dass der Plangeber über ein derartiges Erweiterungsverbot hinaus eine Pflicht der Gemeinden einführen würde, städtebaulich nicht integrierte Altstandorte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten zu überplanen, dabei zukünftigen zentrenrelevanten Einzelhandel auszuschließen und die bestehenden Einzelhandelsbetriebe generell nur auf den passiven Bestandsschutz zu setzen. Von einer solchen Vorgabe ist dringend abzuraten, weil ein derart massiver Eingriff nur in krassen Ausnahmefällen zu rechtfertigen ist und weil

²³ Bunzel/Hanke, a. a. O., S. 40-44 und 113; Runkel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 3, Rdn. 44; Hoppe. In: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., München 2010, § 4 Rdn. 13.

²⁴ Bunzel/Hanke, a. a. O., 106-107.

abwägend zumindest noch über die Möglichkeit eines erweiterten Bestandsschutzes im Bebauungsplanverfahren zu entscheiden wäre. Eine generelle landesplanerische Letztentscheidung für eine solche Änderungspflicht dürfte dem Abwägungsgebot nicht genügen und zudem auch die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig einschränken.

Bei einem Planungsverbot für zentrenrelevante Neuansiedlungen oder für künftige Erweiterungen bestehender Betriebe mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche dürfte eine Kollision mit dem Abwägungsgebot und der kommunalen Planungshoheit jedoch nicht anzunehmen sein.

2.10 Notwendige Begründung

Nach § 7 Abs. 5 ROG ist den Raumordnungsplänen eine Begründung beizufügen. Dies gilt selbstverständlich auch für die raumordnerischen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung. Gerade in diesem Bereich ist eine sorgfältige Begründung eine unabdingbare Voraussetzung für eine rechtssichere Handhabung des Steuerungsinstrumentariums.²⁵

Für die Raumordnungsplanung muss nachgewiesen werden, dass die Steuerungszwecke raumordnerischen Aufgaben entspringen, dass diese Steuerungsbelange als überörtliche Interessen so gewichtig sind, dass sie die mit der Steuerung verbundenen Eingriffe in die kommunale Planungshoheit rechtfertigen können, dass die Festlegungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, also geeignet, erforderlich und angemessen sind, dass sie dem Willkürverbot genügen und vorgenommene Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind und dass auch die übrigen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.

Aus einer solchen Begründung lassen sich die Intentionen des Plangebers entnehmen, deren Kenntnis wiederum wichtig für die Auslegung der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe ist.²⁶ Aus der Begründung ergeben sich auch Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit von Zielabweichungen nach § 6 Abs. 2 ROG hinsichtlich der Frage, ob die Grundzüge der raumordnerischen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung berührt werden oder nicht. Außerdem liefert die Begründung den Nachweis, dass die abwägungserheblichen Belange tatsächlich in die Abwägung eingestellt und in der Abwägung auch angemessen berücksichtigt worden sind.

Wie wichtig eine solche sorgfältige Begründung ist, hat nicht zuletzt das Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW vom 26. August 2009²⁷ zur speziellen FOC-Zielvorgabe des § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro NRW gezeigt. Danach durften Herstellerdirektverkaufszentren mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet. Nach Auffassung des Gerichts verletzt diese Bestimmung das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, weil überörtliche Interessen von höherem Gewicht, die den Eingriff hätten rechtfertigen können, nicht dargelegt worden seien. Nachvollziehbare Erwägungen für die festgelegten Schwellenwerte seien nicht ersichtlich. Ob die Ansiedlung eines FOC an jedwedem Standort in NRW trotz der unterschiedlichen Raum-, Verkehrs- und Zentrenstruktur mit denselben Auswirkungen einhergehe, sei nicht untersucht worden. Außerdem habe der

²⁵ Bunzel/Hanke, a. a. O., S. 36-37, 114.

²⁶ Runkel. In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 7 Rdn. 54.

²⁷ Az. VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287; vgl. dazu Wahlhäuser, a. a. O., S. 77 ff.; Kaltenborn/Würtenberger: Die Verfassungswidrigkeit raumordnungsrechtlicher Ansiedlungsverbote für großflächigen Einzelhandel, NVwZ 2010, 236.

Gesetzgeber den Belang der gemeindlichen Planungshoheit nicht angemessen berücksichtigt. Die Eingriffswirkung der Vorgabe in Bezug auf die kommunale Planungshoheit sei nicht in den Blick genommen worden.

Derartige und andere Begründungsdefizite sind bei der Neujustierung der raumordnerischen Vorgaben für die Einzelhandelssteuerung unbedingt zu vermeiden. Eine sorgfältige Begründung dürfte zudem nicht nur den Bestand der Festlegungen vor den zuständigen deutschen Gerichten sichern, sondern auch dazu beitragen, ein neues Beanstandungsverfahren der EU-Kommission und vor allem eine Feststellung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu vermeiden, dass EU-Recht durch die raumordnerischen Festlegungen verletzt wird.

2.11 Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

Im Mittelpunkt steht hier die Frage, ob die raumordnerischen Festlegungen die unionsrechtlich in Art. 49 AEUV²⁸ garantierte Niederlassungsfreiheit verletzen.²⁹

Da die in Aussicht genommenen Regelungen nicht an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, liegt eine stets verbotene offene Diskriminierung offensichtlich nicht vor. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH³⁰ steht jedoch Art. 49 AEUV auch jeder nationalen Regelung entgegen, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber geeignet ist, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

Das Beschränkungsverbot erfasst nicht nur Maßnahmen mit unmittelbarer Wirkung gegenüber den Betroffenen, sondern auch mittelbare Einschränkungen. Der Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten soll nicht beeinträchtigt und der innergemeinschaftliche Handel nicht behindert werden.

Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gelten, können nach ständiger Rechtsprechung des EuGH durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Zu den vom EuGH anerkannten Gründen des Allgemeininteresses gehören u. a. der Umweltschutz, die Raumordnung und der Verbraucherschutz. Rein wirtschaftliche Ziele können jedoch kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein.

Die Vorschriften zur städtebaulichen und raumordnerischen Steuerung des Einzelhandels in Deutschland verfolgen durchweg keine rein wirtschaftlichen Ziele. Die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen eines Planvorhabens werden nur ermittelt, um die städtebaulichen oder raumordnerischen Folgewirkungen abschätzen zu können. In beiden Regelungsbereichen wird immer wieder klargestellt, dass es nicht um den Schutz der vorhandenen Einzelhandelsbetriebe um ihrer selbst willen und schon gar nicht um

²⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union v. 25.03.1957, zuletzt geänd. durch Art. 2 Vertrag von Lissabon v. 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1, ber. ABl. 2008 Nr. C 111 S. 56 und ABl. 2009 Nr. C 290 S. 1).

²⁹ Kment, M. (2010): Planerische Steuerung des Einzelhandels und unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit. In: Jarass, H. D. (Hrsg): Einzelhandel und Planungsrecht. Berlin. Kment, M. (2011): Unionsrechtliche Fesseln für die planerische Koordination des Einzelhandels? In: EuR 46 (2), 269-281. Schröder, T.; Kullick, C. (2011): Schutz des Einzelhandelsbestandes versus Niederlassungsfreiheit. In: NZBau 6, 349-351. Uechtritz, M. (2011): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung, Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648-656.

³⁰ Vgl. dazu Kment, a. a. O., S. 108, Fn. 16 m. w. N.

die Verhinderung von Konkurrenz geht.³¹ Die Einzelhandelssteuerung in Deutschland verfolgt nicht das Ziel, auf den Wettbewerb der unterschiedlichen Unternehmen und Betriebsformen des Handels Einfluss zu nehmen. Es geht vielmehr ausschließlich um städtebauliche und raumordnerische Ziele.

Der Schutz einer verbrauchernahen Versorgung, die effektive Nutzung und Bündelung der öffentlichen Infrastruktur, die Vermeidung eines unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs durch Außenentwicklungen, die Vermeidung unnötigen Straßenverkehrs zu Außenstandorten sowie der Schutz gewachsener Stadt- und Ortszentren sind solche Ziele, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen können.

Dass die Vermeidung von Sozial- und Umweltlasten zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, ist auch in der Rechtsprechung des EuGH durchaus anerkannt. Dies geht auch aus dem jüngsten Urteil des EuGH vom 24. März 2011³² hervor, das sich mit Vorschriften zur Steuerung des Einzelhandels in Spanien bzw. in Katalonien befasste.

Überprüft wurden in diesem Verfahren zunächst Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe, die aus dem Verbot resultierten, derartige Einrichtungen „außerhalb der konsolidierten städt. Gebiete“ einer beschränkten Anzahl von Gemeinden zu errichten sowie bestimmte Verkaufsflächenbeschränkungen in den einzelnen Bezirken und Gemeinden. Hierzu stellte der EuGH fest, dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel sind, um die von Spanien genannten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen.

Das Verbot, in Gebieten mit einem Überangebot von Verbrauchermärkten das Angebot an Einzelhandelseinrichtungen auszudehnen, und die Verkaufsflächenobergrenzen für die übrigen Gebiete aber würden die Möglichkeit zur Eröffnung großer Einzelhandelseinrichtungen in Katalonien spürbar einschränken, ohne dass Spanien hinreichende Gesichtspunkte vorgetragen habe, weshalb die fraglichen Beschränkungen zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich seien. Deshalb seien die erlassenen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht gerechtfertigt.

Die EU-Kommission hatte in dem Verfahren zuvor des Weiteren das Erfordernis und die Bedingungen für den Erhalt einer spezifischen Gewerbeerlaubnis für die Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen gerügt.

Hierzu hatte Spanien vorgetragen, dass die Verwirklichung der verfolgten Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes von einem Verfahren zur Erteilung einer vorherigen Erlaubnis abhängen. Die Schäden, die entstünden, falls diese Ziele nicht erreicht würden, ließen sich nicht nachträglich nach der Ansiedlung der Einzelhandelseinrichtungen mehr beheben. Auch die Generalanwältin stellte fest, dass der Erlass präventiver und somit vorgelagerter Maßnahmen im vorliegenden Zusammenhang als geeignet anzusehen sei, die Erreichung dieser Ziele zu gewährleisten. Dieser Ansicht ist der EuGH gefolgt.

Er hat allerdings die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Erlaubnis moniert, die Ausstattung des betreffenden Gebiets mit Einzelhandelseinrichtungen und die Auswirkungen einer neuen Ansiedlung auf die Einzelhandelsstruktur dieses Gebietes zu be-

³¹ Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08, DVBl 2010, 516 (518).

³² Az. C – 400/08, DÖV 2011, 489.

rücksichtigen. Diskutiert wurde vor allem das Erfordernis, vor Erteilung dieser Erlaubnis ein Gutachten über die Ansiedlungsdichte einzuholen, das, wenn es negativ ausfällt, bindend ist und zwangsläufig negativ ausfällt, wenn die Ansiedlungsdichte einen bestimmten Wert überschreitet. Dazu schreiben diese Bestimmungen Obergrenzen für die Ansiedlungsdichte und die Auswirkungen auf den bestehenden Einzelhandel vor. Nach Auffassung des EuGH handelt es sich hierbei um rein wirtschaftliche Erwägungen, die kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein können.

Auf die Bewertung weiterer Kommissionsrügen durch den EuGH ist an dieser Stelle nicht weiter einzugehen. Festzuhalten ist hier lediglich, dass es gem. Art. 49 AEUV (ehemals Art. 43 EUV) unbedingt erforderlich ist, die von den raumordnerischen Festlegungen ausgehende Beschränkung der Niederlassungsfreiheit durch die o.g. Ziele der Raumordnung, die auch Ziele des Verbraucherschutzes und des Umweltschutzes umfassen, zu rechtfertigen und die Geeignetheit und die Erforderlichkeit der jeweiligen Regelungen zur Erreichung dieser Ziele darzulegen.

Damit werden allerdings durch das europäische Recht letztlich keine neuen oder zusätzlichen Anforderungen aufgestellt. Oder anders gesagt, wenn die jeweiligen raumordnerischen Festlegungen den oben aufgezeigten Anforderungen des deutschen Rechts genügen, ist gleichzeitig gewährleistet, dass sie auch mit dem EU-Recht vereinbar sind.

Deutlich wird aber zugleich, dass auch nach europäischem Recht sorgfältige und überzeugende Begründungen für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen unverzichtbar sind.³³

Literatur

- Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften (Hrsg.). Wiesbaden.
- Bunzel, A. (2011): Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. Referat auf der Fachtagung der Freiherr vom Stein Akademie „Raumordnungsplanung – quo vadis?“ am 29. März 2011 in Berlin.
- Hager, G. (2011): Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland. In: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 42 (7), 1093-1103.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. = Beiträge zur Raumplanung 229. Münster.
- Heemeyer, C. (2007): Zur Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. In: UPR 27 (1), 10-16.
- Kaltenborn, J.; Würtenberger, T.D. (2010): Die Verfassungswidrigkeit raumordnungsrechtlicher Ansiedlungsverbote für großflächigen Einzelhandel. In: NVwZ 29 (4), 236-239.
- Kment, M. (2010): Planerische Steuerung des Einzelhandels und unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Berlin, 103-119.
- Kment, M. (2011): Unionsrechtliche Fesseln für die planerische Koordination des Einzelhandels? In: EuR 46 (2), 269-281.
- Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324-331.

³³ siehe hierzu Hager, BauR 2011, 1093 (1100-1103).

- Reidt, O.; Wahlhäuser, J. (2008): Die „Indienstnahme“ von Gemeinden bei der Festlegung von Raumordnungszielen – Anmerkungen zur (fehlenden) Zielqualität des § 24a LEPro NRW. In: UPR 28 (5), 169-174.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.
- Uechtritz, M. (2011a): Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung. Referat auf der Fachtagung „Raumordnungsplanung – quo vadis?“ am 29. März 2011 in Berlin.
- Uechtritz, M. (2011b): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung, Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Ur. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648-656.
- Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 77-93.

Rechtsprechung

- Wichtige Entscheidungen des BVerwG:
 Beschluss vom 20.8.1992 – 4 NV 20.91, DVBl 1992, 1438; Urteil vom 15.5.2003 – 4 CN 9/01, NVwZ 2003, 1263= DVBl 2003, 1456; Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14.01, BauR 2004, 443; Urteil vom 18.9.2003 – 4 CN 20.02, DVBl 2004, 251; Beschluss vom 8.3.2006 – 4 B 75.05, BauR 2006, 1087= DVBl 2006, 772= UPR 2006, 236; Urteil vom 5.11.2009 – 4 C 3.09, DVBl 2010, 180; Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10, BauR 2011, 781= DVBl 2011, 491; Urteil vom 22.6.2011 – 4 CN 4.10; ZfBR 2011, 674.
- Siehe für NRW auch:
 Verfassungsgerichtshof NRW, Urteil vom 26.8.2009 – VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287; OVG NRW, Urteil vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08, BauR 2010, 426; OVG NRW, Urteile vom 6.6.2005 – 10 D 145/04 NE, BauR 2005, 1577, und 10 D 148/04 NE, BauR 2005, 1587.
- Sonstige obergerichtliche Entscheidungen:
 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.5.2006 – OVG 12 A 28/05, LKV 2007, 32; Hess. VGH, Beschluss vom 10.9.2009 – 4 B 2068/09, BauR 2010, 878; OVG RP, Urteil vom 6.5.2009 – 1 C 10970/08, BauR 2009, 1693; OVG RP, Urteil vom 15.11.2010 – 1 C 10320/09, BauR 2011, 963; OVG MV, Urteil vom 5.11.2008 – 3 L 281/03, BauR 2009, 1399; OVG MV, Urteil vom 29.3.2010 – 3 K 27/07, BauR 2010, 1712; VGH BW, Urteil vom 17.12.2009 – 3 S 2110/08, VBlBW 2010, 357; VGH BW, Urteil vom 27.9.2007 – 3 S 2875/06, VBlBW 2008, 218; VGH BW, Urteil vom 21.9.2010 – 3 S 324/08, NuR 2011, 149; OVG SchlH. Urteil vom 22.4.2010 – 1 KN 19/09, NordÖR 2011, 229; Niedersächsischer OVG, Urteile vom 15.3.2012 – 1 KN 152/10 und 1 KN 251/10; Urteil vom 25.4.2012 – 1 KN 215/10.

Autor/Autorin

Dr. jur. Heinz **Janning** (*1944), Rechtsanwalt (seit April 2007), zuvor u.a. 28 Jahre Beigeordneter der Stadt Rheine, Verfasser planungsrechtlicher Fachbeiträge. Mitwirkung in verschiedenen Fachgremien, u.a. Mitglied der Unabhängigen Expertenkommissionen zur Novellierung des BauGB (EAG Bau 2004, BauROG 1998, Berliner Expertengespräche zur Überprüfung des Städtebaurechts 2010).

Dr. jur. Susan **Grotefels** (*1961), Ass. jur., 1990 bis 1995 wiss. Referentin, seit 1996 Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung, Lehrbeauftragte für Bau- und Planungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und für Staats- und Europarecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Mitglied der ARL, Leiterin der LAG NRW der ARL.

Heinz Janning

Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung¹

Gliederung

- 1 Notwendige Grundentscheidungen
 - 1.1 Gegenstand landesplanerischer Festlegungen
 - 1.2 Beschränkung auf Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben
 - 1.3 Schutzgüter der landesplanerischen Steuerung
 - 1.4 Vorrang von Zielen vor Grundsätzen der Raumordnung
 - 1.5 Sortimentsmäßige Differenzierung
 - 1.6 Rückgriff auf städtebaurechtliche Kategorien
- 2 Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen
 - 2.1 Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot)
 - 2.1.1 Notwendige Bestimmtheit
 - 2.1.2 Abschließende Abgewogenheit
 - 2.1.3 Raumordnungsrechtliche Regelungskompetenz
 - 2.1.4 Geeignetheit
 - 2.1.5 Erforderlichkeit
 - 2.1.6 Angemessenheit
 - 2.2 Erweiterungsverbot für Altstandorte außerhalb der Zentren
 - 2.3 Zentrenrelevante Sortimente
 - 2.4 Zentralörtliche Gliederung – Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot
 - 2.4.1 Ausrichtung auf das Zentrale-Orte-System als Grundanliegen
 - 2.4.2 Zentralörtliche Gliederung in NRW
 - 2.4.3 Konzentrationsgebot
 - 2.4.4 Kongruenzgebot
 - 2.4.5 Beeinträchtigungsverbot
 - 2.5 Vorgaben für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel
 - 2.5.1 Ausgangssituation

¹ Für die Durchsicht des Manuskripts sowie die kritischen Anmerkungen und Diskussionen danke ich Dr. Susan Grotefels.

- 2.5.2 Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente
- 2.5.3 Verbrauchernahe Versorgung und Verkehrsvermeidung
- 2.6 Raumordnerisches Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen
- 2.6.1 Städtebaurechtliche Behandlung der Agglomerationen
- 2.6.2 Notwendigkeit der raumordnerischen Steuerung
- 2.6.3 Fallkonstellationen
- 2.6.4 Wahrung der rechtlichen Anforderungen

Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Eckpunkte empfehlen, alle Einzelhandelsgroßprojekte i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO sowie die wie ein Einkaufszentrum wirkenden Agglomerationen auch nicht großflächiger Einzelhandelsvorhaben in die landesplanerische Steuerung einzubeziehen.

Wichtigstes Schutzgut ist dabei die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Darüber hinaus geht es um eine möglichst verbrauchernahe Versorgung, soweit diese nicht bereits durch die zentralen Versorgungsbereiche sichergestellt wird. Bei der Ausgestaltung der Festlegungen sollte zwischen nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten unterschieden werden.

Kern- und Sondergebiete für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten sind grundsätzlich nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen.

Eine Ausnahme von diesem Integrationsgebot ist unter engen Voraussetzungen für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten vorzusehen. Eine weitere Ausnahme ist für den großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten angezeigt, wenn dieser im allgemeinen Siedlungsbereich liegt und der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente begrenzt wird. Bei größeren Möbel- und Einrichtungshausvorhaben ist eine übermäßige Konzentration auf wenige Standorte zu verhindern, die eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung gefährdet oder gar zerstört.

Von Einzelhandelsgroßprojekten dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ausgehen (Beeinträchtigungsverbot).

Zentrenschädigende Agglomerationen müssen denselben Festlegungen unterworfen und durch entsprechende Bauleitplanungen verhindert werden wie zentrenschädigende Einzelhandelsgroßprojekte i. S. d. § 11 Abs 3 BauNVO.

Schlüsselwörter

Gegenstand und Schutzgüter landesplanerischer Steuerung – sortimentsmäßige Differenzierung – zentrale Versorgungsbereiche und zentralörtliche Gliederung – Konzentrationsgebot und Integrationsgebot – Kongruenzgebot – Beeinträchtigungsverbot – Agglomerationsverbot

Key points for possible state planning management

Abstract

The suggested key points recommend that state planning management include all large-scale retail projects in accordance with § 11 Para. 3 of the German Land Use Ordinance and agglomerations of non large-scale retail projects acting as shopping centres.

Most important thereby is the preservation and further development of central retail areas, as resources that require protection. An additional focus is the provision of retail facilities close to consumers, insofar as this is not ensured by the central retail areas. When drawing up the stipulations a distinction should be made between local, town-centre and non town-centre retail offerings.

The designation of core and special zones for the development of large-scale retail projects with retail offerings appropriate for town-centres is only to be made in central retail areas.

An exception from this integration precept is – under strict conditions – provided for large-scale retail projects with primarily local retail offerings. A further exception is made for large-scale retail facilities where the retail offerings are primarily of non town-centre character, if the facilities lie in general residential areas and if limits are put on the extent of their town-centre retail offerings. The excessive concentration of large furniture and furnishing store developments in few locations is to be prevented as this endangers or indeed destroys facilities close to consumers.

Large-scale retail projects may not have damaging effects on central retail areas (impairment prohibition).

Agglomerations that damage central areas have to be subject to the same stipulations and to prevention by appropriate land-use planning as large-scale retail projects in accordance with § 11 Abs 3 of the German Land Use Ordinance.

Keywords

Resources to be protected by state planning management – Differentiated retail offerings – Central area retail provision and central place structure – Concentration precept and integration precept – Congruence precept – Impairment prohibition – Agglomeration prohibition

1 Notwendige Grundentscheidungen

Bevor raumordnerische Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels getroffen werden können, müssen zunächst einige elementare Grundfragen beantwortet werden.

1.1 Gegenstand landesplanerischer Festlegungen

Zunächst ist zu entscheiden, ob nur Einzelhandelsgroßprojekte mit überörtlichem Einzugsbereich oder vielmehr alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs.3 BauNVO Gegenstand der landesplanerischen Steuerung sein sollen.²

² Vgl. auch zum Begriff des großflächigen Einzelhandelsbetriebs Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 196. In : Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: Raumordnungsgesetz (ROG). München.

Bei der Darlegung der rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung (Abschnitt 2.2) ist bereits herausgestellt worden, dass ein überörtlicher Regelungsbedarf für alle Einzelhandelsgroßprojekte besteht und dass das Erfordernis der Überörtlichkeit nicht so eng interpretiert werden darf, dass nur Einzelhandelsgroßprojekte mit einem überörtlichen Einzugsbereich Gegenstand raumordnerischer Steuerung sein dürfen. Diese darf sich nicht auf rein überörtliche Versorgungsfunktionen beschränken, sondern muss auch weitere raumordnerische Anliegen aus dem Katalog der raumordnerischen Grundsätze des § 2 ROG verfolgen, um der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu genügen. Es besteht ein gewichtiges Landesinteresse daran, gewachsene und oft historisch bedeutsame Stadt- und Ortskerne vor dem Verfall zu bewahren und zu entwickeln, Grund- und Nahversorgungszentren für eine wohnungsnah Grundversorgung zu schützen, die öffentliche Infrastruktur effektiv zu nutzen und zu bündeln, unnötigen Straßenverkehr und unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauch durch Außenentwicklung zu vermeiden usw.

Weil ein gewichtiges Landesinteresse an einer zentrenorientierten und verbrauchernahen Versorgungsstruktur mit ihren sozialen, stadtwirtschaftlichen und ökologischen Vorteilen in möglichst allen Teilräumen des Landes besteht, müssen alle Einzelhandelsgroßprojekte in die landesplanerische Steuerung einbezogen werden.

Damit entfällt gleichzeitig auch das nicht zu unterschätzende Problem, in der Praxis abgrenzen zu müssen, ob das jeweils anstehende Planvorhaben einen überörtlichen oder einen nur rein örtlichen Einzugsbereich haben wird.

Des Weiteren ist zu entscheiden, ob auch zentrenschädliche Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe einzubeziehen sind, von denen dieselben Wirkungen ausgehen, wie von einem Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO. Wenn man konsequent auch aus raumordnerischen Gründen die Schädigung zentraler Versorgungsbereiche durch solche Agglomerationen verhindern will, wird man nicht umhin kommen, trotz begrifflicher Abgrenzungsprobleme den Gemeinden landesplanerisch vorzugeben, die Entstehung oder Verfestigung solcher zentrenschädigenden Agglomerationen durch eine entsprechende Bebauungsplanung zu vermeiden. Die Rechtfertigung hierfür ergibt sich aus den o. g. raumordnerischen Interessen an einer zentrenorientierten und verbrauchernahen Versorgungsstruktur.

1.2 Beschränkung auf Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben

Die landesplanerischen Vorgaben sollten sich nur auf die Ausweisung von Kern- und Sondergebieten für die Ansiedlung neuer und für die künftige Erweiterung bestehender Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sowie auf die Bauleitplanung zur Verhinderung zentrenschädlicher Agglomerationen auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben beziehen.

Die Festlegungen verlangen grundsätzlich nicht von der gemeindlichen Bauleitplanung, bereits realisierte Baurechte von Einzelhandelsbetrieben einzuschränken oder gar aufzuheben. Es sollen auch nicht generell alle nach geltendem Recht potenziellen Standorte entsprechend den neuen Festlegungen überplant werden. Eine Überplanungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB besteht nur unter den besonderen Voraussetzungen, unter denen die Eingrenzung oder Beschränkung solcher Nutzbarkeiten auch nach § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich erforderlich ist. Auf die Problematik der Überplanung von Altstandorten wird später noch gesondert einzugehen sein.

1.3 Schutzgüter der landesplanerischen Steuerung

Wichtigstes Schutzgut des zukünftigen landesplanerischen Steuerungssystems sollte die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sein. Welche vielfältigen raumordnerischen Belange mit dieser „Zentrenorientierung“ verfolgt werden, ist bereits im vorhergehenden Beitrag zu den rechtlichen Anforderungen aufgezeigt worden.

Darüber hinaus sollte aber auch die möglichst verbrauchernahe Versorgung generell ein weiteres Schutzgut sein, dessen raumordnerische Relevanz sich ebenfalls aus verschiedenen Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG ergibt. Das Anliegen der verbrauchernahen Versorgung wird zwar weitgehend bereits durch die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche umgesetzt, eine Bedeutung als eigenständiges Schutzgut kommt der verbrauchernahen Versorgung aber vor allem beim großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten zu.

In Einzelfällen kann auch der Schutz integrierter Nahversorgungsstandorte, die nicht den Status eines zentralen Versorgungsbereiches haben, raumordnerische Relevanz haben.

1.4 Vorrang von Zielen vor Grundsätzen der Raumordnung

Warum der Plangeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums den strikt zu beachtenden Zielen der Raumordnung Vorrang vor den abwägungsfähigen Grundsätzen geben soll, ist bereits bei den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung ausgeführt worden. Dass dabei die speziellen Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG an Ziele der Raumordnung gewahrt sein müssen, versteht sich von selbst.

1.5 Sortimentsmäßige Differenzierung

Bei der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung sollte ebenso wie bei der städtebaulichen Steuerung zwischen dem Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten als Ausgangspunkt der verschiedenen Festlegungen differenziert werden.

Von diesen drei Kategorien gehen sehr unterschiedliche absatzwirtschaftliche Auswirkungen auf bestehende Betriebe im Einzugsbereich der jeweiligen Neuansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben aus, die dann auch zu entsprechend unterschiedlichen städtebaulichen und zu darauf aufbauenden raumordnerischen Auswirkungen führen.

1.6 Rückgriff auf städtebaurechtliche Kategorien

Für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen raumordnerischer und städtebaulicher Einzelhandelssteuerung dürfte sich darüber hinaus empfehlen, auch bei der raumordnerischen Steuerung soweit wie möglich auf städtebauliche Kategorien zurückzugreifen. Dies gilt insbesondere für zentrale Versorgungsbereiche und für zentrenschädliche Auswirkungen im Sinne beachtlicher Funktionsstörungen, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht in mehreren Entscheidungen zu § 34 Abs. 3 BauGB entwickelt und konkretisiert worden sind.

Im Hinblick auf die mit den landesplanerischen Festlegungen beabsichtigte Bindungswirkung für die Bauleitplanung liegt es nahe, sich an der im Städtebaurecht bereits

geklärten Begrifflichkeit zu orientieren.³ Dies dient der Rechtseinheit und der besseren Verständlichkeit und vermeidet Missverständnisse und Rechtsunsicherheiten, die mit der Wahl unterschiedlicher Begriffe verbunden sein können.

Der Gefahr, dass die Verwendung städtebaulicher Kategorien als Indiz für eine städtebauliche und damit bodenrechtliche Regelung angesehen wird⁴, ist durch die Klarstellung in der Planbegründung zu begegnen, dass für die Frage der raumordnerischen Regelungskompetenz nicht die Wahl solcher auch im Städtebaurecht gebräuchlichen Begriffe entscheidend ist, sondern dass mit den auf die Bauleitplanung ausgerichteten Festlegungen raumordnerische Anliegen verfolgt werden, die als landesweite Interessen von höherem Gewicht anzusehen sind und die deshalb eine erforderliche und verhältnismäßige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können.

2 Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen

Im Folgenden sollen die Empfehlungen des Positionspapiers für landesplanerische Festlegungen (Abschnitt 3.2) kurz erläutert und begründet werden.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Arbeitsgruppe mit ihrem Positionspapier noch keine konkreten Plansatzformulierungen für die empfohlenen Festlegungen vorschlagen, sondern lediglich einige Eckpunkte für die entsprechenden raumordnerischen Steuerungsvorgaben zur Diskussion stellen möchte.

Im Folgenden können auch nur einige ausgewählte und für besonders bedeutsam gehaltene Aspekte behandelt werden. Eine umfassende und abschließende rechtliche Bewertung der vorgeschlagenen Festlegungselemente anhand aller im vorangehenden Beitrag aufgezeigten rechtlichen Anforderungen ist in dem hier vorgegebenen Rahmen nicht möglich.

2.1 Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot)

Alle Bundesländer sind bestrebt, zumindest die Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten durch entsprechende landesplanerische Vorgaben für die innergemeindliche Standortwahl auf städtebaulich integrierte Standorte auszurichten.

Um die ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung in NRW gezielt nutzen zu können, sollte an dem Ansatz des bisherigen § 24 a Abs. 1 Satz 1 LEPro⁵ festgehalten werden, das Integrationsgebot zu konkretisieren und als verbindliches Ziel vorzugeben, Kerngebiete und Sondergebiete für die Ansiedlung und Erweiterung zumindest von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Kernsortimenten grundsätzlich nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen.⁶

³ Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften (Hrsg.). Wiesbaden, 75. Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324, 328-329.

⁴ so insbesondere OVG NRW, Urteil vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08, BauR 2010, 426 (zur Erweiterung des EOC Ochtrup).

⁵ Wortlaut der Vorschrift: Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung – BauNVO und sonstige großflächige Handelsbetriebe) dürfen nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden; Absätze 3 bis 6 bleiben unberührt.

⁶ Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 77-93.

Um die Schwächen der bisherigen Regelung des § 24 a LEPro zu vermeiden, muss diese Zielvorgabe zunächst einmal ausdrücklich an die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche anknüpfen. Den Städten und Gemeinden muss es aber auch möglich sein, vorhandene zentrale Versorgungsbereiche zu erweitern und ggf. auch neue Zentren in städtebaulich integrierter Lage zu entwickeln. Voraussetzung ist allerdings, dass diese zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche über ein vom Rat beschlossenes qualifiziertes Zentrenkonzept räumlich und funktional bestimmt sind und ihre planerische Umsetzung durch eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan oder aber auch durch Beschlüsse zur Aufstellung von Bebauungsplänen abgesichert ist, die das Zentrenkonzept für das jeweilige Plangebiet durch eine entsprechende Gebietsfestsetzung auch nach außen hin verbindlich umsetzen.

Ein solcher Regelungsansatz kann durchaus so ausgestaltet werden, dass er den aufgezeigten rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung entspricht.

2.1.1 Notwendige Bestimmtheit

Die vorgeschlagene Vorgabe zielt auf die Ausweisung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung und richtet sich in erster Linie an die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung.

Der Begriff des zentralen Versorgungsbereiches ist inzwischen durch die Rechtsprechung⁷ hinreichend konkretisiert. Danach sind zentrale Versorgungsbereiche räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Im Urteil vom 17. Dezember 2009 hat das Bundesverwaltungsgericht⁸ zusätzlich klargestellt, dass ein zentraler Versorgungsbereich eine städtebaulich integrierte Lage voraussetzt.

Für die räumliche Abgrenzung stehen handelsfunktionale und städtebauliche Fachkriterien⁹ zur Verfügung, die inzwischen auch in der Rechtsprechung zunehmend anerkannt werden. Auch die Versorgungsfunktion lässt sich bei tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereichen ohne größere Schwierigkeiten feststellen.

Bei einer geplanten Erweiterung eines bestehenden oder bei der Entwicklung eines neuen Zentrums sind die räumlich-funktionale Bestimmung dieses Versorgungsbereiches im Zentrenkonzept der jeweiligen Gemeinde und ihre bauleitplanerische Umsetzung maßgebend.¹⁰ Wenn eine Gemeinde von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch macht, kommt es allein auf die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche an.

⁷ Siehe insbesondere die Urteile des BVerwG zu § 34 Abs. 3 BauGB vom 11.10.2007 – 4 C 7.07, UPR 2008, 67= NVwZ 2008, 308; DVBl 2008, 255 sowie vom 17.12.2009 – 4 C 2.08, DVBl 2010, 513; vgl. dazu Söfker, W.: Zentrale Versorgungsbereiche. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 23-24, Kuschnerus, U. (2009): Nahversorgungszentren als zentrale Versorgungsbereiche. In: ZfBR 32 (I), 24-29.

⁸ Az. 4 C 2.08, DVBl. 2010, 513 (514).

⁹ Bunzel, A.; Janning, H.; Kruse, S.; Kühn, G. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. = Difu-Arbeitshilfe. Berlin, 213-229.

¹⁰ Goppel, K. (2010): Kommentar, § 4 Rdn. 33. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: Raumordnungsgesetz (ROG). München.

Der Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Zielvorgabe ist somit hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar. Eine gebietsscharfe Abgrenzung und eine konkrete Funktionsbestimmung der jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche sind auf der Ebene der Landesplanung nicht notwendig, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Derartige gebietsscharfe Standortvorgaben der Landesplanung wären weder erforderlich noch angemessen.¹¹

Auf die Vorgabe von Kriterien für „Hauptzentren“ und „Nebenzentren“, wie sie etwa im derzeitigen § 24 a Abs. 2 Satz 2 LEPro festgelegt sind, sollte verzichtet werden, um nicht von den im Städtebaurecht geklärten Kriterien für zentrale Versorgungsbereiche abzuweichen und dadurch begriffliche Verwirrungen hervorzurufen.

2.1.2 Abschließende Abgewogenheit

Die vorgeschlagene Zielvorgabe ist auch abschließend abgewogen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Die Festlegung bezweckt den Erhalt und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Hierzu ist es erforderlich, die Ausweisung von Kerngebieten und Sondergebieten für die Ansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten grundsätzlich den vorhandenen oder auch den nach den Planungen der Gemeinde zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen vorzubehalten. Dieses so konkretisierte Integrationsgebot reicht aus, um den raumordnerischen Zweck des Schutzes und der Stärkung zentraler Versorgungsbereiche zu erreichen. Insoweit liegt eine landesplanerische Letztentscheidung vor.

Dagegen ist es nicht erforderlich, die jeweiligen Versorgungsbereiche standortmäßig festzulegen und gebietsscharf abzugrenzen.¹² Die räumliche Abgrenzung vorhandener zentraler Versorgungsbereiche ergibt sich aus der Anwendung der einschlägigen handelsfunktionalen und städtebaulichen Kriterien. Die räumlich-funktionale Bestimmung der zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche muss wegen der kommunalen Planungshoheit grundsätzlich den planenden Gemeinden überlassen werden.

2.1.3 Raumordnungsrechtliche Regelungskompetenz

Für die Zielvorgabe, Kerngebiete und Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten grundsätzlich nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen, besteht auch die erforderliche raumordnerische Regelungskompetenz. Die gegenteilige Auffassung des OVG Münster im schon erwähnten Urteil vom 30. September 2009 (zum EOC Ochtrup), dass der Plangeber mit einer solchen Vorgabe eine unzulässige städtebauliche Planung betreibe, ist nicht haltbar.¹³

Zunächst einmal ist bereits durch den Wortlaut der Vorgabe klarzustellen, dass diese sich primär an die planende Gemeinde und nicht etwa an die Baugenehmigungsbehörden richtet und dass es sich hierbei um eine Planungsvorgabe und nicht etwa um eine Zulässigkeitsregelung für einzelne Vorhaben handelt. Der Eindruck einer städtebauli-

¹¹ Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 65–67. Bunzel, A. (2011): Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. Referat auf der Fachtagung „Raumordnungsplanung – quo vadis?“ am 29. März 2011 in Berlin, 12–14.

¹² Näheres hierzu Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 77–79. Mit Kritik an den weitergehenden Forderungen des OVG NRW im Urteil vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08, BauR 2010, 426, und des OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22.4.2010 – 1 KN 19/09; NordÖR 2011, 229; zum Kriterium der abschließenden Abgewogenheit siehe auch die Ausführungen bei Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 40–44.

¹³ Bunzel, A.; Hanke, S.: a. a. O., 79–84.

chen und damit unzulässigen bodenrechtlichen Regelung, die evtl. bei der bisherigen Fassung des § 24 a Abs. 1 LEPro entstehen konnte, wird damit vermieden.

Dass die Verwendung der städtebaulichen Kategorie „zentraler Versorgungsbereich“ für die Konkretisierung des Integrationsgebotes verwandt wird, macht aus dieser raumordnerischen Zielvorgabe keine unzulässige städtebauliche Regelung. Die Verwendung dieser städtebaulichen Kategorie trägt vielmehr dazu bei, das auch raumordnerisch relevante Anliegen des Zentrenschutzes durch die Wahl eines Begriffes besonders wirksam zu unterstützen, der in der Bauleitplanung bereits bei der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung eine wichtige Rolle spielt.

Das vorgeschlagene Ziel ist bei der innergemeindlichen Standortwahl für Einzelhandelsgroßprojekte zwar strikt zu beachten, doch ergibt sich daraus nicht eine unmittelbare Regelung der Nutzung von Grund und Boden. Die mittelbare Auswirkung dieser Vorgabe auf die Zulässigkeit solcher Einzelhandelsgroßprojekte ist die notwendige Konsequenz aus dem mehrstufigen Raumplanungssystem, in dem die kommunale Bauleitplanung an die raumordnerischen Ziele anzupassen ist.

In der Entscheidung zum FOC Soltau¹⁴ hat das Bundesverwaltungsgericht zur raumordnerischen Steuerung der Einzelhandelsgroßprojekte klargestellt, dass die Standortplanung für derartige Projekte nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt ist. Für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit der raumordnerischen Steuerung kommt es entscheidend darauf an, ob die jeweilige Vorgabe durch ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht gerechtfertigt ist. Dass solche überörtlichen Interessen, die insbesondere in den raumordnerischen Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG ihren Ausdruck finden, die landesplanerische Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten rechtfertigen können, ist bereits oben bei den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Festlegungen (Abschnitte 2.1 und 2.2) dargelegt worden.

Was speziell das Integrationsgebot mit der Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche angeht, ist offenkundig, dass dieses das wichtigste Steuerungsinstrument für die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist. Es ist gleichzeitig ein zentrales Element in dem raumordnerischen Ordnungsrahmen für den interkommunalen Wettbewerb. Das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB kann die benachbarten Gemeinden nur vor unzumutbaren Beeinträchtigungen ihrer zentralen Versorgungsbereiche und damit auch ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion schützen. Das städtebaurechtliche Beeinträchtigungsverbot bezieht sich primär auf die Dimensionierung der Einzelhandelsgroßprojekte, also auf deren Art und Umfang und zu meist nicht unmittelbar auf die innergemeindliche Standortwahl. Die verbindliche Zielvorgabe, zukünftig zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nur noch in den zentralen Versorgungsbereichen planerisch zu ermöglichen, sorgt schon im Vorfeld unzumutbarer Beeinträchtigungen dafür, dass der interkommunale Wettbewerb mit zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten nur noch in zentralen Versorgungsbereichen bestritten werden kann und damit ein unfairer Standortwettbewerb zwischen den Kommunen mit nachteiligen Folgen für die Zentren ausgeschaltet wird. Dass nicht integrierte periphere Einkaufszentren in verkehrsgünstiger Lage aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht in der Regel günstiger zu errichten und zu betreiben sind als Einkaufszentren in voll integrierten Innenstadtlagen, ist allseits bekannt.

¹⁴ BVerwG, Beschluss vom 8.3.2006 – 4 B 75.05, BauR 2006, 1087 (1089)= DVBl 2006, 772 (774).

Das Integrationsgebot ist also eine Art Vorsorgeregulierung über eine generelle landesweit geltende Standortvorgabe, während das interkommunale Abstimmungsgebot in der Regel nur die Dimensionierung solcher Großvorhaben steuert und dabei die benachbarten Gemeinden nur vor dem Funktionsverlust ihrer Zentren schützt. Das Integrationsgebot wirkt daher zu Gunsten der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche schon im Vorfeld besonders schwerwiegender Zentrenschädigungen.

Das Integrationsgebot des § 24 a Abs. 1 Satz 1 LEPro NRW war für das auch aus raumordnerischer Sicht wichtige Ziel des Schutzes und der Stärkung der Zentren bei der Aufstellung oder Aktualisierung kommunaler Zentrenkonzepte und bei etlichen konkreten Großprojekten äußerst erfolgreich. Die eindeutige Vorgabe zu Gunsten der Zentren war eine wertvolle Unterstützung der Kommunalpolitiker bei dem Bestreben, durch die räumliche und funktionale Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche Planungs- und Investitionssicherheit auch für die privaten Akteure zu schaffen und Wünsche nach Ansiedlungen von zentrenschädlichen Einzelhandelsgroßprojekten an städtebaulich nicht integrierten Standorten abzuwehren. Das vorgeschlagene Integrationsgebot als strikt zu beachtendes Ziel ist ein unverzichtbarer Flankenschutz für die Kommunen, die mit ihrer Bauleitplanung eine konsequent zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung vornehmen. Leider hat das Bundesverwaltungsgericht dem Integrationsgebot den Charakter einer gemeindenachbarschützenden Norm abgesprochen.¹⁵

Gleichwohl wird das vorgeschlagene Integrationsgebot einen entscheidenden Beitrag für das dem Raumordnungsrecht und dem Städtebaurecht gemeinsame Anliegen der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche leisten können.

2.1.4 Geeignetheit

Die räumliche Konzentration der Ausweisung von Gebieten für Einzelhandelsgroßprojekte auf zentrale Versorgungsbereiche stärkt die Funktionsfähigkeit dieser Bereiche, während die Ansiedlung solcher Vorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb dieser Zentren das Gegenteil bewirkt.

Die vorgeschlagene Vorgabe ist auch geeignet, die notwendige Ordnungsfunktion im interkommunalen Wettbewerb zu erfüllen, indem sie einen „schmutzigen“ Wettbewerb der Städte und Gemeinden mit zentrenrelevanten Einzelhandelsgroßprojekten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche verhindert.

Die Vorgabe, entsprechende Ausweisungen an nicht integrierten Standorten außerhalb der Zentren grundsätzlich zu unterlassen, ist durch den Verzicht auf derartige Gebietsfestsetzungen bauleitplanerisch ohne Weiteres umzusetzen. Das BauGB hat in § 1 Abs. 3 ausdrücklich einen Anspruch auf Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen ausgeschlossen.

2.1.5 Erforderlichkeit

Wenn man das Potenzial zukünftiger Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die Zentren zu deren Sicherung und Entwicklung konzentrieren will, ist es offenkundig konsequent und notwendig, entsprechende Gebietsausweisungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zu unterlassen.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 5.11.2009 – 4 C 3.09, DVBl 2010, 180.

Kerngebiete, in denen aus städtebaulichen Gründen gem. § 1 Abs. 5 BauNVO Einzelhandelsgroßprojekte ausgeschlossen sind, unterfallen selbstverständlich nicht diesem Verbot. Insbesondere in Innenstädten kann es gute Gründe geben, auch außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches Kerngebietsnutzungen mit Ausnahme der Einzelhandelsgroßprojekte planungsrechtlich zu ermöglichen.

Für Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten ist allerdings eine Ausnahme von der grundsätzlichen „Zentrenpflicht“ angezeigt, weil die Ansiedlung solcher Vorhaben außerhalb der Zentren kaum oder überhaupt nicht für die zentralen Versorgungsbereiche von Bedeutung ist. Solche Großbetriebe sind häufig auch schon von ihrem Flächenbedarf her innerhalb der Zentren gar nicht möglich oder der Zentrenentwicklung sogar abträglich. Auf diese Ausnahme wird in einem späteren Abschnitt zurückzukommen sein.

Beim großflächigen Einzelhandel mit Lebensmitteln und anderen nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten ist zu differenzieren.

Wenn ein großflächiger Lebensmittelsupermarkt (Vollsortimenter bis zu ca. 2.000 m² Geschossfläche) einen Non-Food-Anteil von weniger als 10 % der Verkaufsfläche hat, sein Standort verbrauchernah und hinsichtlich des induzierten Verkehrs verträglich sowie städtebaulich integriert ist, entfällt nach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ (vom 30.04.2002)¹⁶ die Pflicht zur Ausweisung eines Kern- oder Sondergebietes, weil von solchen Vorhaben entgegen der Regelvermutung dieser Vorschrift keine negativen städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen zu erwarten sind. Derartige integrierte Nahversorger unterfallen also trotz ihrer Großflächigkeit nicht dem Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO und unterfallen damit auch nicht den landesplanerischen Zielvorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Da das Anliegen der städtebaulichen Integration in diesen Fällen gewahrt ist, besteht auch insofern kein raumordnerischer Steuerungsbedarf.

Sind derartige integrierte Nahversorger aber größer als ca. 2.000 m² Geschossfläche, sind sie gem. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO kern- oder sondergebietspflichtig. Für diese wirklich integrierten Nahversorger sollte vorsorglich eine Ausnahme von der „Zentrenpflicht“ vorgesehen werden. Diese Ausnahme ist auf solche Betriebe zu begrenzen, die der wohnortnahen Grundversorgung dienen, zentrale Versorgungsbereiche nicht schädigen und vom Standort her in einem allgemeinen Siedlungsbereich städtebaulich integriert sind. Diese drei Ausnahmenvoraussetzungen dürften nur in wenigen Fällen vorliegen.

Dass solche Lebensmittelsupermärkte oder Verbrauchermärkte primär nahversorgungsrelevante Sortimente führen, macht sie nicht automatisch zu „Nahversorgern“. Eine echte Nahversorgungsfunktion für die in ihrem Einzugsbereich lebende Bevölkerung übernehmen diese Märkte nur dann, wenn der zu erwartende Umsatz der jeweiligen Vorhaben überwiegend aus ihrem fußläufigen Einzugsbereich stammt. Wenn ein solcher Markt den weitaus größeren Teil seines Umsatzes außerhalb seines fußläufigen Einzugsbereichs erzielen muss, ist er kein echter „Nahversorger“. Eine überwiegende Nahversorgungsfunktion kann ein solch großer Markt nur in hoch verdichteten Wohnsiedlungsbereichen der Großstädte erfüllen. In der Praxis ist die Faustformel gebräuchlich, dass von einem echten Nahversorger in der Regel nicht mehr auszugehen ist, wenn sein Umsatz-

¹⁶ ZfBR 2002, 598-614; Billigung durch das BVerwG im Beschluss vom 22.7.2004 – 4 B 29.04, NVwZ-RR 2004, 815, und im Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04, BauR 2006, 639= UPR 2006, 150.

soll höher ist als 35 % der branchenspezifischen Kaufkraft in seinem fußläufigen Einzugsbereich.

Auch wenn diese integrierten Nahversorger mit einer Geschossfläche von mehr als 2.000 m² sehr selten sein dürften, sollte für sie eine Ausnahme von der einschlägigen Zielvorgabe in den Raumordnungsplan aufgenommen werden, um dem Vorwurf zu begegnen, dass die vorgegebene „Zentrenpflicht“ für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten nicht in jedem Falle erforderlich sei und damit das Übermaßverbot verletze.

Insgesamt kann der angestrebte raumordnerische Zweck, das Potenzial zentrenrelevanter Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich auf die Zentren zu konzentrieren, nicht im gleichen Maße durch andere weniger einschneidendere Mittel erreicht werden. Damit ist die vorgeschlagene Zielvorgabe auch unter dem Aspekt des Übermaßverbotes erforderlich.

2.1.6 Angemessenheit

Der raumordnerische Zweck der Vorgabe, nämlich durch die Ausrichtung der Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die zentralen Versorgungsbereiche diese Zentren zu schützen und zu stärken, steht in einem durchaus angemessenen Verhältnis zu den damit bewirkten Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit bei der innergemeindlichen Standortwahl. Diese Zentrenpräferenz ergibt sich auch aus dem in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB verankerten städtebaurechtlichen Planungsgrundsatz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, sodass von daher auch nicht von einer durch das raumordnerische Integrationsgebot bewirkten nennenswerten Beschränkung der kommunalen Planungshoheit die Rede sein kann. Die Zentrenorientierung ergibt sich auch schon aus dem Städtebaurecht.

Wenn man gleichwohl eine Beschränkung der kommunalen Planungshoheit durch das strikt zu beachtende Integrationsgebot annimmt, so ist diese mit Sicherheit nicht so gravierend, dass dahinter die mit der Zentrenorientierung verfolgten gewichtigen raumordnerischen Anliegen bei einer sachgerechten Güterabwägung zurückstehen müssten. Das vorgeschlagene Integrationsgebot ist somit auch nicht im engeren Sinne unverhältnismäßig.¹⁷

Der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebotes dienen auch die beiden oben genannten Ausnahmen von der „Zentrenpflicht“, nämlich die großen integrierten Nahversorger und der großflächige Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Darüber hinaus hilft in den nicht genau absehbaren Fällen, in denen die „Zentrenpflicht“ zu einer ungewollten Härte führen würde, das eigens dafür geschaffene raumordnerische Zielabweichungsverfahren weiter. Wenn in einer atypischen Fallkonstellation die Ansiedlung oder Erweiterung eines Einzelhandelsgroßprojektes mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche aus städtebaulicher Sicht sinnvoll und unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und wenn dadurch auch nicht die mit der Zentrenorientierung verfolgten raumordnerischen Grundanliegen „verraten“ werden, kann von der Zielvorgabe des Integrationsgebotes abgewichen werden.

Da in atypischen Fallkonstellationen und in Härtefällen, für die das strikt zu beachtende Integrationsgebot nicht gedacht ist, eine städtebaulich sinnvolle und eine raumord-

¹⁷ Vgl. auch Sparwasser, R. (2008): Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung. VBlBW 29 (5), 171-173.

nerisch vertretbare Lösung möglich ist, verstößt das Integrationsgebot auch insoweit nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot.

2.2 Erweiterungsverbot für Altstandorte außerhalb der Zentren

Die eigentliche Gefahr für zentrale Versorgungsbereiche geht häufig von Vorhaben zur Erweiterung bestehender Großbetriebe an Altstandorten außerhalb der Zentren aus. Daher darf das Integrationsgebot mit seiner Ausrichtung auf zentrale Versorgungsbereiche nicht nur Neuansiedlungsvorhaben erfassen; es muss vielmehr auch für derartige Erweiterungsvorhaben gelten. Planungen zur Erweiterung bestehender Einzelhandels-großbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten an Altstandorten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sind daher grundsätzlich auszuschließen. Solche Problemgebiete dürfen allenfalls mit differenzierenden Sondergebietsfestsetzungen überplant werden, die vom genehmigten Bestand ausgehen und die bestehenden Betriebe einerseits absichern, andererseits aber auch eingrenzen.

Eine Ausnahme sollte allenfalls für geringfügige Erweiterungen in Betracht genommen werden, die für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und von denen keine zusätzlichen zentrenschädlichen Auswirkungen ausgehen.

Die Untersagung solcher Erweiterungsplanungen ist hinreichend bestimmt. Für den raumordnerischen Zentrenschutz ist dieses Erweiterungsverbot geeignet und auch notwendig. Die Beschränkung bestehender Nutzungsrechte auf den vorhandenen Bestand beim Überplanen von Altstandorten ist durch den raumordnerischen Belang der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche gerechtfertigt; dieses raumordnerische Anliegen ist ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht, das auch die mit diesem Erweiterungsverbot verbundenen Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen kann.

Eine abschließende Abwägung schon auf der raumordnerischen Ebene ist auch im Hinblick auf die Belange der Grundstückseigentümer und Inhaber bestehender Betriebe möglich. Ein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition durch die Unterbindung von Erweiterungsplanungen an derartigen Altstandorten ist kein Eingriff in eine geschützte Rechtsposition, weil die Baufreiheit nur im Rahmen der Gesetze besteht und das BauGB einen Anspruch auf entsprechende Kerngebiets- oder Sondergebietsausweisungen durch § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB ausschließt. Das Entwicklungsinteresse der Eigentümer und Betriebsinhaber kann aufgrund des überragenden Gewichts des öffentlichen Belangs der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche schon auf dieser Planungsebene zurückgestellt werden.

Bereits bestehende Baurechte für die Erweiterung vorhandener Betriebe sollen aufgrund des landesplanerischen „Erweiterungsverbots“ nicht generell durch Überplanung aufgehoben oder beschränkt werden. Eine derartige Überplanung ist nur unter besonderen Voraussetzungen im Einzelfall und nach sorgfältiger Abwägung der Interessen zulässig. Generell ausgeschlossen werden soll also nur die „aktive“ Bauleitplanung für die Erweiterung nicht integrierter Standorte.

Die vorgeschlagene Ausnahme (vom grundsätzlichen Verbot der Erweiterungsplanungen) für geringfügige Erweiterungen, die für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und von denen keine zusätzlichen zentrenschädlichen Auswirkungen ausgehen, stellt sicher, dass auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, d.h. der Angemessenheit der raumordnerischen Abwägungsentschei-

derung zu Gunsten des Schutzes und der Stärkung der Zentren im Verhältnis zum Eigentumsschutz gewahrt bleibt.

2.3 Zentrenrelevante Sortimente

Welche Sortimente zentrenrelevant, nahversorgungsrelevant und nicht zentrenrelevant sind, ist grundsätzlich von den Gemeinden in einer ortsspezifischen Sortimentsliste festzulegen. Fehlt eine solche Liste, ist die Zentrenrelevanz der Sortimente ausschließlich aus der Bestandssituation der jeweiligen Gemeinde abzuleiten.

Um einen wirksamen Zentrenschutz auch raumordnerisch zu gewährleisten und einen verbindlichen Ordnungsrahmen für den interkommunalen Wettbewerb vorzugeben, sollte das Land auch weiterhin einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente vorgeben. Diese sind der raumordnerischen Beurteilung von Planvorhaben zugrunde zu legen und in den ortsspezifischen Sortimentslisten stets als zentrenrelevant einzuordnen.

Dabei kann auf den derzeitigen Katalog der zentrenrelevanten Leitsortimente in der gesetzlichen Anlage des § 24 a LEPro zum großen Teil zurückgegriffen werden. Dieser Katalog sollte allerdings um die nahversorgungsrelevanten Sortimente (Nahrungs- und Genussmittel sowie Gesundheits- und Körperpflegeartikel) ergänzt werden, weil diese Sortimente auch stets zentrenrelevant sind, zumal wenn sie großflächig angeboten werden.

Auf den Sammelbegriff „Einrichtungszubehör“ sollte verzichtet werden, weil sich darunter verschiedenste Sortimente einordnen lassen, die teils zentrenrelevant, teils aber auch nicht zentrenrelevant sind. Als zentrenrelevante Leitsortimente sind dabei Heimtextilien sowie Kunstgegenstände und Bilder in den verbindlichen Katalog des LEP aufzunehmen.

2.4 Zentralörtliche Gliederung – Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtungsverbot

2.4.1 Ausrichtung auf das Zentrale-Orte-System als Grundanliegen

In allen Bundesländern wird versucht, die Bauleitplanung für Einzelhandelsgroßprojekte auf das Zentrale-Orte-System auszurichten.

Für die Standortwahl wird zumeist vorgegeben, Kern- oder Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich nur in Zentralen Orten auszuweisen und bestimmte Großprojekte nur Orten höherer Zentralitätsstufe vorzubehalten (Konzentrationsgebot).

Art und Umfang der Einzelhandelsgroßprojekte sollen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion in der jeweiligen Standortgemeinde entsprechen (Kongruenzgebot). Auf jeden Fall sollen aber wesentliche Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte ausgeschlossen werden (Beeinträchtungsverbot).

Die Grundstruktur dieser auf die zentralörtliche Gliederung ausgerichteten Einzelhandelssteuerung in den Bundesländern ist zwar weitgehend vergleichbar, die Ausgestaltung der vgl. Instrumente fällt aber sehr unterschiedlich aus.¹⁸

¹⁸ Uechtritz, M.: Zur Erforderlichkeit und zu den Möglichkeiten der räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch die Raumordnungsplanung. Referat auf der Fachtagung „Raumordnungsplanung – quo vadis“ am 29.3.2011 in Berlin, S. 11 des Manuskriptes.

2.4.2 Zentralörtliche Gliederung in NRW

Das Zentrale-Orte-System für NRW ist in § 22 Abs. 2 LEPro konkretisiert.¹⁹ Danach ist bei der zentralörtlichen Gliederung von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen.

Dabei sind als Versorgungsbereiche dieser Zentren zu unterscheiden:

- Nahbereiche um jedes Zentrum zur Deckung der Grundversorgung
- Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen Bedarfs
- Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten, höheren Bedarfs

Diese Versorgungsbereiche sind allerdings weder im LEPro noch im LEP räumlich konkretisiert. LEPro und LEP enthalten auch keine Kriterien für die Bestimmung und Abgrenzung der jeweiligen zentralörtlichen Versorgungsbereiche.

2.4.3 Konzentrationsgebot

Die Arbeitsgruppe hat bewusst darauf verzichtet, für NRW ein wie auch immer geartetes Konzentrationsgebot²⁰ vorzuschlagen.

Eine Festlegung, dass Einzelhandelsgroßprojekte nur in Zentralen Orten geplant werden dürfen, erübrigt sich in NRW, weil jede Gemeinde ein Zentraler Ort ist und zumindest eine grundzentrale Versorgungsfunktion erfüllt.

Verzichtet wurde auch auf den Versuch, bestimmte Einzelhandelsgroßprojekte nur Mittel- oder Oberzentren zuzuweisen. Hauptgrund für diesen Verzicht ist die Schwierigkeit, Art und Umfang der Betriebe den Bedarfskategorien Grundversorgung, gehobener Bedarf sowie spezialisierter höherer Bedarf zuzuordnen. Die Grundversorgung umfasst mehr als nur den Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten. Es gibt auch keine Unterscheidung zwischen mittelzentralen und oberzentralen Sortimenten. Den verschiedenen Bedarfsstufen lassen sich auch nicht landesweit geltende Schwellenwerte für den Umfang des Warenangebots zuordnen.²¹

Bewusst verzichtet wurde schließlich auch auf ein spezielles Konzentrationsgebot für Herstellerdirektverkaufszentren (FOC). Die diesbezügliche Regelung des § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro, wonach solche Herstellerdirektverkaufszentren mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohner befindet, ist durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW vom 26. August 2009²² für verfassungswidrig erklärt worden, weil es sowohl gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot verstoße und dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht angemessen Rechnung trage. Der Verfassungsge-

¹⁹ Zum Zentrale-Orte-System Wahlhäuser, J. (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242, 77-91. Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 200. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K.: Raumordnungsgesetz (ROG). München.

²⁰ Krit. dazu Uechtritz, M. (2007): Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. In: NVwZ 2007, 1337-1339. m.w.N.

²¹ Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324-328. Vgl. auch Einig, K.; Spieker, M. (2002): Zur rechtlichen Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: ZUR Sonderheft 2002, 150.

²² VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287.

richtshof erkennt zwar das Ziel, die Ansiedlung solcher FOC-Projekte auf landesplanerischer Ebene zu steuern, als grundsätzlich legitim an. Er verwirft aber die vorgesehenen Schwellenwerte, weil diese nicht ausreichend begründet worden seien und den jeweiligen regionalen Gegebenheiten nicht gerecht würden.

Eine Neuregelung, wonach FOC-Vorhaben nur in Oberzentren und dort auch nur in zentralen Versorgungsbereichen geplant werden dürfen, ist trotz der Billigung einer vergleichbaren Sonderregelung im Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. März 2006²³ im Fall des FOC Soltau in NRW zu riskant. Die Vorgabe des Verfassungsgerichtshofes NRW, die unterschiedlichen Raumstrukturen, die unterschiedliche Verkehrsinfrastruktur und die Verschiedenartigkeit der Versorgungszentren zu berücksichtigen, dürfte praktisch nicht erfüllbar sein.

Daher bleibt in NRW nur der Weg, FOC-Vorhaben, die in aller Regel ein Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO darstellen, bei der landesplanerischen Steuerung genauso zu behandeln wie andere Einkaufszentren auch und sie damit insbesondere dem Integrationsgebot zu unterwerfen. Wegen der „Streuwirkungen“ eines FOC wird das Beeinträchtigungsverbot allerdings in vielen Fällen nicht greifen.

2.4.4 Kongruenzgebot

Eine Möglichkeit, die Kongruenz zwischen Art und Umfang eines Einzelhandelsgroßprojektes mit der zentralörtlichen Versorgungsfunktion der Standortgemeinde zu gewährleisten, ist das sog. „Überschreitungsverbot“, wie es z. B. im LEP Baden-Württemberg 2002 gilt. Danach soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die jeweiligen Ober- und Mittelbereiche sind im LEP selbst festgelegt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010 zum IKEA-Vorhaben in Rastatt²⁴ diese Sollvorschrift als verbindliches Ziel der Raumordnung anerkannt. Dabei hat das Gericht in diesem Urteil auch den unbestimmten Rechtsbegriff der „wesentlichen“ Überschreitung des Verflechtungsbereiches unter dem Aspekt der notwendigen Bestimmtheit nicht beanstandet und dabei letztlich wohl auch den in Baden-Württemberg angewandten Schwellenwert akzeptiert, wonach eine wesentliche Überschreitung in der Regel gegeben ist, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt werden.

Eine Übernahme dieses so ausgestalteten Kongruenzgebotes²⁵ scheitert allerdings in NRW daran, dass die in § 22 Abs. 2 LEPro genannten zentralörtlichen Versorgungsbereiche der jeweiligen Zentren weder im LEPro noch im LEP normativ festgelegt sind. Es gibt auch keine verbindlichen Kriterien, mit deren Hilfe der jeweilige zentralörtliche Versorgungsbereich festgestellt werden kann.

Solange die Mittel- und Oberbereiche nicht in einem neu aufzustellenden Landesentwicklungsplan normativ festgelegt oder zumindest solange die maßgeblichen Be-

²³ Az 4 B 75.05, BauR 2006, 1087= DVBl 2006, 772= UPR 2006, 236.

²⁴ Az. 4 C 8.10, BauR 2011, 781= DVBl 2011, 491; siehe dazu Hager, G. (2011): Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland. In: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 42 (7), 1093. Uechtritz, M. (2011): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung. Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648.

²⁵ Vgl. zum Kongruenzgebot m.w.N. Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 201. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. Raumordnungsgesetz (ROG), München.

stimmungskriterien im neuen LEP nicht verbindlich geregelt sind, ist von einem derartigen „Überschreitungsverbot“ abzuraten.

An einer sachgerechten Bestimmung der Mittel- und Oberbereiche sollte aber gearbeitet werden, weil dieses so verstandene und vom Bundesverwaltungsgericht gebilligte Kongruenzgebot gegenüber dem Beeinträchtungsverbot das wirksamere Mittel ist, um die raumordnerischen Interessen über die Einzelhandelssteuerung durchzusetzen. Dabei geht es nicht nur um die Sicherstellung einer ausgewogenen Versorgungssituation, sondern auch um alle anderen mit der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung verfolgten Interessen, also um die Sicherstellung einer insgesamt raumstrukturell und funktionell verträglichen Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem schon erwähnten Urteil vom 16.12.2010 unmissverständlich klargestellt, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen, selbst dann unverträglich sind, wenn sie nicht zu Beeinträchtigungen der Versorgungssituation führen, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen.

Ein so verstandenes Kongruenzgebot wäre danach gewissermaßen eine umfassende Vorsorgeregelung, während das Beeinträchtungsverbot nur eine eingegrenzte „Gefahrenabwehrregelung“ ist. Von daher macht es Sinn, im Zusammenhang mit einem neuen LEP an den Voraussetzungen für die Einführung eines solchen Kongruenzgebotes zu arbeiten und zu sachgerecht abgegrenzten oder zumindest abgrenzbaren Mittel- und Oberbereichen zu kommen. Da dies aber kurzfristig nicht zu leisten sein wird, empfiehlt es sich, vorerst aus Gründen der Rechtssicherheit auf die Einführung eines solchen Kongruenzgebotes im Sinne eines Überschreitungsverbotes zu verzichten. (Wünschenswert wäre allerdings in der Planbegründung eine Absichtserklärung oder gar eine Art Selbstverpflichtung des Plangebers, das Zentrale-Orte-Prinzip grundlegend zu überdenken und neu auszurichten.)

Da auch andere Ansätze zur Konkretisierung des Kongruenzgebotes kurzfristig nicht gründlich genug auf ihre Rechtmäßigkeit und Praktikabilität überprüft werden können, sollten sich die neuen raumordnerischen Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung insoweit vorerst auf ein wirksames „Beeinträchtungsverbot“ beschränken.

2.4.5 Beeinträchtungsverbot

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe dürfen nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche keine Kern- oder Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte festgesetzt werden, von denen schädliche Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde oder auch in den benachbarten Gemeinden zu erwarten sind. Soweit diese Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen, ist damit zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweils betroffenen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt.

Um insbesondere dem Bestimmtheitsgebot Genüge zu tun, sollte auf das Regelungsmodell des § 34 Abs. 3 BauGB zurückgegriffen werden. Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind die maßgeblichen Begriffe des zentralen Versorgungsbereiches und der zentrenschädlichen Auswirkungen hinreichend konturiert.

Zentrenschädliche Auswirkungen liegen bei einer beachtlichen Funktionsstörung des geschützten zentralen Versorgungsbereiches in dem Sinne vor, dass dieser seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen kann.²⁶

Vor solchen Schädigungen sind alle zentralen Versorgungsbereiche zu schützen, und zwar auch wenn diese keine überörtliche Versorgungsfunktion haben. Bedenken, dass der Schutz dieser zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche und damit auch keine raumordnerische Aufgabe sei, sind nicht berechtigt, weil – wie beim Integrationsgebot – die gesamte Bandbreite der mit einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung verfolgten raumordnerischen Interessen in den Blick zu nehmen ist. Wie oben bereits ausgeführt, sprechen mehrere überörtliche Interessen dafür, auch Grund- und Nahversorgungszentren vor beachtlichen Funktionsstörungen zu bewahren.

Mit der Kombination eines auf zentrale Versorgungsbereiche ausgerichteten Integrationsgebotes als Vorgabe für die Standortwahl für Einzelhandelsgroßprojekte einerseits und einer auf die Abwehr zentrenschädigender Auswirkungen gerichteten Vorgabe für Art und Umfang von solchen Großprojekten andererseits, werden die einschlägigen raumordnerischen Grundsätze aus dem Katalog des § 2 Abs. 2 konkretisiert.

Gegen das vorgeschlagene Beeinträchtigungsverbot nach dem Regelungsvorbild des § 34 Abs. 3 BauGB kann nicht erfolgreich eingewandt werden, dass dieses zwar bei Gebietsausweisungen für ganz konkret geplante Einzelhandelsgroßprojekte, nicht aber bei allgemeinen Kerngebietsausweisungen ohne konkret anstehende Großprojekte angewandt werden kann. Bei solchen Kerngebietsausweisungen ohne konkret anstehende Großvorhaben ist eben von der Möglichkeit solcher Vorhaben im Sinne einer „Worst-Case-Betrachtung“ auszugehen. Die Bebauungsplanfestsetzungen müssen dann so gewählt werden, dass in diesem Kerngebiet keine zentrenschädigenden Großvorhaben ermöglicht werden. Notfalls müssen auch Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 5 BauNVO ausgeschlossen werden.

Ob ein derartiges zentrenbezogenes Beeinträchtigungsverbot durch die Regelung einer widerlegbaren Vermutung ergänzt werden kann, dass zentrenschädigende Auswirkungen nicht zu erwarten sind, wenn die Umsatzerwartungen des jeweiligen Planvorhabens die branchenspezifische Kaufkraft im Gemeindegebiet nicht überschreiten, sollte aufgrund der praktischen Erfahrungen mit dieser schon im § 24 a Abs. 2 LEPro enthaltenen Regelvermutung überprüft werden. Eigene praktische Erfahrungen sprechen dafür, dass bei einer Überschreitung der Umsatzerwartungen mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Zentrenschädigung auszugehen ist, dass aber umgekehrt bei einer Nichtüberschreitung längst nicht in jedem Fall Zentrenschädigungen auszuschließen sind. Dies bedeutet, dass diese Vermutungsregelung lediglich eine erste Grobprüfung darstellt, der in vielen Fällen eine „Feinprüfung“ durch Abschätzung der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen des Planvorhabens und der sich daraus ergebenden städtebaulichen Folgewirkungen nach dem Vorbild der Prüfungen im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB folgen muss, um Zentrenschädigungen auszuschließen.

Hierbei sind insbesondere auch Vorschädigungen der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche durch Betriebe zu berücksichtigen, die außerhalb der Zentren vorhanden sind, die aber innerhalb des Einzugsbereiches des Planvorhabens liegen. Hier ist sorgsam

²⁶ Siehe Fn. 7; vgl. auch Uechtritz, NVwZ 2007, 1337-1342.

darauf zu achten, dass es immer nur um den Schutz des jeweiligen zentralen Versorgungsbereiches gehen darf und nicht um den Schutz von einzelnen Betrieben mit dem Argument, dass die sortimentspezifische Kaufkraft bereits durch die vorhandenen Betriebe gebunden sei und kein Bedarf für das Planvorhaben bestehe. Eine solche Beschränkung des Wettbewerbs der Einzelhandelsbetriebe wäre nicht städtebaulich gerechtfertigt und wäre auch wegen eines ungerechtfertigten Eingriffs in die Niederlassungsfreiheit europarechtlich unzulässig.²⁷

2.5 Vorgaben für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel

Eine Ausnahme von der grundsätzlichen Zentrenpflicht für Einzelhandelsgroßprojekte ist auch beim großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten angezeigt.

2.5.1 Ausgangssituation

Die Ausweisung von Sondergebieten für derartige Vorhaben außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche macht der derzeitige § 24 a Abs. 3 LEPro zunächst einmal davon abhängig, dass der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten allgemeinen Siedlungsbereiches liegt und dass der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente max. 10 % der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500 m² beträgt. Der Satz 2 dieser Vorschrift enthält eine Regelvermutung, wonach eine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung in der Regel nicht zu erwarten ist, wenn der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben für nicht zentrenrelevante Kernsortimente die entsprechende Kaufkraft der Einwohner im Gebiet der Standortgemeinde nicht übersteigt.

In der Arbeitsgruppe war man sich einig, dass die erste Ausnahmenvoraussetzung, nämlich die Lage im allgemeinen Siedlungsbereich, aus Gründen einer ausgewogenen Siedlungsstruktur und des Freiraumschutzes unbedingt beibehalten werden muss. Einig war man sich auch in der Notwendigkeit, die zentrenrelevanten Randsortimente quantitativ und qualitativ so zu begrenzen, dass eine Gefährdung der zentralen Versorgungsbereiche soweit wie möglich ausgeschlossen ist. Es wurde aber eine empirische Untersuchung zu der Frage angeregt, ob die Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente auf max. 10 % der Gesamtverkaufsfläche und auf höchstens 2.500 m² Verkaufsfläche noch sachlich gerechtfertigt ist und für einen wirksamen Zentrumschutz noch ausreicht.

Darüber hinaus wurden auch insbesondere die immer größer werdenden Möbel- und Einrichtungshäuser in den Blick genommen, deren übermäßige Konzentration auf wenige Standorte eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Möbeln und Einrichtungsgegenständen gefährden oder gar zerstören und unnötigen Individualverkehr erzeugen kann. Zu dieser Problematik wurde ebenfalls eine Untersuchung angeregt, und zwar zu den Fragen, wie sich solche großen Möbel- und Einrichtungshäuser sowie auch andere großflächige Fachmärkte mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die Versorgungsstruktur der Bevölkerung auswirken, ob es empirisch abgesicherte Kriterien für eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit derartigen Gütern gibt und ob diese Kriterien Anknüpfungspunkt für ein entsprechendes raumordnerisches Ziel darstellen können.

²⁷ Siehe dazu Hager, G. (2011): Grundfragen des raumordnerischen Zielsystems in Deutschland. In: BauR; Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht 42 (7), 1093 (1102-1103). Uechtritz, Fn. 18, S. 28 (Anm. 73).

2.5.2 Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente

Inzwischen liegen die Ergebnisse der im Auftrag der Staatskanzlei vom Büro Junker und Kruse durchgeführten Untersuchung²⁸ zu den Fragen vor, welche marktüblichen Anteile zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente in großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten haben und ob aus der Analyse dieser Sortimentsstrukturen empirisch abgesicherte und nachvollziehbare Schwellenwerte zur zukünftigen Begrenzung dieser Randsortimentsanteile abzuleiten sind.

Danach bewegen sich beim Großteil der untersuchten Möbelbau- und Gartenmärkte die Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente – unabhängig von der siedlungsräumlichen Lage – innerhalb einer Spannweite von 5 bis 8 % und machen somit deutlich weniger als 10 % der Gesamtverkaufsfläche aus. Die Größenanteile zentrenrelevanter Randsortimente mit im Schnitt mehr als 10 % weisen danach Möbel- und Einrichtungshäuser zwischen 10.000 und 30.000 m² Verkaufsfläche sowie Gartenmärkte zwischen 7.500 und 10.000 m² Verkaufsfläche auf. Häufig anzutreffende zentrenrelevante Randsortimente sind Haushaltswaren, Glas, Porzellan, Keramik sowie Heimtextilien und Wohnungseinrichtungsartikel.

Besorgniserregend ist der Befund, dass speziell bei den größeren Möbel- und Einrichtungshäusern sich der ökonomische Zwang verschärft, zunehmende Teile des Sollumsatzes durch zentrenrelevante Randsortimente zu erzielen, was zwangsläufig die Konkurrenzsituation zwischen städtebaulich nicht integrierten Standorten zu den Angeboten in den zentralen Versorgungsbereichen verschärft. Die Gesamtverkaufsfläche des Randsortimentsangebots insbesondere der großformatigen Märkte hat sowohl beim absoluten wie auch beim relativen Vergleich zu bestehenden Angeboten in umliegenden zentralen Versorgungsbereichen eine hohe quantitative Bedeutung. Insbesondere in kleineren Mittelzentren übersteigt das zentrenrelevante Randsortiment eines großflächigen Fachmarktes vom absoluten Angebotsvolumen her schnell das vergleichbare Fachangebot innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche der entsprechenden Gemeinde insgesamt.

Damit ist zunächst einmal nachgewiesen, dass es aus städtebaulicher und auch aus raumordnerischer Sicht unbedingt notwendig ist, den Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente durch differenzierte Sondergebietsfestsetzungen wirksam zu begrenzen, um weitere Funktionsverluste in den Innenstädten und anderen zentralen Versorgungsbereichen zu vermeiden.

Es hat sich weiterhin gezeigt, dass sich die bislang schon angewandte relative Höchstgrenze über zentrenrelevante Randsortimente bis max. 10 % weitgehend aus der bestehenden Situation ableiten lässt. Die Überschreitung dieser Höchstgrenze von 10 % insbesondere bei den großformatigen Märkten darf bei künftigen Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben auf keinen Fall hingenommen werden, wenn eine weitere Schwächung der Innenstädte und anderer zentraler Versorgungsbereiche verhindert werden soll. Insbesondere bei den größeren Möbel- und Einrichtungshäusern dürfte bereits die schematische Anwendung der 10-Prozent-Grenze für zentrenrelevante Randsortimente häufig zu zentrenchädigenden Auswirkungen führen.

Die bisherige absolute Obergrenze von 2.500 m² wäre zwar aus der Sicht eines praktikablen Zentrumschutzes nach wie vor wünschenswert. Die gutachterlichen Untersu-

²⁸ Junker, R.; Kruse, S. (2010): Gutachten „Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels“. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei NRW, Juni 2011.

chungen zeigen aber, dass sich diese absolute Obergrenze als allgemein gültiger Schwellenwert empirisch nicht belegen lässt. Da die Anforderungen, die insbesondere der Verfassungsgerichtshof NRW²⁹ an die Begründung solcher strikt wirkenden Schwellenwerte stellt, somit wohl nicht erfüllt werden können, ist aus Gründen der Rechtssicherheit auf diese absolute Obergrenze von 2.500 m² Verkaufsfläche zu verzichten.

Damit erübrigt sich auch eine besondere Regelung, die ein Unterlaufen dieser absoluten Obergrenze durch kumulierende Vorhaben verhindern soll, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang realisiert werden sollen (insbesondere sog. Möbelkompetenz-Zentren).

Es wird wohl letztlich nichts anderes übrig bleiben, als in jedem Einzelfall die Zentrenverträglichkeit der jeweils geplanten Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente zu prüfen und danach eine situationsgeprägte Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente verbindlich festzusetzen. Dies verlangt schließlich das oben bereits behandelte Beeinträchtigungsverbot.

Notfalls muss sogar von der Sondergebietsfestsetzung für die Ansiedlung eines neuen oder die Erweiterung eines bestehenden Möbel- und Einrichtungshauses abgesehen werden, wenn der Vorhabenträger nicht bereit sein sollte, sein Projekt mit einem zentrenverträglichen Anteil an zentrenrelevanten Randsortimenten zu realisieren. Die Hinnahme eines zentrenschädigenden Anteils an zentrenrelevanten Randsortimenten bei derartigen Großvorhaben dürfte auch die Konsistenz des jeweiligen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Standortgemeinde infrage stellen, weil nicht einzusehen ist, dass Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten schon mit weniger als 800 m² Verkaufsfläche außerhalb der Zentren zu deren Schutz und Stärkung gezielt ausgeschlossen werden, mehrere 1.000 m² für zentrenrelevante Randsortimente aber in dem Projekt eines großen Möbel- und Einrichtungshauses trotz der Zentrengefährdung ermöglicht werden sollen.

Festzuhalten ist somit, dass zukünftig wohl in jedem Einzelfall die Obergrenze für zentrenrelevante Randsortimente in derartigen Vorhaben bestimmt und festgesetzt werden muss. Die übliche prozentuale Grenze von 10 % markiert dann letztlich nur noch eine maximale Obergrenze, die auf keinen Fall überschritten werden darf.

Die Prüfung der Zentrenverträglichkeit zentrenrelevanter Randsortimente eines Planvorhabens ist Teil einer notwendigen raumordnerischen und städtebaulichen Verträglichkeitsprüfung für das jeweils anstehende Projekt. Die Abschätzung der voraussichtlichen Projektauswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Standortgemeinde und der Nachbargemeinden ist ohnehin für eine ordnungsgemäße Abwägung erforderlich. Hat das Projekt gewichtige unmittelbare Auswirkungen auf Zentren in den Nachbargemeinden, bedarf es einer qualifizierten Abwägung mit den Belangen der Standortgemeinde. Sind die Auswirkungen für die Nachbargemeinden sogar unzumutbar, ist das Projekt wegen Verstoßes gegen das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB unzulässig. Die hierfür anzustellenden Untersuchungen können gleichzeitig für die Prüfung der raumordnerischen Verträglichkeit nach den Anforderungen des landesplanerischen Beeinträchtigungsverbotes nutzbar gemacht werden.³⁰

²⁹ Urteil vom 26.8.2009 – VerfGH 18/08, NVwZ 2009, 1287.

³⁰ Zum Verhältnis des Beeinträchtigungsverbots zu den zentrenschädigenden Auswirkungen i. S. d. § 34 Nr. 3 BauGB und zum interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 II BauGB siehe OVG RP, Urteil vom 15.11.2010 – 1 C 10320/09, BauR 2011, 963 (zum FOC Montabaur); hierzu auch Uechtritz, Fn. 18., 6–8.

Bei solchen Zentrenverträglichkeitsprüfungen sind im Übrigen auch die bereits im Umfeld der betroffenen zentralen Versorgungsbereiche vorhandenen Einzelhandelsbetriebe mit ihren zentrenrelevanten Randsortimenten einzubeziehen, soweit diese bereits auf die zu schützenden Zentren einwirken. Die Berücksichtigung der Vorschädigung der betroffenen Zentren durch bereits vorhandene Betriebe hat nichts mit einer unzulässigen Prüfung zu tun, ob die sortimentsspezifische Kaufkraft im Einzugsbereich des Planvorhabens bereits abgeschöpft ist und ob überhaupt ein wirtschaftlicher Bedarf für das neue Vorhaben besteht. Eine solche Sichtweise hätte eindeutig eine wettbewerbsbeschränkende Funktion und würde gegen die unionsrechtlich geschützte Niederlassungsfreiheit verstoßen. Bei der raumordnerischen und städtebaulichen Verträglichkeitsprüfung dürfen daher außerhalb der Zentren vorhandene Einzelhandelsbetriebe nur insoweit einbezogen werden, als deren Auswirkungen Einfluss auf die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Zentren haben.

2.5.3 Verbrauchernahe Versorgung und Verkehrsvermeidung

Die raumordnerische Verträglichkeit eines Einzelhandelsgroßprojektes mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten hängt aber indessen nicht allein von der Zentrenverträglichkeit ab, sondern auch davon, ob das über den Zentrenschutz hinausgehende generelle raumordnerische Anliegen einer auch im Übrigen möglichst verbrauchernahen Versorgung gewahrt wird. Zur Raumverträglichkeit gehört ferner, dass zusätzlicher Verkehr vermieden wird.

Problemanalyse

Unter diesen Aspekten sind etliche konkret anstehende Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben für große Möbel- und Einrichtungshäuser raumordnerisch äußerst bedenklich. Die zunehmende Konzentration solcher Großbetriebe auf wenige Standorte gefährdet die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Möbeln und Einrichtungsgegenständen und erzeugt zusätzlichen Individualverkehr.

Diese Problematik wird u. a. am Beispiel der Region Südwestfalen deutlich. Dort plant die Firma Finke eine Neuansiedlung eines Möbel- und Einrichtungshauses mit rd. 40.000 m² Verkaufsfläche zuzüglich zweier Möbelmitnahmемärkte mit jeweils 8.000 m² Verkaufsfläche am Standort Hamm-Rhynern. In Werl beabsichtigt die Firma Turflon eine Erweiterung der Möbelverkaufsfläche um 26.000 m² auf eine Gesamtverkaufsfläche von 69.000 m². Das Möbelhaus Zurbrüggen in Unna will sich um 20.000 m² auf insgesamt 60.000 m² Gesamtverkaufsfläche erweitern.

In dem erwähnten Gutachten hat das Büro Junker und Kruse anhand von prognostischen Modellrechnungen die Auswirkungen dieser Vorhaben auf zentrale Versorgungsbereiche, auf die verbrauchernahe Versorgung, auf verkehrliche Aspekte und auf die Wirtschafts- und Arbeitsplatzstruktur abgeschätzt.³¹ Bei der Untersuchung der Auswirkungen der Vorhaben auf die verbrauchernahe Versorgung haben sich erhebliche Auswirkungen mit prozentualen Umsatzumverteilungen von jeweils 20 % und mehr herausgestellt. Die höchsten summarischen Umsatzumverteilungen außerhalb der Standortkommunen der Vorhaben sind in den Mittelzentren Menden, Arnsberg und Soest mit jeweils bis zu 40 % zu erwarten. Insgesamt verdeutlichen die ermittelten Werte, dass die untersuchten Vorhaben die bestehenden Versorgungsstrukturen insbesondere der Mittelzentren in Südwestfalen im Möbelbereich massiv gefährden können, weil sich inner-

³¹ Junker/Kruse, a. a. O., 52-80.

halb dieses Modellraumes der Angebotsschwerpunkt im Möbele Einzelhandel zulasten der übrigen Mittelzentren deutlich auf die Kommunen Unna, Werl und Hamm verlagert. Diese würden zukünftig rund 70 % der Möbelumsätze innerhalb des Modellraumes generieren.³²

Nach Einschätzung der Gutachter werden die genannten Vorhaben allein im Modellraum zusätzliche Verkehrsströme in einer Größenordnung von mindestens 45 Mio. Pkw-km pro Jahr induzieren.³³

Da sich im Einzelhandel die Umsatz-Beschäftigten-Relation mit steigender Verkaufsfläche zulasten der Beschäftigten verändert, führt die Schaffung eines Arbeitsplatzes im Möbelhandel an den Vorhabenstandorten durchschnittlich zum Verlust von knapp 1,2 Arbeitsplätzen an anderer Stelle. Bei einer anteiligen Hochrechnung auf den Gesamtumsatz der Vorhaben von rd. 140 Mio. Euro ergibt sich eine Gesamtbilanz von minus 110 Arbeitsplätzen.³⁴ Zu diesen direkten Beschäftigungseffekten kommen noch indirekte Effekte bzw. Multiplikatoreffekte auf die regionale Wirtschaft hinzu, die beispielsweise Zulieferer oder Dienstleister betreffen und zu zusätzlichen negativen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur führen können.³⁵

Steuerungskriterien zur wohnortnahen Versorgung

Der bisherige § 24 a LEPro konzentriert sich mit seinen Steuerungskriterien auf den Schutz der zentralen Versorgungsbereiche und enthält keine Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung im Übrigen und zur Vermeidung zusätzlicher Verkehre. Das in § 24 Abs. 3 Satz 2 LEPro erwähnte Schutzgut der „wohnungsnahen Versorgung“ ist durch die Gesetzesbegründung auf die wohnungsnahe Grundversorgung (mit vorwiegend nahversorgungsrelevanten Sortimenten) begrenzt worden.

Um einer raumordnungswidrigen Gefahr oder gar einer Zerstörung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten infolge einer übermäßigen Konzentration auf wenige Großmärkte zu begegnen, ist somit ein zusätzlicher Steuerungsmechanismus erforderlich.

Allgemeingültige und verbindliche Obergrenzen für Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten jeweils für Grund-, Mittel- und Oberzentren sind nach Einschätzung der Gutachter nicht praktikabel. Zu groß ist das Spektrum der zur Verfügung stehenden lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotenziale, weil die Einwohnerzahlen innerhalb dieser drei Kategorien höchst unterschiedlich sind und auch die zentralörtlichen Versorgungsbereiche der einzelnen Mittel- und Oberzentren sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.³⁶

Die Gutachter halten stattdessen eine Orientierung am lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotenzial und die Berücksichtigung der Umsätze des vorhandenen Einzelhandelsbestandes bei der Ermittlung der Umsatz-Kaufkraft-Relation eines Vorhabens für sinnvoll. Speziell im Möbelbereich sei dann auch bei der Ermittlung der branchenspezifischen Umsatz-Kaufkraft-Relation bei Mittel- und Oberzentren die einzelhandelsrelevante Kaufkraft zugeordneter Grundzentren einzubeziehen. Da die Gutachter aber rechtli-

³² Junker/Kruse, a. a. O., 71.

³³ Junker/Kruse, a. a. O., 75.

³⁴ Junker/Kruse, a. a. O., 78.

³⁵ Junker/Kruse, a. a. O., 79-80.

³⁶ Junker/Kruse, a. a. O., 109.

che Probleme bei der Berücksichtigung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes und beim Einbezug der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft zugeordneter Grundzentren sehen, schlagen sie schließlich im Ergebnis vor, nach wie vor bei der Größe der Einzelhandelsvorhaben anzusetzen und auf die diesbezügliche Umsatz-Kaufkraft-Relation abzustellen, ohne den Einzelhandelsbestand zu berücksichtigen und ohne die einzelhandelsrelevante Kaufkraft der Grundzentren einzubeziehen.³⁷

Danach darf also der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben für nicht zentrenrelevante Kernsortimente die branchenspezifische Kaufkraft der Einwohner im Gebiet der Standortgemeinde nicht überschreiten. Auch wenn die Heranziehung des lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotenzials als Bemessungsgrundlage für jedes Einzelvorhaben summarisch in manchen Fällen zu einer erheblichen Überschreitung der vorhandenen Potenziale mit räumlichen Schieflagen führen kann, ist eine derartige Vorgabe zumindest geeignet, besonders krasse Verstöße gegen die Anliegen einer möglichst wohnortnahen Versorgung und der Vermeidung von zusätzlichem Verkehr zu verhindern.

Die Gutachter weisen abschließend zu Recht auf die Notwendigkeit hin, Agglomerationen mehrerer Märkte, wie sie vor allem im Möbelbereich zunehmend zu beobachten sind („Möbelkompetenzzentrum“), durch die einschlägigen landesplanerischen Vorgaben zu erfassen, da gerade von derartigen Vorhaben eine besonders große Gefahr städtebaulicher und raumordnerischer Fehlentwicklungen ausgeht.

2.6 Raumordnerisches Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen

Besondere Beachtung verdient auch noch die sog. Agglomerationsproblematik.³⁸ Dabei geht es um die Ansammlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe in enger Nachbarschaft zueinander, die jeweils für sich betrachtet unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit, in ihrer Gesamtheit aber dieselben zentrenschädigenden Auswirkungen haben können wie Einkaufszentren oder Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Solche Agglomerationen stellen die Gemeinden immer wieder vor erhebliche Probleme, wenn sich z. B. außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche Ansammlungen von Lebensmittelmärkten, Drogeriemärkten oder auch Schuh- und Textildiscounter oft knapp unterhalb der Großflächigkeitsgrenze, teilweise ergänzt auch durch einfache gastronomische Angebote und oft auch in Nachbarschaft zu bestehenden großen Fachmärkten, entwickeln.

2.6.1 Städtebaurechtliche Behandlung der Agglomerationen

Derartige zentrenschädigende Agglomerationen fallen meist nicht unter das Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO und damit auch nicht in den Bereich der landesplanerischen Steuerung, wenn sich diese ausschließlich nur auf Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne dieser Vorschrift beschränkt.

Die Rechtsprechung zur Zusammenfassung mehrerer Betriebe zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb unter dem Gesichtspunkt der Funktionseinheit ist relativ restriktiv.

³⁷ Junker/Kruse, a. a. O., 110-111.

³⁸ Vgl. dazu Uechtritz (2010): Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels. In: Hager, G. (Hrsg.): Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels. = Arbeitsmaterial der ARL 354, Hannover., 17. M.w.N. sowie VBIBW 2010, 185; Sparwasser, VBIBW 2008, 171, 176. Runkel, P. (2010): Kommentar. § 4 Rdn. 196. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). München.

Im Urteil vom 24. November 2005 hat das Bundesverwaltungsgericht³⁹ entschieden, dass ein selbstständiger Einzelhandelsbetrieb vorliege, wenn die Verkaufsstätte unabhängig von anderen Einzelhandelsbetrieben genutzt werden kann und deshalb baurechtlich auch als eigenständiges Vorhaben genehmigungsfähig wäre. Die Verkaufsflächen baulich und funktionell eigenständiger Betriebe können nach diesem Urteil grundsätzlich nicht zusammengerechnet werden.

Für die Prüfung einer „Funktionseinheit“ unter den Gesichtspunkten eines gemeinsamen Nutzungskonzepts, der Ergänzung der Sortimente, der Nutzung von Synergieeffekten und Ähnlichem ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes in diesen Fällen kein Raum. Eine Funktionseinheit mehrerer Betriebe wird nur unter sehr engen Ausnahmeveraussetzungen angenommen. Wenn innerhalb eines Gebäudes die Betriebsfläche baulich in mehrere selbstständig nutzbare betriebliche Einheiten unterteilt wird, bilden diese Einheiten zusammen nur dann einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als „Hauptbetrieb“ geprägt wird und auf den baulich abgetrennten Flächen zu dessen Warenangebot als „Nebenleistung“ ein Warenangebot hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der „Hauptleistung“ steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt. Diese letztgenannten Voraussetzungen hat das Bundesverwaltungsgericht in einem weiteren Urteil vom 24. November 2005 in einem Fall verneint, in dem es um ein Getränkemarktvorhaben neben einem Lebensmitteldiscountmarkt ging.

Die vg. Ansammlungen unterfallen auch nicht dem Begriff des Einkaufszentrums⁴⁰ im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. BauNVO, wenn die vorgefundene räumliche Konzentration dieser Betriebe aus der Sicht des Kunden nicht als aufeinander bezogen sowie auch nicht als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung tritt. Ein räumlicher und funktionaler Zusammenhang in dem Sinne, dass sich die Betriebe gegenseitig ergänzen und gemeinsam mit einem gezielt ausgewählten Mix von Sortimenten und Betriebstypen ergänzen, reicht meist nicht aus. Nach der bisherigen Definition des Einkaufszentrums kommt es nämlich entscheidend auf die Sicht des Kunden und damit nicht auf die objektiven Auswirkungen der aufeinander bezogenen Betriebe an. Ob das Bundesverwaltungsgericht diese enge Definition des Einkaufszentrums bei nächster Gelegenheit erweitert, bleibt abzuwarten.

Bei den Berliner Gesprächen zur Überprüfung des Städtebaurechts⁴¹ ist auch erörtert worden, einen erweiterten Einkaufszentrumsbegriff in die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO aufzunehmen oder aber das Entstehen einer solchen Einzelhandelsagglomeration, die sich zentrenschädigend auswirken könnte, als zusätzlichen Tatbestand der Kern- oder Sondergebietspflichtigkeit zu unterwerfen, um solche Agglomerationen ebenso zu behandeln wie die in den Nummern 1 bis 3 des § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Einzelhandelsgroßprojekte, die nur in Kern- oder Sondergebieten zulässig sind.

Von dem Vorschlag für eine derartige Ergänzung des § 11 Abs. 3 BauNVO wurde aber wegen der Gefahr abgesehen, dass dadurch eine grundsätzliche Auseinandersetzung um dieses Steuerungsinstrument ausgelöst werden könnte, deren Ausgang nicht absehbar ist

³⁹ BVerwG, Urteile vom 24.11.2005 – 4 C 8.05, BauR 2006, 648 sowie 4 C 14.04, BauR 2006, 644.

⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 27.4.1990 – 4 C 16.87, BauR 1990, 573= NVwZ 1990, 1074 sowie Beschluss vom 12.7.2007 – 4 B 29.07, BauR 2007, 2023.

⁴¹ BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht I (Bericht). Berlin, 38-39. BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stadtentwicklung, Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht (Materialien). Berlin, 113-124.

und die am Ende unter Umständen sogar zu einer Schwächung der städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten führen könnte. Hinzukommen würde auch das Problem einer neuen Planschicht, wenn die Baugebietsvorschriften geändert werden und diese dann nur für neue Pläne gelten, die auf der Grundlage der geänderten BauNVO aufgestellt werden.

Außerdem wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass es die Gemeinden weitgehend selbst in der Hand haben, die Entstehung oder Verfestigung von zentrenschädlichen Agglomerationen durch eine gezielte Bauleitplanung, insbesondere durch den Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche aufgrund des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO bzw. des § 9 Abs. 2 a BauGB zu verhindern.

Dies hilft natürlich in den Fällen nicht weiter, in denen sich eine Gemeinde Vorteile von solchen Agglomerationen zulasten der Nachbargemeinden verspricht und deshalb nicht nur auf entsprechende Ausschlussplanungen verzichtet, sondern sogar neue unbeschränkte Gewerbe- oder Mischgebiete ausweist, um dort entsprechende Betriebe oft knapp unterhalb der Großflächigkeitsgrenze ansiedeln zu können.

2.6.2 Notwendigkeit der raumordnerischen Steuerung

Um zentrenschädigende Agglomerationen auch im Wege der raumordnerischen Steuerung verhindern zu können, muss eine landesplanerische Agglomerationsregelung geschaffen werden, die dafür sorgt, dass derartige Betriebsansammlungen ebenso behandelt werden wie Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO und damit denselben Festlegungen (insbesondere dem Integrationsgebot und dem Beeinträchtigungsverbot) unterworfen werden.⁴² Für derartige Agglomerationen gelten dann dieselben Maßstäbe für die Bewertung der Raumverträglichkeit wie bei Einzelhandelsgroßprojekten. Bei der bauleitplanerischen Umsetzung einer solchen Regelung kann allerdings nicht auf das Steuerungsinstrument des § 11 Abs. 3 BauNVO zurückgegriffen werden, weil dessen begriffliche Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Die Berechtigung einer selbstständigen regionalplanerischen Regelung für regional bedeutsame Einzelhandelsagglomerationen ist erstmalig in dem Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 27. September 2007⁴³ herausgearbeitet worden. Darin hat der VGH klargestellt, dass regional bedeutsame Einzelhandelsagglomerationen nicht abschließend mit den Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 24. November 2005 zur Zusammenfassung mehrerer Betriebe unter dem Aspekt der Funktionseinheit zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO erfasst werden können. Diese Betrachtungsweise sei für die Beurteilung der raumordnerischen Auswirkungen zu eng. Gerade unter dem Blickwinkel der Raumordnung sei im Hinblick auf die Außenwirkung eine betriebsübergreifende Bewertung angezeigt. Anders als im Bereich des § 11 Abs. 3 BauNVO sei zu fragen, ob eine funktionelle Gesamtheit, eine „Funktionseinheit“, vorliege, deren Ausstrahlung sich etwa unter dem Gesichtspunkt einer Sortimentsergänzung von Synergieeffekten oder auch einer Addition gleichartiger Sortimente ergeben könne. Eine derartige funktional zu betrachtende regional bedeutsame Agglomeration könne je nach den Verhältnissen im Einzelfall auch bei einer Häu-

⁴² Siehe dazu auch das Positionspapier „Raumordnerische Steuerungsmöglichkeiten der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben“ der Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Ausschusses für Recht und Verfahren der MKRO und der Fachkommission Städtebau (Sept. 2009); krit. dazu Uechtritz, Fn. 38, S. 17 (30).

⁴³ Az. 3 S 2875/06, VBlBW 2008, 218.

fung mehrerer kleinerer und für sich unter der Schwelle des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegender Betriebe anzunehmen sein.

Im Urteil vom 21. September 2010 hat der VGH Baden-Württemberg⁴⁴ ausdrücklich klargestellt, dass für die Agglomerationsregelung im Regionalplan Heilbronn-Franken ein raumordnungsrechtlich wichtiges Bedürfnis besteht. Wörtlich heißt es: „Es ist anerkannt, dass sich die Konzentration auch von einer Mehrzahl für sich nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe je nach Lage und Sortimentsstruktur häufig nicht von den Auswirkungen unterscheidet, die von einem oder mehreren ‚echten‘ großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen. In beiden Konstellationen können sich gleichermaßen erhebliche Störungen von gewichtigen Zielen der Raumordnung zur Steuerung des Einzelhandels nach der zentralörtlichen Gliederung sowie Störungen der zentralen Versorgungsbereiche von Nachbargemeinden im überörtlichen regionalen Umfeld ergeben.“ Der VGH hat ausdrücklich die regionalplanerische Regelung als wirksames, mit Mitteln der Bauleitplanung umsetzbares Ziel der Raumordnung anerkannt, wonach eine Agglomeration wie ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb oder wie ein Einkaufszentrum zu behandeln ist, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem solchen großflächigen Einzelhandelsbetrieb oder einem Einkaufszentrum zu erwarten sind.

Die Festsetzung eines Gewerbegebietes ohne jede Einzelhandelsbeschränkung in einer nicht zentralisierten Gemeinde hat der VGH wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 4 BauGB für unwirksam erklärt, weil die dadurch ermöglichte Agglomeration mehrerer nicht großflächiger Fachmärkte in hohem Umfang überörtliche Kaufkraft binde und dadurch zulasten einer höher zentralisierten Nachbargemeinde gegen das Zentrale-Orte-Prinzip und das Kongruenzgebot verstoßen werde.

Das BVerwG hat diese Entscheidung des VGH Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 10. November 2011 (Az. 4 CN 9.10) ausdrücklich bestätigt und diese regionalplanerische Regelung als rechtmäßig und insbesondere auch als umsetzungsfähig beurteilt.

2.6.3 Fallkonstellationen

Die von der Arbeitsgruppe befürwortete landesplanerische Agglomerationsregelung betrifft Fallkonstellationen, in denen mehrere Einzelhandelsbetriebe aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs raumordnerische Auswirkungen wie Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 2 BauNVO erwarten lassen.

Das Verbot, derartige Agglomerationen zu ermöglichen oder zu verfestigen, kann ohne Weiteres im Wege der Bauleitplanung umgesetzt werden, wie ein kurzer Überblick über mögliche Planungssituationen zeigt.

Wenn in einem uneingeschränkten Gewerbegebiet oder Mischgebiet in unmittelbarer Nachbarschaft zu großflächigen Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten Discountmärkte bis zu 800 m² Verkaufsfläche für Lebensmittel, Drogeriewaren, Textil und Bekleidung, Schuhe usw. angesiedelt werden sollen, weil diese Märkte von der Nähe des Fachmarktzentrums profitieren und ihrerseits wiederum zusätzliche Frequenzbringer für dieses Fachmarktzentrum sein können, sind in dem benachbarten Gewerbe- oder Mischgebiet im Wege der Bebauungsplanänderung zumindest Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten gem. § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO auszuscheiden.

⁴⁴ Az. 3 S 324/08, NuR 2011, 149.

Ergibt sich im Umfeld des Fachmarktzentrums die Zulässigkeit solcher für sich genommen nicht großflächiger Märkte aus § 34 BauGB, eröffnet § 9 Abs. 2 a BauGB die Möglichkeit, durch einen einfachen Bebauungsplan den zentrenrelevanten Einzelhandel auszuschließen. In besonders krassen Fällen einer drohenden Zentrenschädigung kann auch der § 34 Abs. 3 BauGB weiterhelfen.

Besteht im Umfeld der bestehenden Fachmärkte noch kein Baurecht für nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, so hat die Gemeinde darauf zu verzichten, hier ein uneingeschränktes Gewerbe- oder Mischgebiet auszuweisen, um eine zentrenschädigende Agglomeration erst gar nicht entstehen zu lassen. Sie darf nur ein Gewerbegebiet mit Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels ausweisen.

Die raumordnerische Agglomerationsregelung greift nur in derartigen Fallkonstellationen, in denen eine zentrenschädigende Agglomeration schon besteht und verstärkt werden kann oder wenn eine solche unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im jeweiligen Planbereich zu entstehen droht.⁴⁵ Die jeweiligen Planungspflichten oder -verbote ergeben sich aus der empfohlenen landesplanerischen Agglomerationsregelung über das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Diese Wirkung tritt allerdings nur dann ein, wenn die Agglomerationsregelung in Verbindung mit dem Integrationsgebot und dem Beeinträchtigungsverbot als strikt zu beachtendes Ziel und nicht als lediglich in der Abwägung zu berücksichtigender Grundsatz ausgestaltet wird.

2.6.4 Wahrung der rechtlichen Anforderungen

Für die landesplanerische Verhinderung zentrenschädigender Agglomerationen sprechen die oben bereits aufgezählten raumordnerischen Belange als überörtliche Interessen von höherem Gewicht, die zur Rechtfertigung der Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten herangezogen werden.

Da die Raumbedeutsamkeit der Einzelhandelsgroßprojekte nicht allein aus der überörtlichen Versorgungsfunktion, sondern auch aus anderen raumordnerischen Funktionen abgeleitet wird und deshalb die raumordnerischen Festlegungen alle Einzelhandelsgroßprojekte erfassen, muss dies konsequenterweise auch für alle zentrenschädigenden Agglomerationen gelten, die dieselben negativen Raumwirkungen haben. Bei diesem Ansatzpunkt entfallen die zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Raumbedeutsamkeit einer Agglomeration allein aufgrund der überörtlichen Versorgungsfunktion.

Die Regelung, dass mehrere Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs negative raumordnerische Auswirkungen wie bei Einzelhandelsgroßprojekten erwarten lassen, denselben Festlegungen unterworfen sind wie diese Einzelhandelsgroßprojekte, ist hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar. Daran können auch Abgrenzungsschwierigkeiten in Einzelfällen nichts ändern. Das Bestimmtheitserfordernis einer solchen raumordnerischen Festlegung ist ebenenspezifisch zu bestimmen, wobei insbesondere die Konkretisierungsbedürftigkeit raumordnerischer Vorgaben zu beachten ist. Der VGH Baden-Württemberg hat in seinen Urteilen ebenso wie jetzt auch das BVerwG jedenfalls kein Problem mit der erforderlichen Bestimmtheit einer solchen Agglomerationsregelung gesehen.

Die Regelung ist geeignet, zentrenschädigende Agglomerationen zu verhindern; sie ist im Wege der Bauleitplanung auch ohne Weiteres umsetzbar.

⁴⁵ Uechtritz, Fn. 38, 17 (27-29).

Eine weniger einschneidende, aber ebenso wirksame Alternativregelung ist nicht erkennbar.

Der mit dieser Regelung verbundene Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist auch angemessen. Auf der einen Seite stehen die mit einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung verfolgten gewichtigen raumordnerischen Interessen, auf der anderen Seite ist der Eingriff in die kommunale Planungshoheit relativ gering. Die oben beschriebenen Planungspflichten zur Verhinderung zentrenschädigender Agglomerationen ergeben sich nicht nur aus dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4, sondern in der Regel auch schon aus § 1 Abs. 3 BauGB. Wenn bereits bestehende oder drohende Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben negative Auswirkungen auf Nachbarkommunen haben können, ergeben sich Planungspflichten und Planungsverbote meist gleichzeitig zudem aus dem Gebot der interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB.

Autor

Dr. jur. Heinz **Janning** (*1944), Rechtsanwalt (seit April 2007), zuvor u. a. 28 Jahre Beigeordneter der Stadt Rheine, Verfasser planungsrechtlicher Fachbeiträge. Mitwirkung in verschiedenen Fachgremien, u. a. Mitglied der Unabhängigen Expertenkommissionen zur Novellierung des BauGB (EAG Bau 2004, BauROG 1998, Berliner Expertengespräche zur Überprüfung des Städtebaurechts 2010).

Heike Jaehrling

Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung – Ein Blick in andere Bundesländer

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Quantitative Schwellenwerte und ihre Begründung in landesweiten Raumordnungsplänen
 - 2.1 Gesamt-Verkaufsfläche
 - 2.2 Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente
 - 2.3 Kaufkraftabschöpfungsquoten, Umsatz-Kaufkraft-Relation und Umsatzzumlenkungsquoten
- 3 Quantitative Schwellenwerte in der Rechtsprechung
- 4 Quantitative Schwellenwerte in der Planungspraxis
- 5 Fazit/Schlussfolgerungen

Literatur

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche quantitativen Schwellenwerte in den Bundesländern Bestandteil landesplanerischer Festlegungen sind, wie diese begründet werden sowie welche praktischen Erfahrungen und gerichtlichen Entscheidungen zu diesen Schwellenwerten vorliegen.

Ziel ist es, die Möglichkeiten der Verwendung quantitativer Schwellenwerte in den neuen landesplanerischen Festlegungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in NRW auszuloten.

Im Ergebnis werden erhöhte Anforderungen an die Begründung von quantitativen Schwellenwerten konstatiert. Aufgrund dieser Anforderungen, verbunden mit bestimmten siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in NRW, wird trotz der praktischen Vorteile dieser Schwellenwerte von deren Aufnahme in landesplanerische Festlegungen weitgehend abgeraten. Empfohlen wird in den landesplanerischen Festlegungen lediglich eine prozentuale Höchstgrenze (10 % der Gesamtverkaufsfläche) für zentrenrelevante Randsortimente beim großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche.

Schlüsselwörter

Quantitativ festgelegte Schwellenwerte – Bestandteil von Konzentrations- und Kongruenzgebot – Beeinträchtigungsverbot – Anwendungsbereich – Erfahrungswerte – Quoten, absolute Werte – Verbindlichkeit, Ausnahmen – Rechtfertigungserfordernis

Thresholds in state planning of large-scale retailing and their rationale – a look at other federal states

Abstract

This paper explores the issue of which quantitative thresholds are used in the planning stipulations of the federal states, the rationale behind these thresholds, and the existence of practical experience and judicial decisions related to threshold use.

The aim is to investigate possibilities for using quantitative thresholds in the new state planning stipulations intended to manage large-scale retailing in North Rhine-Westphalia.

The results show that increased stringency in the rationale underlying quantitative thresholds is required. Combined with the particular settlement structure of NRW, this requirement leads to the recommendation that the use of such thresholds should be largely avoided in state planning stipulations, despite their practical advantages. Recommended is only that state plans should stipulate a maximum level (10 % of total retail space) for the amount of town-centre retail offerings allowed to be sold in large-scale retail facilities located outside central areas that have a main product range of non town-centre retail offerings.

Keywords

Stipulated quantitative thresholds – Component of the concentration and congruence precept – Impairment prohibition – Field of application – Experience – Quotas, absolute values – Binding obligations, exceptions – Justification requirement

1 Einleitung

Anlass für eine vertiefte Beschäftigung mit dem Thema „Schwellenwerte“ sind insbesondere die Anforderungen an die Begründung von Schwellenwerten, die der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 26.08.2009¹ formuliert hat (vgl. Kap. 3).

Dem Duden zufolge wird Schwellenwert als „kleinster Wert einer Größe, der als Ursache einer erkennbaren Veränderung ausreicht“, definiert; Wert wiederum wird u. a. als das „in Zahlen oder Zeichen ausgedrückte(s) Ergebnis einer Messung, Untersuchung o. Ä.“ bezeichnet.² Vor diesem und auch vor dem Hintergrund der aktuellen (rechtlichen) Diskussion beschränkt sich der vorliegende Beitrag auf quantitativ festgelegte Schwellenwerte. In der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels geben solche Schwellenwerte an, ab welchem Wert eine bestimmte raumordnerische

¹ VerfGH NRW (2009), Urteil vom 26.08.2009, AZ 18/08.

² Aus: www.duden.de des Verlags Bibliographisches Institut GmbH, Dudenverlag.

Festlegung zur Anwendung kommt bzw. eine Abweichung von einer solchen Festlegung möglich ist.

Ziel der diese Untersuchung vorlegenden Arbeitsgruppe ist es, Empfehlungen für neue landesplanerische Festlegungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen zu erarbeiten. Im Fokus stehen daher im Wesentlichen quantitative Schwellenwerte in den Zielen und Grundsätzen der landesweiten Raumordnungspläne – nicht in Erläuterungen, Erlassen oder Regionalplänen – sowie deren Begründung.

2 Quantitative Schwellenwerte und ihre Begründung in landesweiten Raumordnungsplänen

Der „Blick in andere Bundesländer“ zeigt, dass von den 13 „Flächenländern“³ nur vier⁴ in ihren landesplanerischen Zielen oder Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf quantitative Schwellenwerte verzichten. Die in den Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne der anderen neun Bundesländer zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels enthaltenen quantitativen Schwellenwerte lassen sich drei Arten zuordnen:

- Gesamt-Verkaufs- bzw. -Geschossfläche als Schwellenwert
- Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente als Schwellenwert
- Kaufkraftabschöpfungsquoten u.Ä. als Schwellenwerte

2.1 Gesamt-Verkaufsfläche

Schwellenwerte, die sich auf die Gesamt-Verkaufs- bzw. -Geschossfläche beziehen, werden in den Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne der Bundesländer Brandenburg (gemeinsame Landesplanung mit Berlin), Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein verwendet.

In den meisten Fällen werden sie dabei zur Ausgestaltung des Konzentrationsgebotes oder zur Definition möglicher Ausnahmen vom Konzentrationsgebot genutzt.

So verweist Mecklenburg-Vorpommern Vorhaben i.S.v. § 11 Abs. 3 BauNVO ab einer Geschossfläche von 5000 m², Rheinland-Pfalz ab einer Verkaufsfläche von 2.000 m² in Ober- und Mittelzentren.⁵

Berlin-Brandenburg lässt Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m² nur in der Metropole Berlin und in den Oberzentren⁶ zu. Die landesplanerischen Regelungen in Niedersachsen ermöglichen die Ansiedlung max. eines Hersteller-Direktverkaufszentrums bis zu einer Verkaufsfläche von 10.000 m² in der Tourismusregion Lüneburger Heide.⁷ In Nordrhein-Westfalen waren Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m² bis August 2009 nur in

³ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg (gemeinsame Landesplanung mit Berlin), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

⁴ Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

⁵ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005: 4.3.2 Großflächige Einzelhandelsvorhaben, (I) Z; vgl. Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Rheinland-Pfalz 2008: 3.2.3 Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen (großflächiger Einzelhandel), Z 57.

⁶ Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, 4 Steuerung der Siedlungsentwicklung, 4.7 (4) (Z).

⁷ Vgl. LROP Niedersachsen 2008, 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen, Ziel 03 Satz 9.

Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zulässig; diese Regelung wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen für nichtig erklärt (vgl. auch Kap. 3 dieses Beitrags).⁸

Ebenfalls in Brandenburg/Berlin, aber auch in Sachsen dienen bestimmte Obergrenzen von Verkaufsflächen – z.T. in Verbindung mit anderen Kriterien (Stichwort Nahversorgung) – dazu, bestimmte Vorhaben ausnahmsweise auch an Zentralen Orten geringerer Stufe als eigentlich vorgesehen oder auch außerhalb Zentraler Orte zuzulassen.⁹

Schleswig-Holstein dagegen konkretisiert mithilfe derartiger Schwellenwerte das Kongruenzgebot: ein abgestuftes System weist bestimmte Einzelhandelsvorhaben¹⁰ ab einer definierten Verkaufsfläche bestimmten Zentralen Orten zu bzw. „erlaubt“ bis zu einer definierten Verkaufsfläche auch Ausnahmen davon.

Eine weitere Anwendung findet der Schwellenwert „Gesamt-Verkaufsfläche“ im Saarland. Dort ist zum einen für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über 5.000 m² Verkaufsfläche in der Regel die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich.¹¹ Zum anderen wird der Schwellenwert von 500 m² Verkaufsfläche u.a. verwendet, um den Anwendungsbereich eines Grundsatzes (Ausschluss von Einzelhandelseinrichtungen in Gewerbe- und Industriegebieten) zu definieren.¹²

In allen o.g. Fällen (mit Ausnahme des Schwellenwertes von 500 m² Verkaufsfläche im Saarland) sind diese Schwellenwerte Bestandteil landesplanerischer Ziele. Allerdings enthält insbesondere der landesweite Raumordnungsplan in Schleswig-Holstein z.T. in den jeweiligen Zielen selbst, z.T. in weiteren landesplanerischen Grundsätzen Ausnahmen von diesen Zielen.¹³ Auch das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg Vorpommern steuert über ein solches Ausnahme-Ziel.¹⁴ Voraussetzung für die Anwendung solcher Ausnahmen sind i.d.R. interkommunale/regionale Konzepte oder Abstimmungen. Weitere Abweichungsmöglichkeiten finden sich z.T. in den Begründungen der Raumordnungspläne.¹⁵

Eine Begründung der Schwellenwerte in den landesweiten Raumordnungsplänen selbst erfolgt zum Teil.

Niedersachsen begründet die Begrenzung des Hersteller-Direkt-Verkaufszentrums auf max. 10.000 m² Verkaufsfläche damit, dass „bei einer größeren Verkaufsfläche entwicklungshemmende Beeinträchtigungen für umliegende Innenstädte im Einzugsbereich des Vorhabens nicht ausgeschlossen werden können“¹⁶ und orientiert sich damit nach er-

⁸ Vgl. die vom VerfGH NRW für nichtig erklärte Regelung in §24 a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramms – LEPro) Nordrhein-Westfalen 2007.

⁹ Vgl. z. B. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, 4 Steuerung der Siedlungsentwicklung, 4.7 (6) (Z); vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, 6.2 Handel, Z 6.2.2.

¹⁰ Vgl. Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, S. 53-54.

¹¹ Die Entscheidung hierüber obliegt allerdings der Landesplanungsbehörde (vgl. Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlung, 2.5.2 Ziele und Grundsätze für die Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, (51) Z).

¹² Vgl. Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlung, 2.5.2 Ziele und Grundsätze für die Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, (53) G.

¹³ Vgl. Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, 5 Z.

¹⁴ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005, 4.3.2 Großflächige Einzelhandelsvorhaben, (7) (Z).

¹⁵ Vgl. Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, S. 57 („die in begründeten Fällen über- oder auch unterschritten werden können“), Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, 6.2 Handel, S. 66 („Eine Ausnahme kommt insbesondere in Betracht, wenn eine höhere Verkaufsfläche bei einer betriebsformbezogenen Betrachtung für den längerfristig wirtschaftlichen Betrieb erforderlich ist.“).

¹⁶ Vgl. Materialienband zum Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2008, S. 44-45.

gänzender Auskunft an dem von der Betreiberseite als wirtschaftlich vertretbar Angesehenen auf der anderen Seite.¹⁷

Mecklenburg-Vorpommern verweist auf eine Strukturuntersuchung des Einzelhandels in Mecklenburg-Vorpommern.¹⁸

Dem im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg enthaltenen Schwellenwert von 2.500 m² Verkaufsfläche für die Größenbegrenzung von Einzelvorhaben bei der Ausnahmeregelung für Nahversorgung liegen bundesweite Erfahrungswerte aus dem Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30. April 2002 „einschließlich einer Entwicklungsreserve sowie überschlägige Berechnungen zu durchschnittlichen Einzugsbereichen großflächiger Einzelhandelseinrichtungen unter Berücksichtigung sortiments- und verkaufsflächenbezogener Umsatzwerte zugrunde“.¹⁹

Der im Saarland verwendete Schwellenwert von 5.000 m² Verkaufsfläche orientiert sich nach Auskunft des saarländischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Verkehr an dem Schwellenwert der Anlage 1 zum UVPG.²⁰

Der in Rheinland-Pfalz verwendete Schwellenwert von 2.000 m² Verkaufsfläche wurde nach ergänzender Auskunft²¹ aus der (damals) häufig anzutreffenden Kombination eines kleinen Lebensmittel-Vollsortimenters (rd. 800 m² Verkaufsfläche) und eines Lebensmitteldiscounters (rd. 1200 m² VKF) abgeleitet.

Weitergehende Begründungen in Einzelhandelserlassen o.Ä. gibt es zumindest in den Bundesländern Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nicht.²²

2.2 Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente

In den landesweiten Raumordnungsplänen von Brandenburg/Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden bzw. wurden die Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente bei Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment – wie z.B. Möbelfachmärkten – außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen auf max. 10 % der Gesamt-Verkaufsfläche begrenzt. Die landesweiten Raumordnungspläne von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen enthalten bzw. enthielten darüber hinaus noch absolute Schwellenwerte zur Begrenzung des Anteils der zentrenrelevanten Randsortimente: 800 m² in Niedersachsen und 2.500 m² (bzw. 5.000 m² bei mehreren Vorhaben an einem Standort) in Nordrhein-Westfalen.²³

Ausnahmen sind bzw. waren sowohl in Niedersachsen als auch in Nordrhein-Westfalen möglich, und zwar u. a. bei Vorliegen eines verbindlichen regionalen Einzelhandels-

¹⁷ Abfrage - z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

¹⁸ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 38: „Strukturuntersuchung des Einzelhandels in Mecklenburg-Vorpommern“, Dr. Lademann, 12/2000.

¹⁹ Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, IV Begründungen, S. 42.

²⁰ Abfrage – z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

²¹ Ebenda.

²² Ebenda.

²³ Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, 4 Steuerung der Siedlungsentwicklung, 4.9 (G); LEPro Nordrhein-Westfalen 2007, § 24 a Abs. 3; LROP Niedersachsen 2008, 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen, Ziel 03 Satz 8; Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, 7 Z.

konzeptes, aus dem sich die Raumverträglichkeit eines größeren Randsortiments ergibt.²⁴

Während die o.g. Schwellenwerte in Niedersachsen und Schleswig-Holstein Bestandteil landesplanerischer Ziele sind, ist der entsprechende Schwellenwert im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg nur in einem Grundsatz festgehalten. In Nordrhein-Westfalen waren die o.g. Schwellenwerte Bestandteil landesplanerischer Ziele. Seit Inkrafttreten des Urteils des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 30.09.2009 im April 2010 bis zum Auslaufen des LEPro am 31.12.2011 waren diese nur noch in der Abwägung zu berücksichtigen.²⁵

Eine Begründung der Schwellenwerte erfolgt zumindest in den landesweiten Raumordnungsplänen selbst nicht. Der Schwellenwert von 800 m² in Niedersachsen orientiert sich an dem aus der Rechtsprechung zu §11 Abs. 3 BauNVO bekannten Schwellenwert.²⁶

2.3 Kaufkraftabschöpfungsquoten, Umsatz-Kaufkraft-Relation und Umsatzzumlenkungsquoten

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern werden als Bestandteil des als Ziel formulierten Beeinträchtigungsverbotes Schwellenwerte für maximale Kaufkraftabschöpfungsquoten durch Einzelhandelsgroßprojekte vorgegeben. Dabei wird zwischen Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten und nicht innenstadtrelevanten Sortimenten sowie zwischen Waren des kurzfristigen täglichen und des sonstigen Bedarfs unterschieden. Darüber hinaus erfolgt bei Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten Sortimenten von Waren des sonstigen Bedarfs eine Ausdifferenzierung der zulässigen Kaufkraftabschöpfungsquoten nach Einwohnerzahl bzw. Zentralitätsstufe. Die Kaufkraftabschöpfungsquoten beziehen sich dabei auf die auf Grundlage eines umfangreichen Gutachtens abgegrenzten Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels bzw. auf die in den Regionalplänen festgelegten sogenannten Nahbereiche, bei nicht innenstadtrelevanten Sortimenten auf die Einzugsbereiche des jeweiligen Vorhabens.²⁷

Zusätzlich wird in einem weiteren Ziel ausnahmsweise und unter ganz bestimmten Voraussetzungen für Zentrale Orte der Stadt- und Umlandbereiche der Rückgriff auf die maßgebliche Kaufkraft der Kernstadt bis zu einer Obergrenze von max. 15 % ermöglicht.²⁸ Eine weitere Ausnahme betrifft das Thema Nahversorgung.

Begründet werden die Kaufkraftabschöpfungsquoten im Wesentlichen damit, dass sie „das Ergebnis einer landesplanerischen Bewertung im Hinblick auf den, insbesondere räumlich erwünschten Versorgungsgrad sowie Resultat der bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung dieses Instrumentariums“ seien.²⁹

In Nordrhein-Westfalen enthielt das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) Nordrhein-Westfalen als Bestandteil des Beeinträchtigungsverbotes eine Regelvermutung, nach der bis zu einer bestimmten Umsatz-Kaufkraft-Relation

²⁴ Näheres dazu vgl. LROP Niedersachsen 2008, 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen, Ziel 03 Satz 8, und LEPro Nordrhein-Westfalen 2007, § 24 a Abs. 6.

²⁵ OVG Münster (2009), Urteil vom 30.09.2009, AZ 10 A 1676/08.

²⁶ Abfrage – z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

²⁷ Im Ergebnis max. Kaufkraftabschöpfungsquoten im jeweiligen Verflechtungsbereich/Einzugsbereich von 25 bis 45 % (vgl. Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2006, B II, Ziel 1.2.1.2).

²⁸ Näheres dazu vgl. LEP Bayern 2006, B II, Ziel 1.2.1.2.

²⁹ Näheres dazu vgl. LEP Bayern 2006, Begründung B II, S. 132.

davon ausgegangen wird, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung vorliegt³⁰; eine Begründung dafür erfolgte im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung selbst nicht.

In Baden-Württemberg und Niedersachsen wird ein quantitativer Schwellenwert für die Konkretisierung der jeweiligen Kongruenzgebote angewendet. Nach dem Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. In der Begründung verweist dieser Landesentwicklungsplan auf die konkretisierende Bestimmung im Einzelhandelserlass, wonach von einer wesentlichen Überschreitung des zentralörtlichen Verflechtungsbereiches auszugehen ist, wenn zu erwarten ist, dass mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereiches erzielt wird.³¹ Nach diesem Vorbild enthält auch die Begründung für das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 eine derartige Formulierung mit diesem Schwellenwert für die Konkretisierung der Zielvorgabe im Landesraumordnungsprogramm, dass Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen müssen.³² Diese 30-Prozent-Regelung wird allerdings in beiden Fällen nicht näher begründet.

3 Quantitative Schwellenwerte in der Rechtsprechung

Urteile zu quantitativen Schwellenwerten gibt es viele – nicht zuletzt die diversen Entscheidungen zu § 11 Abs. 3 BauNVO und damit zur städtebaulichen Einzelhandelssteuerung. Im Zusammenhang mit der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung sind auch noch folgende Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes interessant:

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. Dezember 2009³³ im Hinblick auf die Prognose zentrenschädlicher Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB zumindest kritisch hinterfragt, ob „numerisch-präzise Schwellenwerte geeignet sind, den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalles gerecht zu werden“ und darauf verwiesen, dass „dies auch in der Literatur unterschiedlich beurteilt“ werde. Auch im Zusammenhang mit dem interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht einen festen Schwellenwert für die Schädlichkeit von Umsatzumverteilungen abgelehnt.³⁴ Prozentual ermittelte Umsatzumverteilungssätze würden nicht lediglich einen einzigen „logischen“ Schluss auf solche städtebaulichen Negativauswirkungen zulassen. Im Zusammenhang mit einer auf § 9 Abs. 2 a BauGB gestützten Ausschlussplanung hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass die Schwelle, ab der Umsatzverlagerungen die Entwicklung und Förderung der Attraktivität eines zentralen Versor-

³⁰ Vgl. § 24 a Abs. 2 LEPro Nordrhein-Westfalen für Vorhaben mit überwiegendem zentrenrelevanten Kernsortiment: „Übersteigt der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben in Hauptzentren die Kaufkraft der Einwohner im Gemeindegebiet, in Nebenzentren die Kaufkraft der Einwohner in den funktional zugeordneten Stadtteilen, weder in allen noch in einzelnen der vorgesehenen Sortimentsgruppen, kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung i. S. v. Absatz 1, Satz 3, vorliegt.“

³¹ Vgl. Kap. 3, VGH Baden-Württemberg (2009).

³² Vgl. Materialienband zum LROP Niedersachsen 2008, S. 41-42: „Ein Verstoß gegen das Kongruenzgebot besteht, wenn der Einzugsbereich eines Einzelhandelsgroßprojektes den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Ansiedlungsgemeinde wesentlich überschreitet. Von einer wesentlichen Überschreitung ist in jedem Fall auszugehen, wenn zu erwarten ist, dass mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereiches erzielt wird.“

³³ BVerwG (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 4 C 1/08.

³⁴ BVerwG (2010) Urteil vom 29.4.2010; AZ: 4 CN 3.08.

gungsbereiches hindern könnten, sich nicht mithilfe fester Prozentsätze markieren lasse, sondern anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls zu bestimmen sei.³⁵

Im Folgenden wird eine Auswahl von Entscheidungen präsentiert, die sich speziell mit quantitativen Schwellenwerten in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels befassen.

Schon das Oberverwaltungsgericht Frankfurt (Oder) kritisiert in seinem Urteil vom 27.08.2003 – allerdings bezogen auf die landesplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung – die Verwendung bestimmter Orientierungswerte, da die Festlegung dieser Werte „zur Ungültigkeit führende Abwägungsfehler“ aufweise („Rückgriff auf erwiesenermaßen überholte Einwohnerzahlen und ohne Rücksicht auf ihre individuelle Situation“, fehlende Verhältnismäßigkeit der Regelung bei Beschränkung der Planungshoheit).³⁶

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 26.08.2009 die Regelung in § 24 a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramms – LEPro) Nordrhein-Westfalen für nichtig erklärt, nach der Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden durften, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befand.³⁷ Er hat das damit begründet, dass die Regelung die Beschwerdeführerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung verletze, da sie als strikte Verbotsregelung (ohne Ausnahmeregelung) formuliert sei, die gegen die Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot verstoße und nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt sei. Ein wesentlicher Kritikpunkt war dabei, dass sich für die verwendeten, strikt geltenden Schwellenwerte aus den Gesetzesmaterialien keine hinreichenden Gründe ergäben. Grundsätzlich hat der Verfassungsgerichtshof zwar anerkannt, dass Landesplanung über Schwellenwerte steuern kann und ihr dafür auch eine Einschätzungsprärogative zugebilligt. Je strikter der Schwellenwert, desto höher seien jedoch auch die Anforderungen an die Begründung für die Schwellenwerte. Hinweise auf die entsprechende Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung wurden dabei nicht anerkannt, stattdessen wurde das Fehlen empirischer Daten und einer regional differenzierten Betrachtungsweise gerügt. Wörtlich heißt es in diesem Urteil:

„Die Festlegung der in § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro genannten Schwellenwerte unterliegt insbesondere deshalb einem besonderen Rechtfertigungserfordernis, weil die Regelung die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren landesweit generell untersagt, ohne die jeweiligen regionalen Gegebenheiten in den Blick zu nehmen. Indes lassen die unterschiedlichen im Landesgebiet anzutreffenden Raumstrukturen (Ballungskerne, Ballungsrandzonen, solitäre Verdichtungsgebiete, Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur, vgl. § 21 LEPro) einschließlich der unterschiedlichen Verkehrsinfrastruktur sowie die Verschiedenartigkeit der Versorgungszentren (Ober-, Mittel- und Grundzentren, vgl. § 22 LEPro; Entwicklungsschwerpunkte nach § 23 LEPro) nicht ohne Weiteres erwarten, dass die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums an jedwedem Standort in Nordrhein-Westfalen mit denselben Auswirkungen einhergeht. Dies wird besonders augenfällig, wenn man die regionale Verteilung der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern im Land in den Blick nimmt. Während in diesen – im Wesentlichen

³⁵ BVerwG (2011), Beschluss vom 21.2.2011, AZ 4 BN 7.11.

³⁶ OVG Frankfurt (Oder) (2003), Urteil vom 27.08.2003, AZ: 3 D 5/99 NE.

³⁷ VerfGH NRW (2009), Urteil vom 26.08.2009, AZ 18/08.

im Ruhrgebiet und in der Region Düsseldorf/Wuppertal/Köln konzentrierten – Städten die Planung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums möglich ist, bleiben weite Regionen des Landes von der Möglichkeit einer solchen Planung ausgeschlossen. Dies hätte nahe gelegt, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob wegen der ländlichen Struktur dieser Regionen des Landes andere Abgrenzungskriterien, Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen gefunden werden müssen, um der Planungshoheit und den überörtlichen Interessen gerecht zu werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nicht allein der Standort eines Hersteller-Direktverkaufszentrums und das regionale Umfeld von Fall zu Fall relevante Unterschiede aufweisen können, sondern ebenso das Verkaufszentrum selbst im Hinblick auf die jeweilige Sortimentsstruktur.“

Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 07.06.2000 dagegen festgestellt, dass „bei Prüfung der Frage, ob ein Einzelhandelsgroßprojekt in seinem Einzugsbereich eine wesentliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit zentraler Orte sowie der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung erwarten lässt, (...) grundsätzlich auf die in der Richtlinie des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25.10.1995 festgelegten Erfahrungswerte (Obergrenzen der Kaufkraftabschöpfung) als sachgerechte Orientierungswerte abgestellt werden (kann)“.³⁸

Das niedersächsische Obergerverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 27.11.2006 das Ziel C 1.6 03 Satz 10 des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen 2002 und damit auch die in diesem Ziel verwendeten Schwellenwerte für zentrenrelevante Randsortimente außerhalb städtebaulich integrierter Lagen anerkannt.³⁹

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg greift in seinem Urteil vom 17.12.2009⁴⁰ „zur Konkretisierung des Kongruenzgebots“ des Landesentwicklungsplanes 2002 auf den im Einzelhandelserlass Baden-Württembergs von 2001 enthaltenen Schwellenwert von 30 % Umsatzumlenkung aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs zurück. Er führt hierzu aus, dass in der Begründung zum Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg im Zusammenhang mit den landesplanerischen Zielen und Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels ausdrücklich auf den Erlass verwiesen werde.⁴¹

Im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle von quantitativen Schwellenwerten darf auch nicht die Rechtsprechung des EuGH zur europarechtlich verankerten Niederlassungsfreiheit außer Acht gelassen werden. In seinem Urteil vom 24. März 2011⁴² zu Regelungen der Einzelhandelssteuerung in Spanien hat der EuGH zwar festgestellt, dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel seien, Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen,

³⁸ VGH München (2000), Urteil vom 07.06.2000, AZ: 26 N 99.2961, 26 N 99.3207, 26 N 99.3265, Leitsatz.

³⁹ OVG Lüneburg (2006), Urteil vom 27.11.2006, AZ: 1 MN 148/06.

⁴⁰ VGH Baden-Württemberg (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 3 S 2110/08, RdNr. 48; Auszug: „Haben sich zur Zentrenverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben bereits Erfahrungen gebildet, die zu Schwellen- bzw. Grenzwerten verdichtet worden sind, kann auch auf derartige Untersuchungen Bezug genommen werden (...). Im Hinblick darauf hat auch der Senat keine Bedenken, zur Konkretisierung des Kongruenzgebots auf die Anhaltswerte in Ziff. 3.2.1.4 der Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben – (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001 zurückzugreifen (...). Dies ist vorliegend schon deshalb gerechtfertigt, weil der LEP 2002 in seiner Begründung zu 3.3.7 ausdrücklich auf diesen Erlass verweist. Danach liegt eine Verletzung des Kongruenzgebots vor, wenn der betriebswirtschaftlich angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde wesentlich überschreitet. Eine wesentliche Überschreitung ist in der Regel gegeben, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden (...).“

⁴¹ Vgl. LEP 2002 Baden-Württemberg, Begründung zu 3.3.7, S. B36.

⁴² EuGH (2011), Urteil vom 24. 03. 2011, C-400 / 08.

die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen könnten. Weshalb die beanstandeten Beschränkungen aber zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich seien, sei nicht hinreichend begründet worden.

4 Quantitative Schwellenwerte in der Planungspraxis

Insbesondere in Zielen von landesweiten Raumordnungsplänen festgelegte quantitative Schwellenwerte können dazu beitragen, dass die landesplanerisch gewünschte Steuerung (des großflächigen Einzelhandels) landesweit einheitlich erfolgt. Städtebauliche und raumordnerische Fehlentwicklungen durch unverhältnismäßig große Einzelhandelsansiedlungen oder zu große Anteile von zentrenrelevanten Randsortimenten außerhalb städtebaulich integrierter Lagen lassen sich dadurch wirksam vermeiden. Kommunen, die ihre Zentren stärken wollen, ohne die der Nachbarn zu schwächen, werden durch eindeutige und berechenbare Regelungen unterstützt. Schwellenwerte können eine sehr wirksame Ordnungsfunktion für den interkommunalen Wettbewerb erfüllen.

Dies betonten vor allem die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in dem von der AG „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL veranstalteten Expertenworkshop. Eine erfolgreiche Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf zentrale Versorgungsbereiche setze u. a. voraus, dass zentrenrelevante Randsortimente außerhalb dieser Bereiche entsprechend eindeutig und verbindlich begrenzt würden. „Solche Schwellenwerte nur in einen Einzelhandelserlass aufzunehmen bzw. sie sogar nur den Kommunen zu überlassen, wurde als wenig hilfreich für die Gleichbehandlung solcher Vorhaben in Nachbarkommunen empfunden; dann sähe sich am Ende keine Kommune gebunden, einengende Schwellenwerte festzusetzen“.⁴³

Nicht zuletzt dürfte auch die strikte Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche dazu beigetragen haben, dass in Nordrhein-Westfalen bei einem Großteil aller großflächigen Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment diese Anteile – unabhängig von der siedlungsräumlichen Lage – innerhalb einer Spannweite von 5–8 % liegen.⁴⁴

Darüber hinaus können verbindliche Schwellenwerte in landesweiten Raumordnungsplänen auch die Transparenz von Verwaltungshandeln erhöhen, indem z. B. potenzielle Investoren frühzeitig bestehende planungsrechtliche Möglichkeiten – und Grenzen – erkennen können. Die bei dem o. g. Experten-Workshop anwesenden Vertreter der Investorenseite äußerten sich bezüglich verbindlich festgelegter Schwellenwerte in landesweiten Raumordnungsplänen allerdings eher kritisch, da „je nach Projekt und je nach Standort (...) unterschiedliche Umsatzerwartungen und unterschiedliche städtebauliche Auswirkungen zum Tragen (kämen)“.⁴⁵

Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die dort in den landesweiten Raumordnungsplänen enthaltenen Schwellenwerte bisher entweder nicht Bestandteil gerichtlicher Überprüfungen waren oder dieser Überprüfung standgehalten haben.⁴⁶ Dabei dürfte allerdings keine unwesentliche Rolle spielen, dass in diesen Ländern ent-

⁴³ Experten-Workshop der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL – Protokoll, S. 9.

⁴⁴ Kruse, S. et al. (2011), u. a. S. 109.

⁴⁵ Experten-Workshop der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL – Protokoll, S. 8.

⁴⁶ Abfrage - z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

weder über in den landesweiten Raumordnungsplänen selbst festgehaltene Ausnahmeregelungen oder über Zielabweichungsverfahren auch Abweichungsmöglichkeiten bestehen.

5 Fazit/Schlussfolgerungen

Die Mehrheit der deutschen „Flächenländer“ verwendet in ihren landesplanerischen Zielen oder Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels quantitative Schwellenwerte – sei es im Bereich der Gesamt-Verkaufs- bzw. -Geschossfläche, der Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente oder von Kaufkraftabschöpfungsquoten, Umsatz-Kaufkraft-Relationen und Umsatzumlenkungsquoten.

Die Begründung der Schwellenwerte – sofern vorhanden – basiert dabei bisher zum großen Teil auf Erfahrungswerten (oft im Sinne von „Hat sich bewährt“), in Teilen ergänzt durch entsprechende empirische Untersuchungen.

Allerdings wurden dort, wo die quantitativen Schwellenwerte Bestandteil landesplanerischer Ziele sind, zumindest teilweise bereits Ausnahmen in den Zielen formuliert oder Zielabweichungsverfahren durchgeführt.

Die Einschätzung von quantifizierten Schwellenwerten und damit verbunden auch die Anforderungen an die Begründung derselben werden – allerdings auch in Abhängigkeit von deren Verbindlichkeit – von den Gerichten unterschiedlich beurteilt. Für die gerichtliche Kontrolle quantitativer Schwellenwerte für die landesplanerische Einzelhandelssteuerung in NRW sind in erster Linie die Maßstäbe entscheidend, die der Verfassungsgerichtshof NRW in dem bereits erwähnten Urteil vom 26. August 2009 gesetzt hat. Danach ergeben sich sehr differenzierte Anforderungen an die Festlegung von verbindlichen Schwellenwerten in einem Landesentwicklungsplan (Betrachtung regionaler Gegebenheiten etc.⁴⁷). Auch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur städtebaulichen Einzelhandelssteuerung stellt sich für die landesplanerische Einzelhandelssteuerung zumindest die Frage, ob sich das Bundesverwaltungsgericht auf eine Konkretisierung des landesplanerischen Beeinträchtigungsverbots durch feste absatzwirtschaftliche Umsatzumverteilungsquoten einlassen würde. Darüber hinaus müssen quantitative Schwellenwerte in landesplanerischen Festlegungen auch einer unionsrechtlichen Überprüfung standhalten; die konkreten Maßstäbe hierfür sind allerdings vom EuGH noch nicht herausgearbeitet worden.

Diejenigen, die von landesplanerisch festgelegten quantitativen Schwellenwerten „betroffen“ sind, schätzen die Notwendigkeit solcher Schwellenwerte unterschiedlich ein. Die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen befürworten solche Schwellenwerte, während Investoren und Betreiber sie eher skeptisch sehen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich entschlossen, u. a. zur Überprüfung der bisher im Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) Nordrhein-Westfalen enthaltenen Schwellenwerte zur Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente bei außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche liegenden Einzelhandelsgroßvorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment nach § 24a Abs. 3 LEPro ein Gutachten zu vergeben. Die mittlerweile vorliegenden Ergebnisse legen nahe, zumindest die Begrenzung der Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente bei Möbelfachmärkten u. Ä. außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen auch weiterhin verbindlich auf max.

⁴⁷ Vgl. Kap. 3.

10% der Gesamt-Verkaufsfläche zu begrenzen.⁴⁸ Ein absoluter Schwellenwert zur Begrenzung dieser zentrenrelevanten Randsortimente, wie bisher in Nordrhein-Westfalen bestehend, lässt sich dagegen voraussichtlich nicht mehr als landesplanerisches Ziel verankern; angesichts der guten Erfahrungen mit diesem Grenzwert – und der auch nach den Maßstäben des Verfassungsgerichtshofes NRW geringeren Anforderungen an Festlegungen bei Abweichungsmöglichkeiten – sollte jedoch überlegt werden, diesen Wert als landesplanerischen Grundsatz beizubehalten.

Angesichts der Maßstäbe des Verfassungsgerichtshofes NRW für Schwellenwerte in landesplanerischen Festlegungen und den in NRW vorhandenen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten (s.u.) sollte auf weitere Schwellenwerte in NRW verzichtet werden, auch wenn diese in der kommunalen Planungspraxis durchaus sinnvoll wären und auch in anderen Bundesländern gebräuchlich sind.

Verkaufsflächenobergrenzen zur Konkretisierung eines allgemeinen Konzentrationsgebotes erübrigen sich in NRW, weil aufgrund der schon 1975 durchgeführten kommunalen Neugliederung jede Gemeinde eine zentralörtliche Funktion hat und daher ein allgemeines Konzentrationsgebot nicht notwendig ist.

Eine Verkaufsflächenobergrenze zur Konkretisierung eines speziellen Konzentrationsgebotes für Hersteller-Direktverkaufszentren (FOC) dürfte – als landesplanerisches Ziel – aufgrund der oben bereits wiedergegebenen Anforderungen des Verfassungsgerichtshofes NRW ausscheiden.

Schwellenwerte in Form von bestimmten Umsatzumverteilungsquoten zur Konkretisierung eines strikten Kongruenzgebotes im Sinne eines Überschreitungsverbotes erübrigen sich in NRW ebenfalls, weil ein derartiges Kongruenzgebot wegen des Fehlens normativ festgelegter Mittel- und Oberbereiche bzw. entsprechender Abgrenzungskriterien hierfür derzeit nicht umsetzbar ist.

Feste Kaufkraftabschöpfungsquoten als „Ergebnis einer landesplanerischen Bewertung“⁴⁹ zur Konkretisierung des Beeinträchtigungsverbotes, wie sie etwa in Bayern gelten, sind angesichts der Maßstäbe der Rechtsprechung in NRW nicht angezeigt. Ob es bei der bisherigen widerlegbaren Vermutung bleiben sollte, dass Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung nicht zu erwarten sind, wenn die Umsatzerwartungen des jeweiligen Planungsvorhabens die branchenspezifische Kaufkraft im Gebiet der Standortgemeinde nicht überschreitet, ist aufgrund der praktischen Erfahrungen mit dieser Regelvermutung zu überprüfen.

Gegebenenfalls können weitere Schwellenwerte in der Regionalplanung festgelegt werden; dies hängt davon ab, ob sich durch entsprechend differenzierte Betrachtungen auf regionaler Ebene Begründungen finden lassen, die den Maßstäben des Verfassungsgerichtshofes NRW genügen.

Literatur

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2006. München.
BVerwG (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 4 C 1/08.

⁴⁸ Vgl. Kruse, S. et al. (2011), u. a. S. 109 ff.

⁴⁹ Vgl. Kap. 2.3

- BVerwG (2010) Urteil vom 29.4.2010; AZ: 4 CN 3.08.
- BVerwG (2011), Beschluss vom 21.2.2011, AZ 4 BN 7.11.
- EuGH (2011), Urteil vom 24.03.2011, C-400 / 08.
- Experten-Workshop der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL am 27.10.2010 bei der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg, Wesel und Kleve zu Duisburg – Protokoll (unveröffentlicht).
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEP-ro) vom 19. Juni 1997. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 14 vom 4. Juli 2007, 225 ff – ausgelaufen am 31.12.2011.
- Janning, H.; Grotefels, S. (2011): Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung. In diesem Arbeitsbericht.
- Kruse, S. et al. (2011): Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei NRW, Juni 2011.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Rheinland-Pfalz 2008. Mainz.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005. Schwerin.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2002) (Hrsg.): Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2002. Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2008) (Hrsg.): Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2008. Hannover.
- OVG Frankfurt (Oder) (2003), Urteil vom 27.08.2003, AZ: 3 D 5/99 NE.
- OVG Lüneburg (2006), Urteil vom 27.11.2006, AZ: 1 MN 148/06.
- OVG Münster (2009), Urteil vom 30.09.2009, AZ 10 A 1676/08.
- Saarland – Der Chef der Staatskanzlei (2006) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan. Teilabschnitt „Siedlung“. In: Amtsblatt des Saarlandes 29, 14. Juli 2006. Saarbrücken, 962 ff.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2009) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009. Potsdam, Berlin.
- VerfGH NRW (2009), Urteil vom 26.08.2009, AZ 18/08.
- VGH Baden-Württemberg (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 3 S 2110/08.
- VGH München (2000), Urteil vom 07.06.2000, AZ: 26 N 99.2961, 26 N 99.3207, 26 N 99.3265.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002. Stuttgart.

Autorin

Heike **Jaehrling** (*1970), Dipl.-Ing. Bauass., 1997 bis 2004 Mitarbeiterin in verschiedenen Planungsbüros – unterbrochen in 2001 bis 2003 durch ein Stadtbauwesenreferendariat, 2005 bis 2009 Dezernentin bei der Bezirksregierung Arnsberg in den Bereichen Verkehrs- und Regionalplanung, seit 2009 Referentin in der Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Michael Wolf

Anforderungen an Einzelhandelsgutachten

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Aufgabe von Verträglichkeitsgutachten
 - 3 Inhalte von Verträglichkeitsgutachten
 - 3.1 Analysebausteine/Datengrundlagen
 - 3.1.1 Beschreibung des Einzelhandelsvorhabens
 - 3.1.2 Ermittlung des Einzugsgebiets des Vorhabens
 - 3.1.3 Identifizierung der zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet
 - 3.1.4 Ermittlung der vorhabenrelevanten Einzelhandelsdaten im Einzugsgebiet
 - 3.2 Baustein Wirkungsanalyse
 - 3.2.1 Ermittlung des erwarteten Vorhabenumsatzes
 - 3.2.2 Berechnung der durch das Vorhaben entstehenden Kaufkraftumlenkung
 - 3.2.3 Bewertung der städtebaulichen Auswirkungen im Einzugsbereich und Handlungsempfehlungen
 - 3.3 Exkurs: Tragfähigkeitsanalysen
 - 4 Weitere Anforderungen an Einzelhandelsgutachten
 - 4.1 Formale Anforderungen
 - 4.2 Gutachterauswahl
 - 5 Abschließende Bemerkungen
- Literatur
- Anhang

Zusammenfassung

Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben stellt sich stets die Frage nach ihrer Verträglichkeit. Zur Beantwortung dieser Frage sind Einzelhandelsgutachten unerlässlich. Dabei stehen die Ergebnisse und nicht zuletzt die Einzelhandelsgutachten selbst immer wieder in der Kritik, wenn Zweifel an der attestierten Verträglichkeit des Vorhabens bestehen. Um dies zu vermeiden, müssen Einzelhandelsgutachten aus ökonomischer, raumordnerischer, städtebaulicher und nicht zuletzt rechtlicher Sicht vielfältigen Anforderungen genügen. Der vorliegende Beitrag geht am Beispiel der klassischen Verträglichkeitsgutachten diesen Anforderungen nach. Er zeigt auf, wie wichtig gerade die inhaltlichen und formalen Anforderungen an Verträglichkeitsgutachten und die Gutachter für die Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben sind, damit kommunale

Plangeber bei ihrem Abwägungsprozess auf ausreichendes Informationsmaterial zurückgreifen können und ihre städtebaulichen Ziele sowie überörtliche bzw. raumordnerische Ziele nicht aus den Augen verlieren. Dabei beginnt die sorgfältige Auseinandersetzung mit den Anforderungen bereits im Vorfeld mit der Auftragsbeschreibung. Je frühzeitiger dies geschieht und je intensiver dabei regionale Expertinnen und Experten eingebunden werden, umso zielführender kann ein Verträglichkeitsgutachten die notwendigen Entscheidungsgrundlagen liefern!

Schlüsselwörter

Einzelhandel – Einzelhandelsgutachten – großflächiges Einzelhandelsvorhaben – Entscheidungsgrundlagen – Gutachten – Anforderungen an Gutachten – Verträglichkeit

Requirements for retail assessments

Abstract

When considering the development of large-scale retail facilities the question of their impact on their surroundings is always relevant. In order to answer this question retail assessments are indispensable. However, the results and indeed the assessments themselves are repeatedly criticised when there are doubts about the certified level of impact of the planned development. In order to avoid this, assessments must satisfy numerous requirements in various fields: economic, spatial planning, urban design, and, of course, judicial. This paper examines these requirements using the example of the classic impact assessment. The formal and substance-related requirements for the impact assessment and the appraisers are shown to be of great importance for judging large-scale retail projects, ensuring that municipal planners can access sufficient informative material during their deliberations and do not lose sight of their urban development and trans-local or spatial planning goals. The careful examination of requirements should begin in advance with the remit description. The earlier this occurs and the more intensely regional experts are involved, the more effectively the impact assessment can provide the groundwork necessary for decision-making.

Keywords

Retail – Retail assessments – Large scale retail project – Basis for decision-making – Assessment – Requirements for retail assessments – Impact

1 Einleitung

Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben stellt sich stets die Frage nach ihrer Verträglichkeit. Die Beantwortung dieser Frage wird sehr stark von Einzelhandelsgutachten mitgeprägt, die mögliche Auswirkungen des Vorhabens auf die Innenstädte und Zentren sowie auf die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung ermitteln. Angesichts von Leerständen, Trading-Down-Entwicklungen, Problemen beim inhabergeführten Einzelhandel und des nach wie vor anhaltenden bundesweiten Verkaufsflächenwachstums stehen dabei vor allem die Ergebnisse dieser Gutachten und ihre Interpretation im Mittelpunkt der Diskussion.

Neben der klassischen Konfliktlinie zwischen der Ansiedlungskommune und ihren Nachbargemeinden ergeben sich zuweilen auch Widersprüche zwischen der Ansied-

lungsgemeinde und dem Investor, wenn ein im Rahmen eines Einzelhandelskonzepts erarbeitetes Gutachten für einen bestimmten Standort den Ausschluss bestimmter Einzelhandelsnutzungen empfiehlt, während ein vom Investor in Auftrag gegebenes Einzelhandelsgutachten dem Vorhaben hier eine Verträglichkeit attestiert. In solchen Fällen werden häufig Zweifel an den vorgelegten Gutachten laut: Den Gutachtern fehle es an der notwendigen kritischen Distanz, an einer auf den Einzelfall ausreichend abgestellten Methodik sowie an verlässlichen Daten (z.B. Pangels 2008). Nicht selten landen dann die Bauleitplanungen dieser strittigen Vorhaben auf dem Tisch der Verwaltungsgerichte, die ihrerseits in erster Linie nur die Nachvollziehbarkeit der gutachterlichen Darlegungen sowie die darauf aufbauenden städtebaulichen Abwägungen durch den Plangeber beurteilen (können).

Gerade strittige Auseinandersetzungen um die Einzelhandelsgutachten lassen sich vermeiden, wenn diese die verwendeten Datengrundlagen, Analyse- und Bewertungsmethoden offen und transparent darstellen und nicht wie eine geheimnisvolle „black box“ behandeln. Zugleich sollen sie für das betrachtete Vorhaben konkrete Antworten auf Fragen geben wie: Was ist „verträglich“? Mit welcher Methodik wird die Verträglichkeit bezogen auf die konkrete räumliche Situation ermittelt? Welche Berechnungs- und Bewertungsparameter fließen in die Berechnungen ein und wie ist die Güte der dazu verwendeten Daten zu beurteilen? Was sagen die ermittelten Umsatz- bzw. Kaufkraftumlenkungen aus? Wie lassen sich diese in der konkreten städtebaulichen Situation der Ansiedlungsgemeinde und ihrer Nachbargemeinden städtebaulich beurteilen? Und welche Rolle spielen dabei die Ziele verabschiedeter Einzelhandels- und Zentrenkonzepte?

Damit Gutachten diese bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben regelmäßig auftretenden Fragestellungen nachvollziehbar beantworten können, müssen sie aus ökonomischer, raumordnerischer, städtebaulicher und nicht zuletzt rechtlicher Sicht vielfältigen Anforderungen genügen. Der vorliegende Beitrag geht diesen Anforderungen nach, wobei der Fokus der nachfolgenden Betrachtungen auf den sog. Verträglichkeitsgutachten liegt.¹ Dieser Gutachtentyp lässt sich je nach Fokus der Betrachtungsebene weiter unterteilen: Betrachtet man den Einzelfall einer Einzelhandelsansiedlung, so handelt es sich um ein Verträglichkeitsgutachten im klassischen Sinne. Hierbei stehen die konkreten raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen eines Vorhabens im Mittelpunkt. Rückt man von einer Einzelfallbetrachtung ab und wählt das gesamte Gemeindegebiet als Blickwinkel, so handelt es sich um ein gesamtstädtisches Verträglichkeitsgutachten, das üblicherweise unter dem Begriff des kommunalen Einzelhandelskonzepts bekannt ist. Hier bilden gesamtstädtische Leitlinien sowie mögliche Summenwirkungen verschiedener Vorhaben einen Rahmen für die städtebauliche Beurteilung möglicher absatzwirtschaftlicher Auswirkungen (Bunzel et al. 2009: 183 ff.).

Der Beitrag konzentriert sich vor allem auf die klassischen Verträglichkeitsgutachten, ohne kommunale Einzelhandelskonzepte als gesamtstädtische Verträglichkeitsgutachten ganz aus dem Blick zu verlieren, zumal einige methodische Schritte bei beiden Typen Gemeinsamkeiten aufweisen. Zunächst werden die Aufgaben und Inhalte von Verträglichkeitsgutachten betrachtet und – darauf aufbauend – Anforderungen an das methodische Vorgehen in Verträglichkeitsgutachten abgeleitet. Schließlich werden die formellen

¹ Grundsätzlich lassen sich Einzelhandelsgutachten in zwei Kategorien unterteilen: Markt- und Standortanalysen werden i. d. R. nur für Investorenzwecke erstellt und dienen vor allem der betrieblichen Marktanalyse und Standortbewertung. Demgegenüber geht es bei Verträglichkeitsgutachten in erster Linie um eine Bewertung von Ansiedlungsvorhaben im Hinblick auf ihre städtebaulichen und regionalen bzw. raumordnerischen Auswirkungen (Krägenau 2006: 45 ff.; Beckmann et al. 2008: 69).

Anforderungen an die Gutachten näher beleuchtet und es wird der Frage nachgegangen, wie man den geeigneten Gutachter findet. Der Beitrag endet mit abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen.

2 Aufgabe von Verträglichkeitsgutachten

Verträglichkeitsgutachten dienen der Analyse und Bewertung absatzwirtschaftlicher Auswirkungen von konkreten, i. d. R. großflächigen Einzelhandelsvorhaben sowie ihrer raumordnerischen und städtebaulichen Folgewirkungen. Sie sollen eine Antwort darauf geben, ob ein solches Vorhaben bei Realisierung den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung entspricht und/oder ob es städtebaulich verträglich im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. von § 34 Abs. 3 BauGB ist. Verträglichkeitsgutachten schaffen damit eine wichtige Grundlage für den Entscheidungsprozess über eine Einzelhandelsansiedlung für die in die Verfahren involvierten Behörden, Stellen und Personen. Auftraggeber solcher Gutachten sind daher in erster Linie die Kommunen oder andere Verwaltungseinheiten. Sie sind allerdings nicht als reiner Legitimationsnachweis für die Bauleitplanung zu verstehen. Vielmehr sollen sie den politischen Entscheidungsträgern vor Ort wichtige Grundlageninformationen zu konkreten Einzelhandelsvorhaben liefern, anhand derer sich die Fragen nach der angemessenen Dimensionierung des Vorhabens, des verträglichen Branchenmixes sowie nach der Umsatz- bzw. Kaufkraftumlenkung und damit nach den Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche beurteilen lassen (Beckmann et al. 2008: 69).

Verträglichkeitsgutachten stellen auch für die Gerichte eine wichtige Beurteilungsgrundlage bei der Klärung der Frage dar, ob von einem Einzelhandelsvorhaben schädliche Auswirkungen zu erwarten sind oder nicht. So weist der VGH Baden-Württemberg darauf hin, dass sich die planende Kommune im Rahmen des Abwägungsprozesses nach § 2 Abs. 2 BauGB über das Ausmaß der planbedingten Auswirkungen zu vergewissern und diese im Regelfall durch ein Gutachten zu ermitteln hat (VGH Baden-Württemberg 2007: RdNr. 42). Im Zentrum der gutachterlichen Betrachtungen steht dabei zunächst einmal die Ermittlung möglicher Umsatzumverteilungen. Hierzu führt das BVerwG mit Blick auf ein Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 11.12.2006² an, dass „die Aussagekraft des vom OVG favorisierten Verkaufsflächenvergleichs bei zunehmender Entfernung zwischen dem Vorhaben und dem betroffenen Zentrum [...] nachlässt“ (BVerwG 2007: RdNr. 25) und dass in solchen Situationen regelmäßig der Rückgriff auf ein ergänzendes Marktgutachten zur Ermittlung der Kaufkraftabflüsse erforderlich sei.³ Im Ergebnis hält das BVerwG somit Gutachten zur Ermittlung der Umsatz- bzw. Kaufkraftumverteilung für ein taugliches Instrument zur Prognose des durch ein Einzelhandelsvorhaben ausgelösten Kaufkraftabflusses.⁴

Das BVerwG macht in einem weiteren Urteil vom 17.12.2009 zu Vorhaben im unbeplanten Innenbereich deutlich, dass die ermittelten ökonomischen Zusammenhänge im Hinblick auf ihre städtebauliche Relevanz zu bewerten sind (BVerwG 2009b: RdNr. 16). Dabei sind die zu erwartenden Kaufkraftabflüsse als Kriterium dafür heranzuziehen, ob

² Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen 2006. Das OVG hatte bei der Fallbeurteilung einen Vergleich zwischen der Verkaufsfläche eines Einzelhandelsvorhabens und den vorhandenen Verkaufsflächen derselben Branche im zentralen Versorgungsbereich als wichtiges Beurteilungskriterium favorisiert.

³ BVerwG 2007: RdNr. 25. Das BVerwG kritisiert zudem in RdNr. 18 den Ansatz des OVG Nordrhein-Westfalen, den Rückgriff auf Prognosen der Umsatzumverteilung aus Rechtsgründen ausschließen zu wollen.

⁴ Ein solches Gutachten ist aber nicht in jedem Fall erforderlich, wenn aufgrund der städtebaulich relevanten Umstände zentrenschädliche Auswirkungen zu erwarten sind (BVerwG 2009a: RdNr. 14).

die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs durch die Auswirkungen eines Vorhabens gestört werden kann.

Auch wenn Verträglichkeitsgutachten aus sich heraus noch kein Einzelhandelsvorhaben legitimieren, bilden sie auch eine wichtige Grundlage für bauleitplanerische Einschränkungen. So sind nach Auffassung des Sächsischen OVG städtebauliche Gründe für eine Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit in einem Sondergebiet in der Regel nur über spezielle Gutachten zur Einzelhandelsituation in der Ansiedlungsgemeinde belegbar (Sächsisches OVG 2007: RdNr. 66.). Verträglichkeitsgutachten spielen somit eine wichtige Rolle mit Blick auf die Rechtssicherheit der Bauleitplanung für ein Einzelhandelsvorhaben wie auch für Zulassungsentscheidungen von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 3 BauGB.

3 Inhalte von Verträglichkeitsgutachten

Verträglichkeitsgutachten beinhalten i. d. R. mehrere, aufeinander aufbauende Bausteine. Üblicherweise wird zunächst im Analyseteil das Einzelhandelsvorhaben beschrieben und sein voraussichtliches Einzugsgebiet abgegrenzt, die zentralen Versorgungsbereiche werden identifiziert und die vorhabenrelevanten Einzelhandelsdaten auf der Angebots- und Nachfrageseite ermittelt. Aufbauend auf diesen Datengrundlagen wird dann in einem weiteren Baustein die absatzwirtschaftliche Wirkungsanalyse durchgeführt, bei der die Kaufkraft- bzw. Umsatzumlenkungen u. a. aus dem Einzugsgebiet zum Standort des Einzelhandelsvorhabens abgeschätzt und mit Blick auf die Zentrenverträglichkeit unter Einbeziehung der städtebaulichen Folgewirkungen für die betroffenen Zentren bewertet werden. Daran schließen häufig Handlungsempfehlungen an, die – aufbauend auf den Ergebnissen – Empfehlungen oder Hinweise für die bauleitplanerische Umsetzung geben. Im Folgenden soll auf die einzelnen Bausteine eingegangen werden.

3.1 Analysebausteine/Datengrundlagen

3.1.1 Beschreibung des Einzelhandelsvorhabens

Ausgangspunkt eines jeden Verträglichkeitsgutachtens ist eine detaillierte Projektbeschreibung des Einzelhandelsvorhabens. Dazu zählen u. a. die Darlegung der Art des Vorhabens bzw. der Vertriebsform, Aussagen zum damit zusammenhängenden Sortimentsmix nach Haupt-, Neben- und Randsortimenten, zur sortimentspezifischen Verkaufsfläche, zu weiteren Nutzungen (z. B. Gastronomie, Freizeitangebote, Dienstleistungen) und zu den erforderlichen bzw. geplanten Parkplatzflächen. Hierunter fallen auch gutachterliche Einschätzungen zur Standortlage sowie zur Verkehrsanbindung⁵ sowie die bauliche Gestaltung und Integration in das nähere Umfeld.⁶ Zur Projektbeschreibung gehört auch das Herausarbeiten von Besonderheiten des Vorhabens, je nachdem, ob es sich um eine Neuansiedlung, ein Erweiterungsvorhaben oder eine Verlagerung handelt.

⁵ Der Standort wird dabei häufig unter Makro- und Mikrogesichtspunkten betrachtet. Bei ersterem wird auf die großräumige Situation der Ansiedlungsgemeinde abgehoben, bei letzterem auf das kleinräumige Umfeld innerhalb der Ansiedlungsgemeinde (Krägenau 2007: 50 f.).

⁶ Nach Mayer-Dukart (2010): 289 f. zählen dazu Aspekte wie z. B. die architektonische Gestaltung (Grundriss, Geschosse, Bauweise), Anbindung des Vorhabens an den öffentlichen Raum sowie Einbindung benachbarter Gebäude, Entfernung und Qualität der Wegeverbindung zu anderen Einzelhandelsstandorten im Umfeld. Auf die Notwendigkeit solcher Angaben wird insbesondere bei der Errichtung innerstädtischer Einkaufszentren hingewiesen (z. B. Junker et al. 2008: 8). Je weniger die Integration eines solchen Vorhabens in das städtebauliche Umfeld gelingt, umso schädlicher kann sich eine solche Ansiedlung selbst in einem zentralen Versorgungsbereich auswirken.

Die für die Beschreibung des Vorhabens erforderlichen Informationen sind üblicherweise vom Investor bzw. Projektentwickler zu erbringen. Weitere Daten zum Standort und seinem Umfeld sind vor allem durch eine Vor-Ort-Begehung durch den Gutachter zu erheben.

3.1.2 Ermittlung des Einzugsgebiets des Vorhabens

Umsatzwirtschaftliche Auswirkungen des zu prüfenden Vorhabens lassen sich nur auf der Grundlage eines klar abgegrenzten Raumes korrekt einordnen und bewerten (Beckmann et al. 2008: 76). Seiner Ermittlung kommt daher eine wichtige Rolle zu. Das Einzugsgebiet eines Vorhabens oder Geschäfts ist definiert als „ein (theoretisch) klar abgegrenztes Gebiet, dessen Einwohner zu den potenziellen Kunden eines Geschäfts [bzw. Vorhabens] gezählt werden können“ (Heinritz et al. 2003: 93). Die Größe des Einzugsgebiets wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die voneinander nicht unabhängig sind (ebenda).

Grundlage für die Ermittlung der Einzugsbereiche ist üblicherweise die Festlegung eines vorhabenbezogenen Untersuchungsraums. Dieser umfasst faktisch das Gebiet aller Städte und Gemeinden, bei denen Auswirkungen des Vorhabens ohne detaillierte Prüfung nicht auszuschließen sind.⁷ Zu seiner methodischen Abgrenzung wird eine Kombination verschiedener Faktoren herangezogen, z. B. Konkurrenzstandorte des Vorhabens, Erreichbarkeiten, verkehrliche Aspekte und traditionelle Einkaufs- und Pendlerverflechtungen. Die Abgrenzung des Untersuchungsraums sollte auch mit den regionalen Akteuren wie den Industrie- und Handwerkskammern, überörtlichen Einzelhandelsverbänden, Regionalplanungsbehörden und nicht zuletzt der Ansiedlungskommune abgestimmt werden (Beckmann et al. 2008: 77).

Auf der Grundlage des Untersuchungsgebiets lässt sich das eigentliche Einzugsgebiet des Einzelhandelsvorhabens bestimmen. Dazu werden üblicherweise auf Zeitdistanzen und der Wettbewerbssituation basierende Methoden herangezogen. Fahrzeiten und Entfernungen, traditionelle Einkaufsbeziehungen zu Konkurrenzstandorten, Pendlerverflechtungen, topographische und landschaftliche Gegebenheiten, aber auch administrative Grenzen sowie die Erkenntnisse aus Passanten- und Haushaltsbefragungen spielen dabei eine wichtige Rolle.

Es kann hier nicht genug betont werden, dass der Abgrenzung des Einzugsbereichs im Rahmen eines Verträglichkeitsgutachtens eine wichtige Rolle zukommt, kann sie doch erhebliche Auswirkungen auf das Ergebnis der abzuschätzenden Kaufkraft- bzw. Umsatzumlenkungen haben. So führt ein zu groß abgegrenzter Einzugsbereich tendenziell zu geringeren Auswirkungen auf die in diesem Raum liegenden Einzelhandelsstandorte und vice versa. Die Abgrenzung der Einzugsbereiche sollte daher sorgfältig erfolgen und die gewählte Vorgehensweise nebst verwendeten Parametern transparent dargestellt werden. Hilfreich ist auch eine Zonierung des Einzugsgebiets, mit der entsprechend der Gravitationstheorie berücksichtigt werden kann, dass die Kaufkraftbindung an das Vorhaben umso größer ist, je näher der potenzielle Kunde am Vorhabenstandort wohnt.⁸

⁷ Vgl. Beckmann et al. 2008: 76 f. Der Untersuchungsraum ist nach Beckmann et al. zugleich der Raumbezug für die Ableitung untersuchungsrelevanter Parameter.

⁸ Üblicherweise werden in den Einzelhandelsgutachten drei Zonen in Abhängigkeit von Fahrzeiten und Entfernungen gebildet mit der Ansiedlungsgemeinde als Zone 1, den darum liegenden bzw. stärker betroffenen Gemeinden als Zone 2 und dem übrigen Einzugsgebiet als Zone 3.

3.1.3 Identifizierung der zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet

Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist ein wichtiges Schutzgut von Städtebau und Raumordnung.⁹ Insofern kommt sowohl der Identifizierung zentraler Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet als auch ihrer räumlichen Abgrenzung und funktionalen Beschreibung eine wichtige Aufgabe zu.¹⁰

Bei der Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche sind handelsfunktionale und städtebauliche Kriterien heranzuziehen. Dabei spielen das Einzelhandelsangebot, das Angebot an einzelhandelsnahen Dienstleistungen sowie weitere Dienstleistungsangebote u. a. aus den Bereichen Gastronomie, Gesundheit, Bürodienstleistungen und Kultur als Funktionsmix eine wichtige Rolle (z.B. Acocella 2009: 30). Als städtebauliche Kriterien sind u. a. die Baustruktur, die Gestaltung der Läden sowie des öffentlichen Raumes und die Führung der Verkehrsinfrastruktur heranzuziehen (z.B. Völker, Kruse 2011: 94). Eine derart vorgenommene Abgrenzung wird mittlerweile auch von der Rechtsprechung berücksichtigt (z.B. BVerwG 2007: RdNr. 11; OVG Nordrhein-Westfalen 2006: RdNr. 108 ff., insbes. RdNr. 113; Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen et al. (Hrsg.) 2008: Kap. 2.6).

Zentrale Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet lassen sich vor allem aus den vorliegenden Einzelhandels- und Zentrenkonzepten der im Einzugsgebiet liegenden Gemeinden und aus Festsetzungen in Bauleitplänen oder – z.B. in der Region Stuttgart – in Raumordnungsplänen ermitteln. Liegen solche Konzepte oder Planungen nicht vor, so lassen sich zentrale Versorgungsbereiche und ihre Abgrenzung durch eine Inaugenscheinnahme durch den Gutachter aus den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort ermitteln.

Nach allen Erfahrungen sollte dieser Schritt in Abstimmung mit den bereits erwähnten regionalen Akteuren und nicht zuletzt mit der Ansiedlungskommune und den im Einzugsgebiet liegenden Kommunen vorgenommen werden. Gleichzeitig können auf diese Weise geplante Ansiedlungen und Konzeptionen zur Sicherung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet in Erfahrung gebracht werden (Beckmann et al. 2008: 82 f.).

3.1.4 Ermittlung der vorhabenrelevanten Einzelhandelsdaten im Einzugsgebiet

Zum Analysebaustein gehört auch eine sorgfältige Bestandsaufnahme der vorhabenrelevanten Ausgangslage auf der Angebots- und der Nachfrageseite im Einzugsgebiet.¹¹ Angebotsseitig ist eine Erhebung aller bestehenden Einzelhandelsbetriebe – unabhängig von ihrer Größe – vorzunehmen, die im Einzugsgebiet des Einzelhandelsvorhabens lie-

⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG und § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB. Dem OVG Nordrhein-Westfalen zufolge sind zentrale Versorgungsbereiche „räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine bestimmte Versorgungsfunktion für die Gemeinde zukommt“ (OVG Nordrhein-Westfalen 2006: Rd. 109). Das BVerwG hat diese Definition in seinem Urteil vom 11.10.2007 bestätigt (BVerwG 2007: RdNr. 11).

¹⁰ Unter der Funktion eines zentralen Versorgungsbereichs wird üblicherweise seine Einstufung als Hauptzentrum (Innenstadtzentrum), Nebenzentrum (Stadtteilzentrum) oder Nahversorgungszentrum verstanden. Diese orientiert sich am quantitativen und qualitativen Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot sowie an der städtebaulichen Gestalt (Kruse 2007: 81; zu den damit verbundenen Implikationen vgl. Ministerium für Bauen und Verkehr, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (Hrsg.) 2008: 14).

¹¹ So weist Kuschnerus (2007: 310) darauf hin, dass solche Bestandsaufnahmen ein wesentlicher Bestandteil für die Ermittlung und Bewertung der von der Planung betroffenen Belange sind. Diese sind ihrerseits wiederum Grundlage für die nach § 1 Nr. 7 BauGB vorzunehmende Abwägung bei der Aufstellung von Bauleitplänen.

gen und deren Sortimentsstruktur sich mit dem Vorhaben überschneidet. Die Erhebung umfasst in der Regel – getrennt nach Gemeinden – die Zahl der Betriebe, ihre sortimentsbezogene Verkaufsflächenausstattung sowie deren Leistungsdaten wie sortimentsbezogene Flächenproduktivitäten und Umsätze. Zur besseren Beurteilung der Ausgangslage werden mittlerweile diese Bestandsdaten auch nach Standortlagen ausgewiesen – üblicherweise zumindest getrennt nach zentralen Versorgungsbereichen, weiteren integrierten und nicht integrierten Lagen.

Neben der Erhebung primärstatistischer Daten bedarf es i. d. R. weiterer Schätzverfahren, um über die ermittelten Verkaufsflächen und die Inaugenscheinnahme der Betriebe zu Umsatzzahlen zu kommen. Wichtige Ausgangslage ist dabei eine möglichst genaue Vor-Ort-Erhebung der sortimentsspezifischen Verkaufsflächen¹² sowie die Abschätzung der auf ihnen erzielten Flächenproduktivität nach einer einheitlichen Systematik. In besonderen Fällen können dazu auch Daten aus anderen Gutachten und Einzelhandelskonzepten verwendet werden, wenn diese nicht zu alt sind.¹³ Die Verwendung von Angaben aus Baugenehmigungen ist hingegen nicht zielführend, da diese bereits überholt sein können (Beckmann et al. 2008: 85).

Aus den Verkaufsflächenbeständen und ihren Flächenproduktivitäten ergeben sich die sortimentsspezifischen Umsätze im Einzugsgebiet. Dabei kommt der unterstellten sortimentsspezifischen Flächenproduktivität – gemessen als Umsatz je Verkaufsfläche in m² – eine große Rolle zu. Da diese Angaben erfahrungsgemäß nicht von den Betrieben zur Verfügung gestellt werden (können), sind zu ihrer Abschätzung Faktoren wie z. B. die Qualität der angebotenen Waren und Servicedienstleistungen, die räumliche Lage des Betriebs sowie Filialisierungsgrad, Leerstandssituation und Preisniveau des Einzelhandelsstandorts zu berücksichtigen. Die dazu verwendeten Annahmen und Einschätzungen sind im Gutachten transparent dazustellen.

Neben der Abschätzung der Umsätze im Einzugsbereich spielt auch der gutachterliche Umgang mit dem sog. Streuumsatz eine wichtige Rolle. Streuumsätze resultieren aus Warenkäufen von Kunden, die außerhalb des Einzugsgebietes wohnen. Ihrer richtigen Bemessung kommt eine hohe Bedeutung zu, bildet doch der unterstellte Anteil am Gesamtumsatz bei einigen Gutachten häufig Anlass zur Kritik.¹⁴ Der Streuumsatz lässt sich über Kunden- bzw. Passantenbefragungen abschätzen, wobei die Erhebungsmethodik im Gutachten transparent darzulegen ist.

Auf der Nachfrageseite ist die einzelhandelsbezogene Kaufkraft der Einwohner im Einzugsgebiet insgesamt und nach vorhabenrelevanten Sortimenten zu erheben.¹⁵ Sie gibt Auskunft über das aktuell im Einzugsgebiet vorhandene vorhabensbezogene Marktpotenzial. Üblicherweise wird die Kaufkraft geschätzt, da regions- bzw. einzugspezifische Kaufkraftdaten in der amtlichen Statistik nicht vorliegen. In der Regel werden dazu bundesweite Kaufkraftangaben pro Person herangezogen, die über verschiedene Faktoren

¹² Bei der Erhebung der Verkaufsfläche ist die den Kunden zugängliche Fläche maßgeblich, auf der Güter zum Verkauf angeboten werden. Dazu gehören auch die Kassenzone, Pack- und Entsorgungsflächen, der Windfang und Kassenvorraum sowie Flächen, die zwar von den Kunden nicht betreten werden dürfen, aber in denen Waren für sie sichtbar ausgelegt sind (Kuschnerus 2007: 29 f. in Anlehnung an das BVerwG 2005a).

¹³ Bei Verwendung von Daten aus bestehenden Gutachten und Konzepten ist ihre Aktualität stichprobenartig zu prüfen.

¹⁴ So führt z. B. eine Überschätzung des Streuumsatzes tendenziell dazu, dass die tatsächlichen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet unterschätzt werden.

¹⁵ Die einzelhandelsrelevante Kaufkraft beschreibt den Einkommensbetrag, der den betroffenen Haushalten innerhalb eines Jahres für Ausgaben im Einzelhandel zur Verfügung steht (Beckmann et al. 2008: 88).

regionalisiert werden.¹⁶ Die einzelhandelsrelevante Kaufkraft einer Region ergibt sich durch Multiplikation dieser Werte mit den relevanten Einwohnerzahlen.

Bei der Abschätzung des Kaufkraftpotenzials des Einzugsbereichs wird häufig vorgeschlagen, mit Blick auf das Einzelhandelsvorhaben auch die künftige Kaufkraft über prognostizierte Einwohnerzahlen zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist dazu festzustellen, dass eine Bestandsaufnahme stets die Ermittlung des aktuellen Marktpotenzials beinhalten sollte. Mit einer auf ein künftiges Einwohnerwachstum abgestellten Abschätzung des Marktpotenzials werden hingegen Kaufkraftabflüsse für das Vorhaben unterstellt, die gegenwärtig noch gar nicht vorhanden sind. Damit kann es hinsichtlich der Bewertung des Vorhabens zu erheblichen Fehleinschätzungen kommen.¹⁷

Im Rahmen der Auswertung der für das Einzelhandelsvorhaben relevanten Datengrundlagen hat sich die Darstellung einzelhandelsrelevanter Kennziffern, wie z. B. des sortimentsspezifischen Umsatz-Kaufkraftverhältnisses¹⁸, bewährt. Sie zeigen auf einen Blick, wo eine Gemeinde bzw. Region Kaufkraft aus benachbarten Räumen gewinnt oder verliert und wo Handlungsbedarf bestehen könnte. Bei Verwendung solcher Kennziffern ist auf eine detaillierte Bewertung dieser Zahlen zu achten (Kopischke, Kruse 2006: 2 f.). Weist beispielsweise die Umsatz-Kaufkraft-Kennziffer gemeindeweit trotz vielfältigen Branchenmixes und einer hohen Kaufkraftbindung in der Innenstadt einen Wert von deutlich unter 1 aus, so signalisiert die Kennziffer einen Handlungsbedarf, der mit Blick auf den schützenswerten zentralen Versorgungsbereich „Innenstadt“ gar nicht besteht. Die Verwendung von Kennziffern ist somit stets differenziert nach Sortimenten und Lagen darzustellen und zu interpretieren.

3.2 Baustein Wirkungsanalyse

3.2.1 Ermittlung des erwarteten Vorhabenumsatzes

Für die Analyse der Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens ist eine sorgfältige Ermittlung des erwarteten Vorhabenumsatzes¹⁹ unabdingbar. Grundlage hierfür sind die geplanten sortimentsspezifischen Verkaufsflächen und die hierfür erwarteten Flächenproduktivitäten. Neben den Daten des Betreibers sind hierzu die aus der Bestandserhebung gewonnen Erkenntnisse heranzuziehen.

Insbesondere die Abschätzung der anzusetzenden Flächenproduktivität der Verkaufsflächen des Vorhabens bietet immer wieder Anlass zur Kritik. Grundsätzlich reicht eine nur auf Betreiberangaben basierende Abschätzung nicht aus, da in der Bauleitplanung kein betreiberspezifisches Baurecht geschaffen wird. Insofern sind auch denkbare Betreiberfälle mit deutlich höheren Flächenproduktivitäten in die Abschätzung einzustellen.

¹⁶ Regionale Kaufkraftdaten pro Kopf werden von diversen Unternehmen zum Kauf angeboten. Je nach verwendeten Datengrundlagen (z. B. amtliche Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Informationen aus Haushaltsbefragungen und Paneldaten), Schätz- und Regionalisierungsverfahren können diese Daten unterschiedlich ausfallen.

¹⁷ Insofern sind auch die Ergebnisse von Potenzialanalysen in Einzelhandelskonzepten, die künftige kommunale oder regionale Entwicklungsspielräume aufzeigen sollen, dann kritisch zu hinterfragen, wenn sie als Begründung für ein aktuelles Vorhaben herangezogen werden. Allerdings kann eine frühzeitige Berücksichtigung des künftigen Marktvolumens angesichts des sich abzeichnenden demographischen Wandels sinnvoll sein, um bestehende Einzelhandelsstrukturen durch kurzfristige Neuansiedlungen oder Erweiterungen mittel- bis langfristig nicht zu gefährden.

¹⁸ Das Umsatz-Kaufkraft-Verhältnis eines Sortiments beschreibt das Verhältnis von sortimentsspezifischem Bestandsumsatz zur sortimentsspezifischen Kaufkraft. So ist bei Werten unter 1 der in der betrachteten Gemeinde getätigte Umsatz geringer als die entsprechende Kaufkraft in der Gemeinde; mithin kommt es bei diesem Sortiment zu Kaufkraftabflüssen.

¹⁹ Der erwartete Umsatz des Vorhabens beschreibt zugleich die Summe der an den Vorhabenstandort umgelenkten Umsatz- bzw. Kaufkraftströme.

len. In der Praxis werden dazu Szenarien z. B. in Form eines „Moderate case“ und eines „Worst case“ gerechnet (z. B. Beckmann et al. 2008: 91). Während das „Moderate case“-Szenario durchschnittliche branchenbezogene bzw. betreiberbezogene Flächenproduktivitäten beinhaltet, orientiert sich das „Worst case“-Szenario an Betreibern mit deutlich überdurchschnittlichen Flächenproduktivitäten oder rechnet Sicherheitszuschläge für unbekannte Einflüsse zur Ermittlung der maximalen Auswirkungen ein.²⁰ Für gerichtsfeste Abschätzungen kommen i. d. R. nur „Worst case“-Szenarien in Betracht.²¹

3.2.2 Berechnung der durch das Vorhaben entstehenden Kaufkraftumlenkung

Aufbauend auf den ermittelten vorhabenrelevanten Einzelhandelsdaten sowie dem geschätzten Vorhabenumsatz lassen sich die durch das Vorhaben wahrscheinlich ausgelösten Kaufkraft- bzw. Umsatzumlenkungen ermitteln. Die Kaufkraftumlenkungen sind aus gerichtlicher Sicht der wesentliche Indikator zur Beurteilung der Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens auf die Nachbargemeinden bzw. die zentralen Versorgungsbeiriche im Einzugsgebiet (z. B. OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 145 sowie Ausführungen in BVerwG 2007).

Üblicherweise werden zur Ermittlung der Kaufkraftumlenkungen auf der Gravitationstheorie basierende Berechnungsverfahren verwendet, bei denen Annahmen über die Attraktivität von Einzelhandelsstandorten im Einzugsbereich und Entfernungen zwischen diesen Standorten und dem Wohnort der Kunden im Verhältnis zum Vorhabenstandort eine Rolle spielen. Verbreitet ist insbesondere das sog. probabilistische Modell von Huff aus dem Jahr 1964 mit weitergehenden Modifikationen (Huff 1964: 34). Im Gegensatz zu früheren Modellen ermöglicht dieser Ansatz die gleichzeitige Betrachtung mehrerer Konkurrenzstandorte und die Bildung ihrer relativen, auf Wahrscheinlichkeiten basierenden Anteile an den Kundenströmen eines Wohnortes. Dabei wird über einen Distanzparameter sichergestellt, dass mit zunehmender Entfernung zum Vorhabenstandort die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass ein Kunde dort seine Einkäufe tätigt. Zugleich steigt die Betroffenheit der Konkurrenzstandorte, die näher am Standort des Einzelhandelsvorhabens liegen. Ähnlich verhält es sich mit dem sog. Attraktivitätsparameter. Je attraktiver ein Einzelhandelsstandort ist, umso höher ist grundsätzlich sein Kaufstromanteil im Einzugsgebiet (Heinritz et al. 2003: 97).

Mit dem Distanz- und dem Attraktivitätsparameter lässt sich somit die Bereitschaft der Kunden zu größeren oder kleineren Distanzüberwindungen zwischen ihren Wohnorten und den Einzelhandelsstandorten im Einzugsgebiet individuell beeinflussen. Gerade durch diese nur schwer nachvollziehbare Möglichkeit zur Parametersetzung werden die probabilistischen Modelle zur Kaufkraftumlenkung für Laien (und teilweise auch Experten) zu einer angreifbaren „Black-Box“.²²

²⁰ Diese Vorgehensweise hat das OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 162 mit Blick auf eine mögliche Attraktivitätssteigerung eines Vorhabens als nachvollziehbar und plausibel bewertet.

²¹ So hält das BVerwG (2005: RdNr. 18) die Frage nach differenzierteren Festsetzungen im Bebauungsplan mit Blick auf unzumutbare Auswirkungen auf die Nachbarstädte nur dann für entscheidungserheblich, wenn das zugrunde liegende Einzelhandelsgutachten „nicht von dem für den Einzelhandel der Nachbarstädte ungünstigsten Fall ausginge“. Auch das OVG Nordrhein-Westfalen (2008: RdNr. 95) stellt auf den voraussichtlichen Maximalumsatz und damit auf eine „Worst case“-Betrachtung vor dem Hintergrund ab, dass eine Baugenehmigung nicht einem bestimmten Betreiber erteilt wird, sondern von jedem Betrieb ausgenutzt werden kann, der die zur Genehmigung gestellte Betriebsform erfüllt.

²² Hinzu kommt, dass diese Modelle nicht frei von methodischen Nachteilen sind. So bemängeln Heinritz et al. (2003: 98 f.), dass das Huff-Modell für andere raum-zeitliche Geltungsbereiche stets neu zu kalibrieren ist. Zudem ergeben sich bei der Zuordnung von Nachfragern zu den Einkaufsstandorten Ungenauigkeiten

Aber auch andere Schätzansätze wie z. B. ökonometrische Modelle, in denen ein möglicher Zusammenhang zwischen der Kaufstromumlenkung und den ihn beeinflussenden (unabhängigen) Variablen mit statistischen Methoden geschätzt wird, sind häufig von den Adressaten der Verträglichkeitsgutachten nur schwer nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Gutachter das Berechnungsmodell und seine Annahmen für die politischen Entscheidungsträger und die betroffene Öffentlichkeit so transparent wie möglich darlegen.

3.2.3 Bewertung der städtebaulichen Auswirkungen im Einzugsbereich und Handlungsempfehlungen

Mithilfe der geschätzten Kaufkraftumlenkungen lassen sich die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden und insbesondere auf die zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet ermitteln. Für die zentralen Versorgungsbereiche ist dabei die Frage von Bedeutung, in welchem Umfang der dort bisher gebundene Umsatz zum neuen Vorhabenstandort umgelenkt wird und ob diese prognostizierte Größenordnung schädliche Auswirkungen auslöst.

Zum Begriff der „Schädlichkeit“ stellt Kuschnerus fest, dass mit „schädlich“ im Rechtswesen nicht nur solche Auswirkungen erfasst werden, aufgrund derer das Schutzobjekt ganz oder teilweise zerstört wird. Vielmehr können damit auch erhebliche Beeinträchtigungen erfasst werden, die die volle Funktionsfähigkeit des Schutzobjektes einschränken. Die Störung muss allerdings über marginale Beeinträchtigungen hinausgehen und von beachtlichem Gewicht sein (Kuschnerus 2007: 167).

Bei der rechtlichen Bewertung der Umsatzumlenkungen hat sich seit Ende der 90er Jahre zunehmend die sog. 10-Prozent-Schwelle als Kriterium herausgebildet, auch wenn diese nirgends gesetzlich vorgegeben ist (OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 173). Dabei geht ein Teil der Rechtsprechung davon aus, dass Umsatzumlenkungen aus zentralen Versorgungsbereichen von über 10 % als schädlich einzustufen sind, während darunter liegende Schwellenwerte hinnehmbar sind.²³

Der Schwellenwert basiert auf den Ergebnissen einer Langzeitstudie der GMA aus den 1990er Jahren über die Konsequenzen der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Baden-Württemberg (Vogels, Holl, Birk 1998).²⁴ Allerdings haben die Gutachter selbst die Anwendung pauschaler Schwellenwerte auf der Grundlage ihrer Studie abgelehnt, da ihre Ergebnisse letztlich auf Einzelfallprüfungen beruhen und keine Allgemeingültigkeit besitzen. In der Literatur wird die pauschale Anwendung zudem kritisiert (z. B. Kuschnerus 2007: 168 f.; Schmitz 2000: 16 f.; Beckmann et al. 2008: 75, Stadt + Handel | Dipl.-Ing.e Beckmann und Föhrer GbR (Hrsg.) 2009: 4 ff.; OVG Schleswig-Holstein 2010: 3. Leitsatz). Die Ermittlung der Kaufkraftumlenkungen basiert auf einem Modell, das viele Annahmen und Ungenauigkeiten bei der Abbildung der Realität enthält. Vor diesem Hintergrund können negative Auswirkungen bereits bei Kaufkraftum-

insbesondere im Randbereich des Einzugsgebiets. Schließlich zeigen Vergleiche von tatsächlich erfasstem und empirisch mit dem Huff-Modell ermitteltem Kundenverhalten, dass die Reduktion der Eingangsparameter auf wenige Merkmale der Angebotsseite das tatsächliche Kundenverhalten nicht ausreichend wiedergibt.

²³ So urteilte das OVG Nordrhein-Westfalen, dass „bereits bei einem schon nach den Gutachten sich ergebenden Kaufkraftabfluß bzw. Umsatzverlust in der Größenordnung von 10 % nicht von unwesentlichen Auswirkungen auszugehen ist“ (OVG Nordrhein-Westfalen 1997; ähnlich auch OVG Rheinland-Pfalz 1999; OVG Nordrhein-Westfalen 2000 (sog. „Preußenpark-Urteil“); OVG Brandenburg 2000).

²⁴ Danach sind erhebliche städtebauliche Auswirkungen auf Innenstädte und Stadtteilzentren bei Kaufkraftabflüssen von 10 bis 20 % möglich bis wahrscheinlich. Erhebliche raumordnerische Auswirkungen werden bei entsprechenden Abflüssen über 20 % gesehen.

lenkungen von weniger als 10 % auftreten, möglicherweise aber auch erst darüber (Schmidt-Illguth 2010: Folie 12).

Selbst wenn die Rechtsprechung in Teilen derzeit noch an der 10-Prozent-Schwelle als Kriterium für die Zentrenverträglichkeit festhält, sollten die planenden Gemeinden mit Blick auf die Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche schon aus eigenem Interesse darauf achten, dass bei der städtebaulichen Bewertung der mathematisch ermittelten Kaufkraftumlenkungen im Rahmen der Wirkungsanalyse weitere städtebauliche Kriterien für die Folgenabschätzung durch die Gutachter herangezogen werden.

Einen ersten Ansatz hierzu hat das OVG Nordrhein-Westfalen 2006 unternommen, indem es mit Blick auf den betroffenen zentralen Versorgungsbereich die konkreten zentrenrelevanten Verkaufsflächen des Vorhabens, den Abstand des Vorhabenstandorts zum betroffenen zentralen Versorgungsbereich, die konkrete städtebauliche Situation mit evtl. Vorstörungen und die Auswirkungen auf wichtige Magnetbetriebe als weitere Beurteilungskriterien herangezogen hat (OVG Nordrhein-Westfalen 2006: RdNr. 165 f.).²⁵ Das BVerwG hat im Grunde die Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen bestätigt, wenngleich es nach wie vor am Kaufkraftabfluss als Grundlage zur Beurteilung der Zentrenverträglichkeit festhält.²⁶

Abschließend ist festzuhalten, dass einzelfallbezogene Verträglichkeitsgutachten ihre Beurteilung, ob sich ein Einzelhandelsvorhaben negativ auf die Ansiedlungsgemeinde und benachbarte Gemeinden auswirkt oder nicht, nicht ausschließlich auf einen mehr oder weniger festen mathematischen Schwellenwert für Umsatz- bzw. Kaufkraftumlenkungen stützen sollten. Ein solcher Schwellenwert liefert allenfalls einen groben Anhaltspunkt (Janning 2005: 1729; Bunzel et al. 2009: 59 ff.), reicht aber i. d. R. aufgrund der besonderen Situationen innerhalb des betrachteten Einzugsbereichs nicht für eine abschließende Beurteilung der Zentrumschädigung aus. Ein gerichtsfestes, auf eine „Worst case“-Betrachtung abgestelltes Verträglichkeitsgutachten muss daher für jede betroffene Gemeinde bzw. jeden betroffenen zentralen Versorgungsbereich im Einzugsbereich des Vorhabens einzelfallbezogen die ermittelten Kaufkraft- bzw. Umsatzzumlenkungen auf ihre städtebaulichen Folgewirkungen hin bewerten und dazu zumindest folgende städtebaulichen Kriterien heranziehen:

- Relevanz der geplanten Sortimente nach Art und Umfang für den betroffenen zentralen Versorgungsbereich
- Funktion betroffener branchengleicher Betriebe im betroffenen zentralen Versorgungsbereich (Frequenzbringer, Magnetbetriebe)
- Situation im betroffenen zentralen Versorgungsbereich mit Leerständen und Verschädigungen (z. B. bereits zu beobachtender Trading-Down)
- städtebauliche Situation des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs (z. B. Funktion, bauliche Strukturen, Kleinteiligkeit des vorhandenen Einzelhandels, Einzelhan-

²⁵ Auch Kuschnerus (2007: 168 f.) hebt diese Kriterien hervor. Ähnlich argumentiert auch Janning (2005: 1729 f.), der vor dem Hintergrund risikobehafteter Einzelprüfungen und -entscheidungen den Gemeinden empfiehlt, im Vorfeld ein fundiertes Einzelhandels- und Zentrenkonzept als Beurteilungsgrundlage für Einzelhandelsvorhaben aufzustellen. Auch Schmitz (2000: 18) fordert bei der Abwägung im Zusammenhang mit der interkommunalen Abstimmungspflicht die Berücksichtigung aller Gesamtumstände. Neben dem Kaufkraftabfluss sieht er als weitere Kriterien u. a. die Größe des Vorhabens, die Relevanz der geplanten Sortimente für die Attraktivität der Innenstädte der Nachbargemeinden, die Entfernung und Erreichbarkeit des Einzelhandelsvorhabens von der benachbarten Gemeinde, seine Lage in der planenden Gemeinde und die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Existenz des Vorhabens von der Kaufkraft der Einwohner in der Gemeinde und im Einzugsbereich.

²⁶ Vgl. dazu BVerwG 2007: Leitsätze 3 und 4.

delsdichte und deren Qualität, Passantenfrequenzen, Erweiterungspotenzial des zentralen Versorgungsbereichs)

- Erreichbarkeit und Entfernung des Vorhabens zu den zentralen Versorgungsbereichen
- Erforderlichkeit des Vorhabens für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung in der planenden Gemeinde
- Aussagen und beschlossene Zielsetzungen aus kommunalen und regionalen Einzelhandelskonzepten und aus den ihnen zugrunde liegenden Einzelhandelsgutachten

Nur durch eine möglichst breite gutachterliche Bewertung der rechnerisch ermittelten Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens anhand städtebaulicher Kriterien kann sichergestellt werden, dass der Plangeber bei seinem Abwägungsprozess gemäß § 1 Abs. 7 BauGB auf ausreichendes Informationsmaterial zurückgreifen kann und dabei seine städtebaulichen Ziele sowie vorgegebene überörtliche, raumordnerische Ziele nicht aus den Augen verliert. Aber auch für nach § 34 BauGB zu beurteilende Fälle erwartet das BVerwG, dass alle städtebaulich relevanten Umstände in die Prüfung zentrenschädlicher Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB einbezogen werden (BVerwG 2009a: insbes. RdNr. 16).

Vor diesem Hintergrund sollte ein Verträglichkeitsgutachten durchaus auch Handlungsempfehlungen für die Bauleitplanung enthalten.²⁷ Beispielsweise können aus der absatzwirtschaftlichen Wirkungsanalyse und ihrer städtebaulichen Bewertung Angaben zu den Verkaufsflächenobergrenzen insgesamt und zu den einzelnen (kritischen) Sortimentsgruppen gemacht werden. Grundsätzlich sollte die Beauftragung eines Gutachters so erfolgen, dass im Falle schädlicher Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens auf zentrale Versorgungsbereiche über Alternativrechnungen und -bewertungen auch aufgezeigt wird, ob es eine verträgliche Lösung für das Vorhaben geben kann und wie diese aussehen könnte.²⁸ Zusätzlich können Hinweise zu weiteren flankierenden Maßnahmen in einzelnen Stadt- und Ortsteilen bzw. zentralen Versorgungsbereichen gegeben werden.

3.3 Exkurs: Tragfähigkeitsanalysen

Bei der Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben wird hier und da auch auf Tragfähigkeitsanalysen zurückgegriffen, z. B. um sich die Erstellung teurer Verträglichkeitsgutachten zu ersparen. Tragfähigkeitsanalysen stellen den Vorhabenumsatz der vorhabenspezifischen Kaufkraft in einer Gemeinde gegenüber. Liegt der Vorhabenumsatz unter der Bestandskaufkraft der Ansiedlungsgemeinde, so wird häufig davon ausgegangen, dass von dem Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche ausgehen.²⁹ Diese Analysen sind teilweise modifiziert worden, wobei z. B. hilfsweise die vorhabenspezifischen Bestandsumsätze in der Ansiedlungsgemeinde ganz oder teilweise berücksichtigt oder bei Gemeinden mit mittelzentralen Funktionen ein prozentualer Aufschlag auf die Kaufkraft der Gemeinde eingerechnet wurde.

²⁷ Dies zeigt auch eine Befragung baden-württembergischer Kommunen aus dem Jahr 2009 (imakomm AKADEMIE GmbH (Hrsg.) 2009).

²⁸ In erster Linie läuft dies auf die Ermittlung einer verträglichen Verkaufsflächenobergrenze für das Vorhaben sowie für die einzelnen Sortimentsgruppen hinaus. Denkbar sind aber auch weitergehende städtebauliche Empfehlungen, die allerdings die durch § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. § 34 Abs. 3 BauGB vorgegebene Prüfkulisse nicht außer Acht lassen dürfen.

²⁹ Eine ähnliche Regelvermutung findet sich in § 24a Abs. 2 Satz 5 LEPro.

Aus der Tatsache, dass der Vorhabenumsatz geringer als die anzusetzende Kaufkraft einer Gemeinde ausfällt, ergibt sich allerdings nicht zwangsläufig, dass zentrale Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigt oder gar geschädigt werden könnten. Tragfähigkeitsanalysen können dezidierte Verträglichkeitsgutachten nicht ersetzen. Sie geben allenfalls einen ersten Hinweis, ob ein Vorhaben sich schädlich auswirken könnte und man angesichts der Datenlage schon aus diesem Grund auf eine weitere, dezidierte Prüfung der Auswirkungen verzichten kann.³⁰ In allen anderen Fällen – unabhängig davon, ob der Vorhabenumsatz unterhalb der vorhabenspezifischen Kaufkraft liegt oder nicht – ist ein Verträglichkeitsgutachten mit den aufgezeigten Eckpunkten erforderlich!

4 Weitere Anforderungen an Einzelhandelsgutachten

4.1 Formale Anforderungen

Aus den bisherigen Ausführungen ist deutlich geworden, dass Einzelhandelsgutachten mit einer Vielzahl an teilweise sehr komplexen Methoden und Annahmen arbeiten müssen, die oftmals für Laien und teilweise auch Experten nur schwer verständlich sind. Ihre Kenntnis ist aber gerade für die Entscheidungsträger bzw. Plangeber vor Ort wichtig. Neben einer nachvollziehbaren inhaltlichen Vorgehensweise müssen Einzelhandelsgutachten daher auch formalen Anforderungen genügen (OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 149).

Hierzu finden sich in der Literatur und in der Rechtsprechung einige Hinweise (z.B. Junker 2007: Folie 33 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 152). Allen gemeinsam ist die Forderung nach durchgehender Transparenz und Offenheit. Einzelhandelsgutachten sollten zudem gut lesbar in einer einfachen, für jedermann verständlichen Sprache verfasst sein.³¹ Verwendete Fachbegriffe sind durchgehend einheitlich zu verwenden und ggf. in einem Glossar im Anhang zu erläutern. Grafiken sollten vor allem zur Visualisierung zentraler Ergebnisse eingesetzt werden. „Datenfriedhöfe“ sind weitestgehend zu vermeiden.³² Verwendete Daten- und Literaturquellen sind (wissenschaftlich) sauber zu dokumentieren.

Dass sich Verträglichkeitsgutachten auf das konkrete Einzelhandelsvorhaben und die konkrete Situation im Einzugsgebiet beziehen, ist selbstverständlich. In der Konsequenz sollten die Gutachten auf pauschale, für nahezu jeden Fall verwendbare Text- und Datenbausteine verzichten. Auf das Vorhaben bezogene Erhebungen von Datengrundlagen sowie die in der Wirkungsanalyse verwendeten Szenarien sind ausreichend zu beschreiben und fallbezogen zu begründen.³³

Aus rechtlicher Sicht ist darauf zu achten, dass Verträglichkeitsgutachten keine Lücken aufweisen, nicht in sich widersprüchlich sind und nicht von falschen Voraussetzungen ausgehen. Die Rechtsprechung legt darüber hinaus Wert auf eine Einarbeitung neuer Forschungsergebnisse und einer neu entstandenen Sachlage (OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 152).

³⁰ Vgl. hierzu die Argumentation des OVG Nordrhein-Westfalen 2008: insbes. RdNr. 79, 83 und 92 ff.

³¹ Dieser Aspekt ist umso beachtenswerter, als Einzelhandelsgutachten häufig auch Teil der Offenlegungsunterlagen in den Bauleitplanverfahren sind.

³² Die Forderung nach Transparenz erfordert gerade bei einem politisch schwierigen Umfeld eine möglichst umfassende Offenlegung der verwendeten Daten. Denkbar ist in solchen Fällen die Veröffentlichung detaillierter Analyse- und Berechnungsergebnisse in einem Datenanhang.

³³ Nach Holl (2007: 12) kommt es dabei nicht darauf an, alle erdenklichen Möglichkeiten aufzuzeigen, sondern nur auf die aus gutachterlicher Sicht wahrscheinlichen Varianten.

4.2 Gutachterausswahl

Mit der Beanstandung von Gutachtenergebnissen geht auch häufig eine Kritik an den Gutachtern selbst einher. Diese müssen sich mit den Vorwürfen auseinandersetzen, ihre Analysen und Bewertungen seien zu investorenfreundlich ausgefallen und nicht alle Fragestellungen seien in ausreichender und transparenter Form bearbeitet worden. Gefährlich ist dabei der Vorwurf, die Gutachter hätten ein „Gefälligkeitsgutachten“ vorgelegt und dabei die „Stellschrauben“ so eingestellt, dass das für den Investor „richtige Ergebnis“ herausgekommen sei.³⁴ Häufig wird auch mit Blick auf die Auftrag gebende Kommune der Vorwurf laut, das Gutachten sei nach dem Motto „Wessen Brot ich ess, dessen Lied ich sing“ entstanden (Markert 2007: 5).

Will man solche Vorwürfe vermeiden, ist eine Auseinandersetzung mit der Verträglichkeitsanalyse bereits im Vorfeld der Auftragsvergabe und der damit verbundenen Gutachterausswahl bzw. -ausschreibung zwingend erforderlich. Heinritz und Popp weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bereits bei der Ausschreibung eines Gutachtens dessen Zielsetzung und Leistungsumfang klar umschrieben sein müssen (hier und nachfolgend Heinritz/Popp 1999: 20 ff.). Hierzu gehören eine problemorientierte Formulierung der Aufgabenerstellung, eine umfassende Benennung des anzubietenden Leistungsbildes sowie klare Vorgaben zur zeitlichen Bearbeitung. Gerade bei größeren Einzelhandelsvorhaben hat sich herausgestellt, dass eine frühzeitige Einbindung externer Experten wie z. B. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Regionalplanungsbehörden schon im Stadium der Auftragsvergabe hilfreich sein kann. Zudem ist dringend zu empfehlen, dass die Ansiedlungskommune den Gutachter und die zu untersuchenden Fragestellungen bestimmt und nicht der Investor, um eine interessenunabhängige Erarbeitung zu erreichen. Zur Erleichterung der Vergleichbarkeit der Angebote bei der Gutachterausswahl sollte die Auftrag gebende Kommune zudem bei der Ausschreibung von allen Gutachtern einfordern, dass diese sich bei ihrem Angebot auf die vorgegebenen Mindestanforderungen stützen.

Liegen im Falle einer Ausschreibung die Angebote vor, so ist bei der anschließenden Gutachterausswahl zu prüfen, wie sich die Gutachter mit den Fragestellungen der Ausschreibung kritisch auseinandergesetzt haben, wie stark sie dabei auf ortsspezifische Gegebenheiten und Probleme eingehen und damit kein übliches, bausteinorientiertes Standardprogramm abspulen. Neben der Aufgabenstellung ist auch die Stimmigkeit der von den Gutachtern vorgeschlagenen Bearbeitungsschritte zu hinterfragen. Auch die Strukturierung und Nachvollziehbarkeit des vorgelegten Angebots sowie die angegebenen Referenzen können bei der Auswahl eines Gutachters hilfreich sein.

Schließlich sollten als weitere Kriterien der Zeitplan für die einzelnen Arbeitsschritte sowie die damit verbundenen Kosten berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang interessiert auch die damit verbundene Präsenz der Gutachter vor Ort bei der Datenerhebung (z. B. über Kunden-, Passanten-, Haushaltsbefragungen) und bei der Präsentation der Arbeitsergebnisse z. B. in den kommunalen Gremien, in Arbeitskreisen und Bürgerversammlungen. Mit Blick auf die Kosten eines Gutachtens sollte darüber hinaus sichergestellt werden, dass nicht im Nachgang Kosten für Leistungen berechnet werden, die aufgrund des Angebotstextes vorab nicht erkennbar waren.

³⁴ Im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung kann ein Einzelhandelsgutachten für unzulässig erklärt werden, wenn das Gericht Zweifel an der Neutralität des Gutachters hat (OVG Nordrhein-Westfalen 2005: RdNr. 152).

Die Berücksichtigung dieser Anforderungen bei der Gutachterausswahl erleichtert letztlich auch den vielfach geforderten offenen und ehrlichen Umgang zwischen Gutachter und Auftraggeber.

5 Abschließende Bemerkungen

Ein sachgerechter inhaltlicher Aufbau von Einzelhandelsgutachten wird auch von einigen Raumordnungsbehörden über entsprechende Checklisten bzw. Leitfäden unterstützt, so z. B. in den Einzelhandelserlassen der Länder Brandenburg, Hessen und Sachsen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) 2003; Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.) 2007; Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 2008).³⁵ Auch die Bezirksregierung Düsseldorf hat einen Leitfaden für Einzelhandelsgutachten erstellt, um die Transparenz und die Verständlichkeit von Einzelhandelsgutachten zu erhöhen und den im Verfahren beteiligten Akteuren die Beurteilung der Vorhaben zu erleichtern (Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) o. J.: 1).

Eine Einarbeitung solcher Leitfäden in Erlasse bzw. Arbeitshilfen durch eine Landes- oder Regionalplanungsbehörde ist grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere den Gemeinden werden dadurch Orientierungshilfen für den Aufbau und den Untersuchungsinhalt ihrer am Einzelfall orientierten Verträglichkeitsgutachten an die Hand gegeben. Zugleich wird damit ihre Position bei der Beschaffung unabhängiger Informationsgrundlagen gegenüber den Investoren sowie bei der Auswahl eines geeigneten Gutachters gestärkt. Im Anhang ist eine auf den vorangegangenen Ausführungen aufgebaute Orientierungshilfe beispielhaft dargestellt. Sie könnte im Rahmen einer Novellierung des Einzelhandelserlasses NRW oder einer entsprechenden Arbeitshilfe zur Neuausrichtung der Landesziele und -grundsätze für eine Einzelhandelssteuerung aufgegriffen und ggf. verfeinert werden.

Die Ausführungen dieses Beitrags zeigen, wie wichtig inhaltliche und formale Anforderungen an Verträglichkeitsgutachten für die Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben sind, damit kommunale Plangeber bei ihrem Abwägungsprozess auf ausreichendes Informationsmaterial zurückgreifen können und ihre städtebaulichen Ziele sowie überörtliche bzw. raumordnerische Ziele nicht aus den Augen verlieren. Insbesondere Offenheit und Transparenz bei der Darstellung der verwendeten Datengrundlagen, Analysemethoden und der dabei unterstellten Annahmen sowie eine gute Lesbarkeit erhöhen die Akzeptanz der Gutachten. Neben den inhaltlichen Anforderungen sollten aber auch die formalen Anforderungen an die Gutachten sowie an die Gutachter nicht aus den Augen verloren werden. Eine sorgfältige Auseinandersetzung damit beginnt schon im Vorfeld mit der Auftragsbeschreibung. Je frühzeitiger sich eine planende Kommune damit auseinandersetzt und je intensiver sie insbesondere die regionalen Experten dazu einbindet, umso zielführender kann ein Verträglichkeitsgutachten ihr die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für die weitere Bauleitplanung liefern!

³⁵ Die Einzelhandelserlasse dieser Länder enthalten allgemeine Aussagen zu Einzelhandelsgutachten sowie eine Arbeitshilfe bzw. Checkliste. Die allgemeinen Aussagen fordern die Erstellung unabhängiger Gutachten und eine inhaltliche Orientierung an der jeweiligen Checkliste in Abhängigkeit vom Umfang und Zweck des Vorhabens. Zudem gibt es Hinweise, wer dabei die inhaltlichen Vorgaben für die Begutachtung festlegen soll.

Literatur

- Acocella, D.; Baus, K.; Plemper, A. (2009): Gutachten zum Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort Lörach als Grundlage für die Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes. Berichtsentwurf vom 23.01.2009. Lörach/Dortmund.
<http://www.loerrach.de/ceasy/modules/core/resources/main.php?id=1159> (01.06.2010).
- Dipl.-Ing.e Beckmann und Föhrer GbR (Hrsg.) (2009): 10% unter der Lupe. Die Umsatzumverteilung bleibt umstrittenes Bewertungskriterium. In: Stadt + Handel Newsletter 05, 4-6.
- Beckmann, R.M.; Lembcke, J.; Schlippenbach, U. v.; Wiemken, T. (2008): Integration innerstädtischer Einkaufszentren. Qualitative Integrationskriterien und Steuerung von Verträglichkeitsgutachten. = DSSW-Schriften 57. Berlin.
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (o.J.): Großflächige Einzelhandelsvorhaben – Leitfaden für Gutachten. Unveröffentlichtes Manuskript. Düsseldorf.
- Bunzel, A.; Janning, H.; Kruse, St.; Kühn, G. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. = Difu-Arbeitshilfe. Berlin.
- BVerwG (2005a), Urteil vom 24.11.2005, Az. 4 C 10.04.
- BVerwG (2005b), Urteil vom 28.12.2005, Az. 4 BN 40.05.
- BVerwG (2007), Urteil vom 11.10.2007, Az. 4 C 7/07.
- BVerwG (2009a), Urteil vom 17.12.2009, Az. 4 C 2.08.
- BVerwG (2009b), Urteil vom 17.12.2009, Az. 4 C 1.08.
- Heinritz, G.; Popp, M. (1999): Anforderungen an Einzelhandelsgutachten. In: Berichte des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung 6. Berlin, 20-22.
- Heinritz, G.; Klein, K.E.; Popp, M. (2003): Geographische Handelsforschung. Studienbücher der Geographie. Berlin, Stuttgart.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2003): Einzelhandelserlass Hessen: Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005). In: Staatsanzeiger für das Land Hessen (5), 03.02.2003, 453-463.
- Huff, D. L. (1964): Defining and estimating a trading area. In: Journal of Marketing 28, 34-38.
- imakomm AKADEMIE GmbH (Hrsg.) (2009): Forschungsprojekt Einzelhandelssteuerung in der Praxis. Eine schriftliche Befragung baden-württembergischer Kommunen zur Steuerbarkeit der Einzelhandelsentwicklung. Aalen. <http://www.imakomm-akademie.de> (02.12.2010).
- Janning, H. (2005): Der Ausschluß des zentrenschädigenden Einzelhandels im unbeplanten Innenbereich. In: BauR 36 (11), 1723-1733.
- Junker, Rolf (2007): Verträglichkeitsgutachten – Wirksames Instrument zur Prognose von Auswirkungen großer Einzelhandelsprojekte? Vortrag in Zusammenarbeit mit DVAG, Theodor-Heuss-Akademie in Gummersbach am 24. März 2007.
http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1264/070324_Vortrag_Junker_Gutachten.pdf (27.12.2010).
- Junker, R.; Kühn, G.; Nitz, Ch.; Pump-Uhlmann, H. (2008): Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufszentren. = Edition Difu – Stadt Forschung Praxis 7. Berlin.
- Kopischke, E.; Kruse, St. (2006): Zentralität ist nicht gleich Zentralität! Zur räumlichen Dimension einer einzelnen Zahl. In: Junker und Kruse. StadtNachrichten 12, Dezember 2006, 2-3.
- Krägenau, L. (2006): Gutachten als Instrument der Beurteilung von EZH-Ansiedlungsbegehren (kurze Darstellung der Marktlage, Shopping-Center-Entwicklung und Beleuchtung der Aussagekraft ausgewählter Kriterien, wie z.B. Kaufkraftbindung, Zentralität). In: Integration und kleinräumige Standortsteuerung großflächiger Einkaufszentren in der Innenstadt. Tagung in Leipzig am 13.12.2006. DSSW-Materialien, hrsg. vom Deutschen Seminar für Städtebau und Wirtschaft im Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., 43-66. <http://www.dssw.de/2006-integration-ekz.html>. (02.12.2010).

- Krägenau, L. (2007): Verträglichkeitsgutachten als Instrument zur Beurteilung von Ansiedlungsbegehren – Ablauf, Kennzahlen, Prozess. In: Integration von Einkaufszentren. Die Gutachten – Absatzwirtschaftliche, städtebauliche und landesplanerische Verträglichkeit. 4. Fachforum in Karlsruhe am 29.11.2007. DSSW-Materialien, hrsg. vom Deutschen Seminar für Städtebau und Wirtschaft im Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., 45-62. <http://www.dssw.de/2007-integration-ekz-reihe.html> (02.12.2010).
- Kruse, St. (2007): Kommunale Einzelhandelskonzepte. Mehr als nur eine Prophylaxe zur Vermeidung von Ladenleerständen. In: Frauns, E.; Imorde, J.; Junker, R. (Hrsg.): Standort Innenstadt. Raum für Ideen. Ladenleerstand. Ein Fachbuch. Eppstein, 76-83.
- Kuschnerus, U. (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. 1. Auflage. Bonn.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEP-ro). Vom 19. Juni 1997. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 14, 04.07.2007, 225 f.
- Markert, P. (2007): Markt- bzw. Einzelhandelsgutachten – Strategische Instrumente für die Einzelhandelsentwicklung einer Kommune. In: KONKRET 2, hrsg. v. imakomm AKADEMIE GmbH, S. 2-5. <http://www.imakomm-akademie.de/.../ima-komm%20AKADEMIE%20konkret%20Ausgabe%202.pdf> (02.12.2010).
- Mayer-Dukart, A. (2010): Handel und Urbanität. Städtebauliche Integration innerstädtischer Einkaufszentren. Dissertation. Schriftenreihe Stadt + Landschaft 02 des Städtebau-Instituts Universität Stuttgart, Detmold.
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2008): Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass NRW), gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr, Az. V.4/VI A 1 - 16.21-, und des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Az. 322/323-30.28.17 vom 22.09.2008.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2007): Einzelhandelserlass Brandenburg. In: Amtsblatt für Brandenburg 19 (18), 06.05.2007, 1031-1057.
- OVG Brandenburg (2000): Beschluss vom 28.01.2000, Az. 3 B 67/99.
- OVG Nordrhein-Westfalen (1997): Urteil vom 05.09.1997, Az. 7 A 2902/93.
- OVG Nordrhein-Westfalen (2000): Urteil vom 07.12.2000, Az. 7a D 60/99.NE.
- OVG Nordrhein-Westfalen (2005): Urteil vom 06.06.2005, Az. 10 D 145/04.NE.
- OVG Nordrhein-Westfalen (2006): Urteil vom 11.12.2006, Az. 7 A 964/05.
- OVG Nordrhein-Westfalen (2008): Urteil vom 19.06.2008, Az. 7 A 1392/07.
- OVG Rheinland-Pfalz (1999): Beschluss vom 08.01.1999, Az. 8 B 12650/98.
- OVG Schleswig-Holstein (2010): Urteil vom 22.04.2010, Az. 1 KN 19/09.
- Pangels, R. (2008): vom Einzelhandelsverband BAG am 10.09.2008.
http://www.stadtinfo.eu/branchen/news.php?fuseaction_newsbase=details&news_ID=591 (02.12.2010).
- Sächsisches OVG (2007): Urteil vom 17.07.2007, Az. 1 D 18/05.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2008): Handlungsanleitung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Zulässigkeit von Großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Freistaat Sachsen. Vom 3. April 2008. In: Sächsisches Amtsblatt 17, 24.04.2008, 603-617.
- Schmidt-Illguth, R. (2010): Erfahrungen aus der Umsetzung von § 24 a LEPro NRW und Thesen zur Weiterentwicklung der landesplanerischen Steuerungsvorschriften. Foliensatz, Vortrag am 29.10.2010 in Siegburg.
- Schmitz, H. (2000): Interkommunale Abwehrklage gegen unverträgliche Einzelhandelsplanungen. In: Berichte des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung 7, 07/2000, 15-18.
- VGH Baden-Württemberg (2007): Urteil vom 27.09.2007, Az. 3 S 2875/06.

Völker, Ph.; Kruse, St. (2011): Einzelhandelskonzept für die Stadt Emmerich am Rhein. In der Fassung des Ratsbeschlusses vom 31.05.2011. [http://www.emmerich.de/c125747b002691ea/files/ehk_31052011.pdf/\\$file/ehk_31052011.pdf?openelement](http://www.emmerich.de/c125747b002691ea/files/ehk_31052011.pdf/$file/ehk_31052011.pdf?openelement) (10.10.2011).

Vogels, P.-H.; Holl, S.; Birk, H.-J. (1998): Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. = Stadtforschung aktuell 69. Basel u. a.

Anhang:

Orientierungshilfe für Mindestanforderungen an Verträglichkeitsgutachten

A Inhaltliche Anforderungen

- 1 Datengrundlagen
 - 1.1 Beschreibung des Einzelhandelsvorhabens
 - a) Art des Vorhabens, Vertriebsform
 - b) Umfang des Vorhabens (geplante Verkaufsfläche, Geschossfläche)
 - c) Sortimentsstruktur – gegliedert nach Haupt-, Neben- und Randsortimenten sowie nach den Kategorien „zentrenrelevant“, „nahversorgungsrelevant“ und „nicht zentrenrelevant“ mit Verkaufsflächenangaben)
 - d) weitere Nutzungen nach Art und Umfang
 - e) Parkplatzflächen (erforderlich/geplant)
 - f) Standortlage des Vorhabens (u. a. näheres Umfeld) sowie Verkehrsanbindung
 - g) Hinweise auf mögliche Standortagglomerationen
 - 1.2 Ermittlung des Einzugsgebiets des Einzelhandelsvorhabens
 - a) Darlegung des Untersuchungsraums als Grundlage
 - b) Abgrenzung des Einzugsgebiets unter Darlegung der verwendeten Kriterien (Konkurrenzstandorte und Wettbewerbssituation, Entfernungen, Erreichbarkeiten, verkehrliche Aspekte, topographische Gegebenheiten, usw.)
 - c) Regionale Klassifizierung des Einzugsgebiets
 - 1.3 Identifizierung der zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet (einschließlich ihrer Abgrenzung, Funktion und ihres Verflechtungsbereichs)
 - 1.4 Ermittlung der vorhabenrelevanten Einzelhandelsdaten im Einzugsgebiet des Vorhabens
 - a) vorhabenrelevante Angebotsseite (vorhandene Einzelhandelsbetriebe mit Sortimentsstruktur, Verkaufsflächen, Flächenproduktivität und Umsatz nach Sortimenten und Standortlagen)
 - b) vorhabenbezogene Kaufkraft im Einzugsbereich insgesamt, nach Gemeinden und nach Sortimenten
 - c) derzeitige Marktsituation im Einzugsgebiet (u. a. sortimentspezifische Kennziffern nach Gemeinden und Standortlagen, Darlegung von Angebotslücken bzw. Überversorgungssituationen)

- 2 Wirkungsanalyse
 - 2.1 Ermittlung des Vorhabenumsatzes (insgesamt und nach Sortimentsgruppen)
 - 2.2 Darlegung der Annahmen der Wirkungsanalyse (Beschreibung des Berechnungsmodells, der zu rechnenden Szenarien und weiterer Annahmen)
 - 2.3 Darlegung der durch das Vorhaben entstehenden ökonomischen Konsequenzen
 - a) ermittelte Kaufkraftumlenkungen im Einzugsgebiet
 - b) ermittelte Umsatzumlenkungen im Einzugsgebiet nach Gemeinden und Standortlagen
 - c) Konsequenzen für die Versorgungsstruktur im Einzugsgebiet
 - d) Konsequenzen für die Arbeitsplatzsituation im Einzelhandel
 - 2.4 Darlegung und Bewertung der zu erwartenden raumordnerischen Konsequenzen
 - a) Auswirkungen auf das zentralörtliche Gliederungssystem und auf die zentralörtliche Funktion der einzelnen Zentralen Orte im Einzugsgebiet
 - b) Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet und ihre Funktion sowie auf die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung
 - c) Auswirkungen auf weitere raumordnerische Ziele und Grundsätze wie Erreichbarkeit, Verkehrsvermeidung usw.
 - 2.5 Darlegung und Bewertung der zu erwartenden städtebaulichen Konsequenzen
 - a) Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und deren Funktion im Einzugsgebiet (u.a. hinsichtlich der Leerstands- und Nachnutzungsproblematik)
 - b) Auswirkungen auf die (fußläufige) Nahversorgung sowie auf immobile Bevölkerungsschichten im Einzugsgebiet
 - c) Auswirkungen auf die Verkehrssituation und den ÖPNV vor Ort (u.a. zusätzliches Verkehrsaufkommen, Verkehrsbelastungen im Umfeld des Vorhabenstandortes insgesamt und in den Spitzenzeiten)
 - d) Auswirkungen auf die Stadt- und Ortsteile, u.a. mit Blick auf städtebauliche Sanierungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen
 - e) Auswirkungen auf die Umsetzung städtebaulicher Ziele und Leitbilder im Einzugsgebiet, insbesondere auf Zentren- und Einzelhandelskonzepte
 - f) Bewertung weiterer städtebaulich relevanter Auswirkungen (z.B. auf das Orts- und Landschaftsbild, auf Umwelt und Naturhaushalt, auf die Flächeninanspruchnahme und -versiegelung, Lärmemissionen im Umfeld des Vorhabens)
- 3 Gutachterliche Empfehlungen
 - 3.1 Empfehlungen zum Vorhaben selbst (z.B. Ausschluss oder Flächenreduzierung bestimmter Angebotsformen oder Sortimente, Empfehlungen zur baulichen Ausrichtung mit Blick auf das nähere Umfeld sowie zur verkehrlichen Anbindung)

- 3.2 Empfehlungen zu den Festsetzungen in der Bauleitplanung und zu weiteren planerischen Notwendigkeiten (z.B. sich aus dem Gutachten ergebende vertragliche Vereinbarungen zwischen Investor/Grundstückseigentümer und Ansiedlungsgemeinde, notwendige zeitliche Abfolgen bei der Schaffung von Baurecht, mit dem Vorhaben und dessen Konsequenzen zusammenhängende baurechtliche Gefährdungspotenziale)
- 3.3 Empfehlungen zu weiteren flankierenden Maßnahmen in einzelnen Stadt- und Ortsteilen bzw. zentralen Versorgungsbereichen

B Gutachterausswahl

- 1 Erarbeitung eines Anforderungs- und Leistungskatalogs für die Ausschreibung
 - a) problemorientierte Aufgabenstellung und anzubietendes Leistungsbild; Letzteres in Form von Mindestanforderungen zur besseren Vergleichbarkeit, die von allen Gutachtern einzuhalten sind
 - b) zeitliche Vorgaben
- 2 Prüfung der abgegeben Angebote/Gutachterwahl
 - a) Umgang mit den Fragestellungen der Ausschreibung
 - b) Stimmigkeit der vom Gutachter vorgeschlagenen Bearbeitungsschritte
 - c) Strukturierung und Nachvollziehbarkeit des vorgelegten Angebots, Referenzen
 - d) Klarheit des Angebots mit Blick auf die Zeitplanung, Präsenz des Gutachters vor Ort und damit verbundene Kosten
 - e) Bereitschaft des Gutachters zur Schaffung von Transparenz hinsichtlich der von ihm verwendeten Analysemethoden und Datengrundlagen

Autor

Dr. rer. pol. Michael **Wolf** (*1962), Dipl.-Volkswirt, 1987 bis 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1993 Dezernent bei der Bezirksregierung Münster im Regionalplanungsdezernat. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL, von 2001 bis 2005 Geschäftsführer der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Heinz Konze, Frank Osterhage

Regionale Einzelhandelskonzepte – Steuerungsinstrument mit Zukunft

Gliederung

- 1 Einführung: Zur Rolle regionaler Einzelhandelskonzepte bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung
- 2 Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen: Bisherige Erfahrungen und Stand der Dinge
 - 2.1 Kooperationsräume und Kooperationsverläufe
 - 2.2 Feststellbare Wirkungen
 - 2.3 Wesentliche Erfolgsfaktoren
 - 2.4 Verankerung im landesplanerischen Steuerungsansatz
- 3 Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen
 - 3.1 Aus Parallelwelten werden Gemeinsamkeiten: das regionale Einzelhandelskonzept eine freiwillige Vereinbarung – der Regionalplan eine verbindliche Rahmenplanung
 - 3.2 Das Beispiel Region Hannover
 - 3.2.1 Anlass und Initiative
 - 3.2.2 Grundlagen und Inhalte
 - 3.2.3 Beteiligungen und Beschlüsse
 - 3.3 Das Beispiel Region Stuttgart
 - 3.3.1 Anlass und Initiative
 - 3.3.2 Grundlagen und Inhalte
 - 3.3.3 Beteiligungen und Beschlüsse
- 4 Übertragbarkeit auf Nordrhein-Westfalen
- 5 Fazit und Ausblick

Literatur

Anhang: Politische Thesen

Zusammenfassung

Regionale Einzelhandelskonzepte gehören zu den informellen Instrumenten der räumlichen Planung. Sie vermitteln zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen, sie schaffen Brücken zwischen Landes- und Regionalplanung einerseits und kommunaler Bauleitplanung andererseits. Mit regionalen Einzelhandelskonzepten wollen verschiedenste

Akteure der Wirtschaft und der Verwaltung, in der Regel in freiwilliger Zusammenarbeit, flexible und situationsgerechte Lösungen für aktuelle und grundlegende Fragen der regionalen Einzelhandelsentwicklung finden. Gute Erfahrungen, die mit regionalen Einzelhandelskonzepten gesammelt wurden, lassen die Übernahme regional relevanter Elemente in einen Regionalplan sinnvoll erscheinen. Gemeinsames Planen und Handeln mit regionalen Einzelhandelskonzepten sind eine geeignete Grundlage, um daraus regionalbedeutsame Bestandteile, z. B. Standortbereiche und Verflechtungsbereiche für die Abstimmung über großflächige Einzelhandelsprojekte, in Regionalpläne zu integrieren.

Schlüsselwörter

Regionale Perspektive – freiwillige Aufgabe – Kooperationsräume – Handlungsempfehlungen – politische Selbstbindung – rechtlich bindende Wirkung – Initiator und Moderator – Geschäftsgrundlage

Regional retail concepts – management instruments with a future

Abstract

Regional retail concepts are among the informal instruments of spatial planning. They liaise between local and supra-local interests, they create bridges between state and regional planning on the one hand and municipal land-use planning on the other hand. Regional retail concepts involve the usually voluntary cooperation of various actors from business and administration who want to find flexible and appropriate solutions for current and fundamental issues of regional retail development. Given the positive experience that has been gathered with regional retail concepts, it would seem reasonable to capture regionally relevant elements in a regional plan. Joint planning and action in the form of regional retail concepts provide a suitable basis from which to integrate in regional plans regionally important components, e.g. location areas and catchment areas, to aid decision-making about large-scale retail projects.

Keywords

Regional perspective – Voluntary tasks – Spaces of cooperation – Recommendations for action – Self-imposed political obligation – Legally binding effect – Initiator and facilitator – Commercial basis

1 Einführung: Zur Rolle regionaler Einzelhandelskonzepte bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung

Der Strukturwandel im Einzelhandel hat im Laufe der letzten Jahrzehnte zu immer größeren Betriebsgrößen geführt. Mit dem Wachstum der Betriebsgrößen hat die Zahl der Einzelhandelsvorhaben zugenommen, die über die Grenzen der jeweiligen Standortgemeinde hinaus Auswirkungen auf die bestehende Einzelhandelslandschaft erwarten lassen. In der Folge ist es immer häufiger zu Konflikten zwischen Kommunen über solche regional wirksamen Einzelhandelsvorhaben gekommen. Hierbei hat sich gezeigt, dass das Gebot der interkommunalen Abstimmung und bestehende raumordnerische Regelungen in vielen Fällen nicht zu einer aus regionaler Perspektive zufriedenstellenden Lösung führen. Vor diesem Hintergrund ist es seit Mitte der 1990er Jahre in mehreren Bundesländern vermehrt zur Erarbeitung von regionalen Einzelhandelskonzepten gekommen.

Die bisherigen Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten haben gezeigt, dass mit diesen Konzepten eine Reihe von positiven Wirkungen erzielt werden kann. Im Hinblick auf das umfangreiche Instrumentarium zur räumlichen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung weist das Instrument der regionalen Einzelhandelskonzepte besondere Vorteile auf: Zum einen zielen die Konzepte darauf ab, zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen zu vermitteln. Damit wird die sensible Schnittstelle angesprochen, die zwischen Landes- und Regionalplanung einerseits und kommunaler Bauleitplanung andererseits besteht. Die Grundidee regionaler Einzelhandelskonzepte verspricht hierbei eine konstruktive Beteiligung von Akteuren der unterschiedlichen Planungsebenen im Sinne des Gegenstromprinzips. Zum anderen ermöglichen es die Konzepte, eine effektive Verknüpfung von „weichen“ informellen und „harten“ formellen Steuerungsansätzen herzustellen. Regionale Einzelhandelskonzepte basieren in der Regel auf einer freiwilligen – gesetzlich nicht normierten – Zusammenarbeit und bieten dadurch große Spielräume, um flexibel und situationsgerecht Lösungen für aktuelle und grundlegende Fragen der regionalen Einzelhandelsentwicklung zu finden. Gleichzeitig besteht die Option, wesentliche Ergebnisse der Zusammenarbeit durch die vorhandenen raumordnerischen und städtebaulichen Instrumente rechtsverbindlich zu machen und somit für Planungssicherheit zu sorgen.

Im Hinblick auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Instrumente zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung können regionale Einzelhandelskonzepte offensichtlich einen wichtigen Baustein darstellen. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Beitrag der Frage nachgegangen, wie diese Konzepte auch tatsächlich zu einem Steuerungsinstrument der Zukunft werden. Hierbei erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme für Nordrhein-Westfalen, indem die bisher gesammelten Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten zusammengefasst werden. Im Anschluss daran werden mit den Konzepten für die Regionen Hannover und Stuttgart zwei prominente Beispiele aus anderen Bundesländern skizziert, um das Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen näher zu beleuchten. Auf dieser Grundlage sollen am Ende des Beitrags Schlussfolgerungen abgeleitet werden, wie regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen weiter etabliert werden können.

2 Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen: Bisherige Erfahrungen und Stand der Dinge

Ende der 1990er Jahre ist es in Nordrhein-Westfalen zu ersten regionalen Einzelhandelskonzepten gekommen. In den Kooperationsräumen Kreis Mettmann sowie Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche konnten Mitte 2000 Gutachten vorgestellt werden, die als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit im Bereich der Einzelhandelsentwicklung dienten. Es folgte eine Reihe von weiteren regionalen Einzelhandelskonzepten, sodass bis heute in rund einem Dutzend Regionen entsprechende Initiativen gestartet werden konnten. In der jüngeren Vergangenheit sind die übergemeindlichen Kooperationen jedoch vielerorts in den Hintergrund getreten; stattdessen wurde der Neuaufstellung bzw. der Aktualisierung von kommunalen Konzepten größere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Mitwirkung an regionalen Einzelhandelskonzepten stellt in Nordrhein-Westfalen eine freiwillige Aufgabe der Städte und Gemeinden dar. Sie wird bislang weder durch die Landesplanung noch durch die Regionalplanung eingefordert. Vielmehr hat die Landesregierung Mittel der Städtebauförderung bereitgestellt, um die Erarbeitung der Gutachten zu fördern und somit die Verbreitung der Konzepte in Nordrhein-Westfalen zu unterstützen. Für die Fortschreibung der Konzepte können dagegen keine oder deutlich weniger Mittel abgerufen werden.

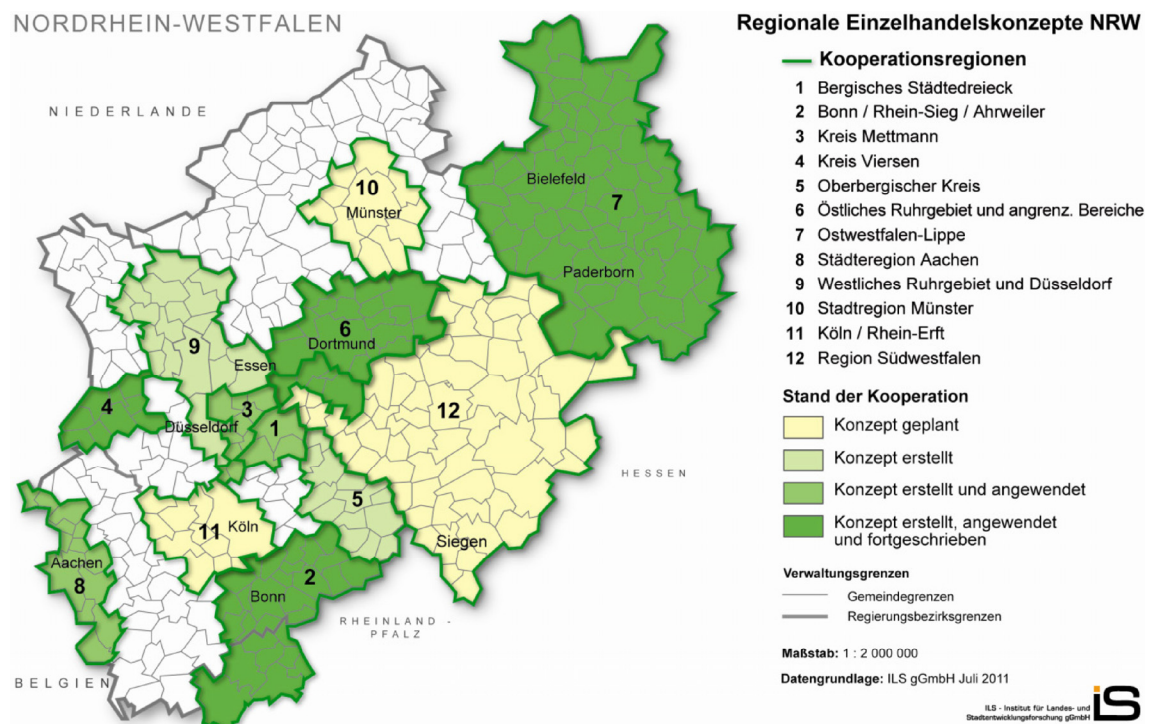
2.1 Kooperationsräume und Kooperationsverläufe

Initiativen zur Etablierung von regionalen Einzelhandelskonzepten hat es mittlerweile in nahezu allen Teilen des Landes gegeben. Räumliche Schwerpunkte der Aktivitäten bildeten zunächst die Ballungsräume und Ballungsrandzonen an Rhein und Ruhr. Allein im Regierungsbezirk Düsseldorf wurden vier regionale Einzelhandelskonzepte erarbeitet. Als weiße Flecken fielen dagegen lange Zeit insbesondere die Stadtregionen Köln und Münster sowie weite Teile des Regierungsbezirks Arnsberg ins Auge. Hier bleibt abzuwarten, ob bestehende Überlegungen zur Erarbeitung eines Konzeptes in absehbarer Zeit konkretisiert werden können.

Zuschnitt, Größe und Struktur der Kooperationsräume in Nordrhein-Westfalen sind sehr unterschiedlich. Teilweise ist der Zuschnitt identisch mit dem Gebiet eines Kreises (Kreis Mettmann, Kreis Viersen, Oberbergischer Kreis) oder eines Regierungsbezirks (Ostwestfalen-Lippe). In anderen Fällen werden vorhandene stadt- bzw. städteregionale Kooperationsräume aufgegriffen (Bergisches Städtedreieck, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche, StädteRegion Aachen, Stadtregion Münster). In einem Fall reicht der Kooperationsraum über die Grenzen des Landes Nordrhein-Westfalen hinaus: Hierbei handelt es sich um die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, die acht Kommunen aus dem benachbarten Bundesland Rheinland-Pfalz umfasst. Gemessen an der Zahl der beteiligten Kommunen stellt das Bergische Städtedreieck mit den drei Großstädten Remscheid, Solingen und Wuppertal den kleinsten Kooperationsraum dar. Demgegenüber sind 70 Städte und Gemeinden in das regionale Einzelhandelskonzept Ostwestfalen-Lippe eingebunden. Auch bei der Bevölkerungsdichte ist eine ähnliche Spannbreite gegeben. Während die Dichte in Südwestfalen unter 300 Einwohner pro km² liegt, leben im Bergischen Städtedreieck rund 1.900 Einwohner pro km². Diese Werte weisen auf die unterschiedliche räumliche Struktur in den Kooperationsräumen hin. Sowohl in hoch verdichteten Räumen als auch in eher ländlich geprägten Gebieten ist es zu Kooperationsaktivitäten gekommen.

Erhebliche Unterschiede bestehen auch im Hinblick auf den Stand und den Verlauf der Kooperationen (vgl. auch Osterhage 2009). Grob lassen sich vier Konstellationen unterscheiden, die die heutige Situation in den Kooperationsräumen beschreiben (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen (Stand: Juli 2011)



Konzept geplant (Stadtregion Münster, Köln/Rhein-Erft, Region Südwestfalen): In einigen Regionen ist es bislang noch nicht zur Erarbeitung eines Gutachtens und zum Aufbau stabiler Kooperationsstrukturen gekommen. Zwar gibt es in diesen Räumen zum Teil schon seit vielen Jahren immer wieder Forderungen nach einem regionalen Einzelhandelskonzept, dennoch konnten die Voraussetzungen für einen Erfolg versprechenden Eintritt in die gemeinsame Erarbeitungsphase bislang noch nicht geschaffen werden.

Konzept erstellt (Oberbergischer Kreis, Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf): In anderen Regionen wurde zwar in den letzten Jahren ein Gutachten erarbeitet, doch ist es aus verschiedenen Gründen zu keiner weiteren Kooperation und somit zur Umsetzung der konzeptionellen Grundlagen gekommen. Im Oberbergischen Kreis fehlte es an einem Akteur, der den vorgesehenen Diskussionsprozess in der Region konsequent vorangetrieben hat, sodass die Aktivitäten im Sande verlaufen sind. In der Region Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf wurde die Erarbeitung des Gutachtens durch den Konflikt um die geplante Erweiterung des Einkaufszentrums CentrO in Oberhausen so stark belastet, dass eine erfolgreiche Anwendung der vereinbarten Regeln verhindert wurde.

Konzept erstellt und angewendet (Bergisches Städtedreieck, Kreis Mettmann, Städteregion Aachen): In der Regel folgt nach der Erarbeitung des Gutachtens auch eine Umsetzungsphase. Unter den beteiligten Akteuren hat sich eine Kultur der Zusammenarbeit entwickelt und Kooperationsstrukturen haben sich herausgebildet. Bei strittigen Ansiedlungsvorhaben in der Region werden die gemeinsam vereinbarten Regeln angewendet. In dieser Situation muss sich jedoch noch zeigen, wie stabil, dauerhaft und konsequent die Kooperation tatsächlich ist.

Konzept erstellt, angewendet und fortgeschrieben (Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Kreis Viersen, Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche, Ostwestfalen-Lippe): Wenn ein regionales Einzelhandelskonzept in einer Region fest etabliert ist, werden die konzeptionellen Grundlagen nach einigen Jahren auch fortgeschrieben. Neue gesetzliche

Rahmenbedingungen, neue Trends der Einzelhandelsentwicklung oder veraltete Datengrundlagen machen eine Fortschreibung erforderlich. Rund zehn Jahre nach den ersten regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen ist es bislang in vier Regionen zu einer solchen Aktualisierung gekommen.

In Bezug auf die Verbindlichkeit der regionalen Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen fällt auf, dass bislang noch in keinem Fall die gemeinsam vereinbarten Regeln in einen Regionalplan überführt und damit rechtlich verbindlich gemacht wurden – im Gegensatz etwa zu den bundesweit prominenten Beispielen aus den Regionen Hannover und Stuttgart. Stattdessen beschränkt sich die Verbindlichkeit bislang auf eine Selbstbindung durch entsprechende Ratsbeschlüsse in den beteiligten Kommunen und auf die Unterzeichnung einer eher symbolisch bedeutsamen interkommunalen Vereinbarung. Immerhin lässt sich hierbei feststellen, dass bei den neueren Konzepten stärker als in der Vergangenheit darauf hingewirkt wird, dass tatsächlich alle Städte und Gemeinden aus einem Kooperationsraum eine solche Verpflichtung eingehen.

2.2 Feststellbare Wirkungen

Zunächst einmal erscheint es sinnvoll, wenn in einer Region eine gemeinsame Abstimmung über die zukünftige Einzelhandelsentwicklung durch ein regionales Einzelhandelskonzept angestrebt wird. Ein solcher Kooperationsprozess ist jedoch aufwendig und bindet finanzielle wie personelle Ressourcen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Konzepte die erhofften Wirkungen entfalten und ob die mit der Kooperation verbundenen Ziele erreicht werden. In Nordrhein-Westfalen hat es in den vergangenen Jahren erste Versuche gegeben, die Effekte eines regionalen Einzelhandelskonzeptes systematisch zu erfassen.

Im Zuge der Fortschreibung des regionalen Einzelhandelskonzeptes für die Region *Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche* im Jahr 2007 wurden Gespräche mit Experten durchgeführt und Entscheidungen über Ansiedlungsvorhaben erörtert, um die mit dem Konzept gesammelten Erfahrungen auszuwerten. Im Ergebnis kommt der Gutachter zu dem Fazit, dass das Konzept seinen Praxistest bestanden hat und einige Fehlentwicklungen in der Region verhindert werden konnten (vgl. BBE Unternehmensberatung 2007).

Im Kooperationsraum *Ostwestfalen-Lippe* wurden Mitte 2005 die Ergebnisse einer Erfolgskontrolle präsentiert. Der für die Erstellung des Konzeptes verantwortliche Gutachter hatte hierzu eine schriftliche Befragung unter den 70 Städten und Gemeinden in Ostwestfalen-Lippe durchgeführt (BBE Handelsberatung Münster 2005). Bei einer Rücklaufquote von 37 Prozent zeigen die Antworten, dass vor allem positive Auswirkungen auf den Prozess der Einzelhandelssteuerung gesehen werden: Dies gilt für die raumverträgliche Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels (hohe bis sehr hohe Zielerreichung: 58 Prozent), die Schaffung von mehr Planungssicherheit für Kommunen und Betreiber (55 Prozent) sowie die Vereinfachung bzw. Beschleunigung landesplanerischer Verfahren (50 Prozent). Im Vergleich zu diesen Werten fallen die Urteile zu den Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen etwas zurückhaltender aus. Immerhin jeweils 37 Prozent der Städte und Gemeinden sprechen bei der Sicherung der Nahversorgung bzw. dem Erhalt der Einkaufsmöglichkeiten in der Region von einer mindestens hohen Zielerreichung. Jede dritte der an der Befragung teilnehmenden Kommunen aus Ostwestfalen-Lippe gibt an, dass das regionale Einzelhandelskonzept bei der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben hilfreich war. Gleichzeitig wird aber auch aufgedeckt, dass in vier von

zehn Fällen von den Prüfschemata des regionalen Einzelhandelskonzeptes abgewichen wurde.

Die *Bezirksregierung Düsseldorf* hat näher untersucht, inwieweit regionale Einzelhandelskonzepte eine Verfahrensbeschleunigung als ein wesentliches Ziel der Konzepte bewirken (Bezirksregierung Düsseldorf 2007). Hierzu wurde ausgewertet, ob regionalplanerische Verfahren zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf der Basis eines regionalen Einzelhandelskonzeptes schneller abgeschlossen werden können. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Verfahrensdauer in Ansiedlungsgemeinden, die an einem regionalen Einzelhandelskonzept beteiligt waren, im Durchschnitt deutlich kürzer ausfällt (17,1 Tage gegenüber 23,7 Tage).

2.3 Wesentliche Erfolgsfaktoren

Mit Blick auf den unterschiedlichen Verlauf der Kooperationsaktivitäten in Nordrhein-Westfalen stellt sich die Frage nach den Faktoren, die über den Erfolg von regionalen Einzelhandelskonzepten entscheiden. Tatsächlich liegen erste Versuche vor, die Erfolgsfaktoren zusammenzutragen und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten (vgl. u.a. Pouwels 2007, Osterhage 2006, Trommer 2006, Overwien 2002). Die hierbei herausgearbeiteten Punkte können drei größeren Bereichen zugeordnet werden, die sich mit den Schlagworten „Stimmung“, „Organisation“ und „Anreize“ überschreiben lassen.

Stimmung: Das Interesse an einem regionalen Einzelhandelskonzept sollte in einem Kooperationsraum (auch) „von unten“ kommen, insbesondere die beteiligten Kommunen müssen der Erarbeitung des Konzeptes grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Zu einer solchen Haltung gehören eine gemeinsame Problemsicht und ein gemeinsamer Gestaltungsanspruch in Bezug auf die wesentlichen Inhalte der Kooperation. Diese Bereitschaft ist häufig einfacher herzustellen, wenn bereits gute Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit in anderen – vielleicht weniger konfliktbeladenen – Themenfeldern gesammelt werden konnten. Im weiteren Verlauf der Kooperation geht es darum, diese wohlwollende Grundstimmung aus der Startphase im Sinne eines sich selbst verstärkenden Prozesses durch positive Erlebnisse weiter zu befeuern und dabei das Vertrauen der Akteure untereinander zu vertiefen. Um eine solche Entwicklung überhaupt in Gang zu setzen, erscheint es sinnvoll, nicht gleich am Anfang „dicke Bretter“ zu bohren und kaum lösbare Streitfälle anzugehen. Vielmehr dürfte eine Politik der kleinen Schritte weiterführen. Auf diesem Weg gemeinsam erzielte Erfolge und vorzeigbare Ergebnisse sind nach innen und außen zu kommunizieren und sichtbar zu machen („Inszenierung“). Bei einer solchen Vorgehensweise kann eine neue Kultur der Zusammenarbeit entstehen, die für die Definition weiterer ambitionierter Ziele genutzt werden kann.

Organisation: Als eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Kooperationsverlauf sind nach Möglichkeit alle für die Einzelhandelsentwicklung in einer Region relevanten Akteure in angemessener Form einzubinden, hierbei wird häufig die aktive Teilnahme der Wirtschaft hervorgehoben. Zudem ist die Mitwirkung der „richtigen“ Personen ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg. Sie müssen zum einen das wünschenswerte Engagement vorleben und zum anderen über den notwendigen Einfluss verfügen, um die Kooperation voranzubringen. Weiterhin ist das Zusammenspiel zwischen den Akteuren von entscheidender Bedeutung. Hierzu zählen eine klare Rollenverteilung sowie eine effektive Arbeitsteilung und eine professionelle Arbeitsweise. Die beteiligten Akteure sollten sich dabei „auf Augenhöhe“ begegnen und sich als gleichberechtigte Kooperationspartner verstehen. In manchen Situationen erscheint es außerordentlich hilfreich,

eine Moderation von außen in Anspruch zu nehmen oder zeitweise externe Fachleute hinzuzuziehen.

Anreize: Letztendlich muss auch ein regionales Einzelhandelskonzept sich daran messen lassen, ob es für die beteiligten Akteure einen spürbaren Mehrwert bringt. Daher müssen die unterschiedlichen Interessen ernst genommen, gemeinsamer Nutzen geschaffen und überzeugende Perspektiven für die Zukunft aufgezeigt werden. Insgesamt geht es darum, die optimale Mischung zwischen erforderlicher Kooperation und notwendiger Konkurrenz in einer Region zu finden und dadurch die vorhandenen Potenziale bestmöglich zur Geltung zu bringen. Hierbei kommt der staatlichen Ebene eine wichtige Rolle zu, da sie die regionale Zusammenarbeit mit verschiedenen Mitteln positiv sanktionieren kann. Insbesondere in der Startphase kann die Bereitstellung von Fördermitteln dazu beitragen, bestehende Anfangshürden zu überwinden. Als ein weiteres Instrument traditioneller Einflussnahme kann der Staat die rechtlichen Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass die Anwendung regionaler Einzelhandelskonzepte belohnt wird. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zu denken. Auch ist die Erweiterung von Handlungsspielräumen über die Abweichung von ansonsten geltenden Regelungen denkbar, wenn hierfür rechtssichere Lösungen gefunden werden, die zudem der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung entsprechen. Nicht zu unterschätzen ist schließlich die ideelle Unterstützung von staatlicher Seite. So kann etwa durch die Auszeichnung im Rahmen von Wettbewerben die Anerkennung für die Kooperationsaktivitäten zum Ausdruck gebracht werden.

2.4 Verankerung im landesplanerischen Steuerungsansatz

Die in Nordrhein-Westfalen gesammelten Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten führten insbesondere bei den kommunalen Spitzenverbänden zu dem Wunsch, dieses Instrument bei der Neuformulierung des landesplanerischen Steuerungsansatzes zu berücksichtigen (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW 2007). Und tatsächlich enthielt die Mitte 2007 verabschiedete Regelung des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) NRW eine Kooperationsklausel, mit der die Erstellung und Anwendung von regionalen Einzelhandelskonzepten gefördert werden sollte.

Das mit dieser Kooperationsklausel verfolgte Ziel konnte allerdings nicht erreicht werden. In keinem Fall wurde die Sonderregelung für regionale Einzelhandelskonzepte in Anspruch genommen. Auch gibt es keine Hinweise darauf, dass die Aussicht auf zusätzliche Handlungsspielräume zur Erstellung oder Fortschreibung eines Konzeptes geführt hat. Zudem werden Defizite bei der regelungstechnischen Ausgestaltung der Kooperationsklausel bemängelt. Bunzel und Hanke (2011: 108 f.) sehen zwar das überörtliche Interesse, die Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in einer Region zu fördern, bewerten den gewählten Ansatz aber als unzulässig. Stattdessen empfehlen sie, in den Erläuterungen zu einem Raumordnungsplan auf die Möglichkeiten einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG hinzuweisen.

3 Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen

3.1 Aus Parallelwelten werden Gemeinsamkeiten: das regionale Einzelhandelskonzept eine freiwillige Vereinbarung – der Regionalplan eine verbindliche Rahmenplanung

Regionale Einzelhandelskonzepte und Regionalpläne haben nicht nur das Wort „regional“ gemeinsam, auch die Elemente im Konzept- bzw. im Planungsprozess ähneln sich sehr. Es ist allerdings nicht erforderlich, alle Teilschritte der Konzept- bzw. Planentstehung bzw. der Inhalte miteinander zu vergleichen und zu bewerten. Schon ein erster grober Vergleich der Konzept- und Planentstehung hinsichtlich der üblichen Verfahrensschritte für Landes- und Regionalpläne, wie sie „in der Praxis innerhalb der landesgesetzlich vorgegebenen Rahmen (in Deutschland) gegangen werden“ (Schmidt, Konze 2011: 451), zeigt große Ähnlichkeiten bei der Auftragserteilung, der inhaltlichen Vorbereitung und Entwurfserarbeitung, bei der Mitwirkung durch Beteiligte und Betroffene, bei der Ergebnisberatung und der abschließenden politischen Beschlussfassung. Dennoch muss deutlich zwischen dem formalisierten Regionalplan einerseits und dem an keinerlei formale Vorschriften gebundenen regionalen Einzelhandelskonzept andererseits unterschieden werden. Das regionale Einzelhandelskonzept endet im günstigsten Fall mit einem Ratsbeschluss aller teilnehmenden Gemeinden und der damit verbundenen politischen Selbstbindung. Eine rechtlich bindende Wirkung gegenüber jedermann ist damit erst gegeben, wenn die Bauleitplanung entsprechend umgesetzt wird. Jeder Rat, der z. B. bei einer sich bietenden lukrativen Neuansiedlung zu „neuen Erkenntnissen“ kommt, obwohl diese dem vereinbarten regionalen Einzelhandelskonzept widersprechen, ist jederzeit in der Lage, seinen eigenen zustimmenden Ratsbeschluss durch einen neuen zu ersetzen.¹ Rechtsverbindliche Ziele der Raumordnung eines Regionalplans müssen dagegen von jeder Kommune des Plangebietes ohne eine neue eigene Abwägung beachtet werden. Wenn die regionalbedeutsamen Inhalte des regionalen Einzelhandelskonzeptes in einen Regionalplan übernommen werden, kann die „Gemeinschaft“ der Plangebietskommunen – aber auch die Wirtschaft – „sicher“ sein, dass ein einseitiges Abweichen von den gemeinsam getragenen Vorgaben rechtlich verhindert werden kann.

Regionalpläne, die als Instrument auf eine lange Geschichte zurückblicken können, sollen den Anspruch erfüllen, vorsorgend und langfristig über die Grenzen der einzelnen Kommune hinaus im Interesse der Region einen breiten Entwicklungspfad zu ermöglichen und zu sichern. Im Grunde entspricht dies auch – konzentriert auf den Sachbereich großflächiger Einzelhandel – der Zielsetzung der regionalen Einzelhandelskonzepte. So verwundert es nicht, dass gerade in Regionen mit langer regionalplanerischer Tradition in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg auch die ersten regionalen Einzelhandelskonzepte entwickelt wurden (vgl. Pouwels 2007).

¹ Die Erweiterungsplanung zum CentrO in Oberhausen hat gezeigt, dass dies nach vier Jahren gemeinsamer Konzepterarbeitung sogar noch einen Monat vor der Unterzeichnung geschehen kann. So heißt es in einer Pressemeldung der Bezirksregierung vom 19. Juli 2004 anlässlich der feierlichen Unterzeichnung: „Die Anwesenden bedauerten es, dass gerade Oberhausen die Regionale Vereinbarung heute nicht unterzeichnet hat: Nur durch die Zustimmung der Nachbarstädte Oberhausens konnten damals die Planungen für das CentrO erfolgreich abgeschlossen werden. Oberhausen profitierte von der regionalen Zusammenarbeit, heute verharrt die Stadt aber auf dem nicht mehr nachzuvollziehenden Kirchturms-Denken. Dieser Ansatz war in Zeiten mit hohen Wirtschaftswachstums- und Verteilungspotenzialen möglich. In der durch Bevölkerungsrückgang geprägten Zukunft lasse sich die Einzelhandelsentwicklung nur kooperativ, mittels innovativer Strategien wie dem Einzelhandelskonzept, lösen, waren sich die Anwesenden einig.“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2004).

Anlass für die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes ist oftmals die konkrete Neuansiedlung eines nach Größe und/oder Standortwahl bei den Nachbarkommunen konfliktträchtigen großflächigen Einzelhandelsprojektes. Oft sind es also die Kommunen, die den Anstoß für ein regionales Einzelhandelskonzept geben (siehe Abschnitt 2.). In vielen Fällen sind es aber auch die regionalen Planungsträger oder in Teilen die Industrie- und Handelskammern [...] und Einzelhandelsverbände, die als Träger öffentlicher Belange initiativ werden (vgl. Dr. Donato Acocella, Junker und Kruse 2006: 3). In Nordrhein-Westfalen wurde auf Anregung der für den Regierungsbezirk Düsseldorf zuständigen Bezirksplanungsbehörde – mit Pilotförderung des seinerzeit für die Städtebauförderung zuständigen Ministeriums – im Kreis Mettmann das INTEK, eines der ersten *regionalen* Einzelhandelskonzepte in Deutschland überhaupt, erarbeitet und umgesetzt (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 1997: 47). Es schlossen sich relativ schnell weitere Projekte an (siehe Abschnitt 2.), wenngleich mit unterschiedlicher Durchschlagskraft. Zu den erfolgreichsten regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen zählt das regionale Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche. Von Anfang an wurde dieses Konzept auf freiwilliger Basis gutachterlich erarbeitet, in der Erarbeitungsphase und danach von den relevanten Beteiligten ständig begleitet und letztlich in den Mitgliedskommunen mit einer interkommunalen Vereinbarung politisch beschlossen. Es bestand von Anfang an zwar ein enger Kontakt zu den Regionalplanungs- und Genehmigungs- bzw. Aufsichtsbehörden; zu einer Übernahme regional relevanter Teile des regionalen Einzelhandelskonzeptes in Regionalpläne ist es bewusst in dieser Region, aber auch im übrigen Nordrhein-Westfalen bis heute nicht gekommen. Von den Kommunen wird schon zu Beginn möglicher Vorarbeiten mehrheitlich die Meinung vertreten, dass mehr als eine Selbstbindung die eigene, grundgesetzlich garantierte Planungshoheit in zu hohem Maße beeinträchtigen würde.

Dennoch bieten sich regional verantwortliche Institutionen wie Kommunalverbände, Planungsgemeinschaften, auch Kreise oder wie in Nordrhein-Westfalen neben dem Regionalverband Ruhr die Bezirksregierungen als Regionalplanungsbehörden als „neutrale Dritte“ im Wettbewerb der Ansiedlungskommune und ihrer Nachbarn an. Eher als z. B. ein kommunalpolitisch dominierendes Oberzentrum bieten sie die Gewähr, als Initiator und als Moderator der regionalen Betrachtung und Bewertung überörtlicher Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsprojekte den Vorrang vor der Einzelfallbetrachtung zu geben. Auch das spezifisch regionale Datenpotenzial und das Know-how prädestinieren diese Institutionen für eine aktive Rolle bei der regionalen Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Eine erfolgreiche Moderation könnte insoweit – bei Zustimmung aller Beteiligten – die Übernahme aller regional relevanten Teile eines gemeinsam erarbeiteten regionalen Einzelhandelskonzeptes in den verbindlichen Regionalplan wesentlich erleichtern und vereinfachen. Dies setzt selbstverständlich die Durchführung eines entsprechenden formellen Regionalplan-Änderungsverfahrens voraus. Auf diese Weise übernehme der regionale Planungsträger die legitimierte Verantwortung für die Verbindlichkeit der Ziele, die Kernanliegen für die mittel- bis langfristige Entwicklung der Planungsregion sein sollen. Solche regionalbedeutsamen Ziele könnten z. B. sein: die Festlegung der Einzelhandelsfunktion der im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche einer Kommune oder die Einzelhandelsfunktion der Kommune insgesamt oder die zeichnerische Darstellung von regionalbedeutsamen Versorgungsbereichen und Ergänzungsstandorten oder die Festlegung konkreter Obergrenzen für zentrenrelevante Randsortimente bei großflächigen Einzelhandelsprojekten für nicht zentrenrelevante Sortimente (z. B. große Möbelhäuser).

Außerhalb Nordrhein-Westfalens gab es verschiedene beispielgebende regionale Einzelhandelskonzepte, die in verbindliche Regionalpläne einbezogen wurden. So begann 1998 in der Region Hannover ein etwa dreijähriger Prozess, an dessen Ende ein einstimmiger Satzungsbeschluss zur Integration des Konzeptes in das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) stand (vgl. Prieb 2004: 79). In der Region Stuttgart wurden die ersten Ziele und Grundsätze bereits 1998 in den Regionalplan eingeführt. Im gültigen Landesentwicklungsplan für Baden-Württemberg aus dem Jahre 2002 wurde als Grundsatz vorgegeben, dass regionale Einzelhandelskonzepte die Grundlage für festgelegte Standorte für großflächige Einzelhandelsgroßprojekte sein sollen (siehe Abschnitt 3.3).

Um das Zusammenspiel der konzeptionellen Arbeit für ein regionales Einzelhandelskonzept und der Arbeit, die für die regionale Steuerung großflächiger Einzelhandelsprojekte durch einen verbindlichen Regionalplan erforderlich ist, erkennen zu können, sollen die regionalen Einzelhandelskonzepte in den Regionen Hannover und Stuttgart näher betrachtet werden. Dieser Blick in die vollzogene Praxis bietet aktiven Planerinnen und Planern die nötigen Erkenntnisse, um für die eigene Region vergleichbare Überlegungen anzustellen. Ein persönlicher Kontakt zu Ansprechpartnern in den „erfahrenen“ Regionen ist auf jeden Fall hinsichtlich Hintergründen und Details ratsam.

3.2 Das Beispiel Region Hannover

3.2.1 Anlass und Initiative

Der tiefgreifende Strukturwandel und das enorme Verkaufsflächenwachstum im Einzelhandel erzeugten auch in der Region Hannover einen derartigen Entwicklungsdruck, dass die einzelfallbezogene raumordnerische Beurteilung und die interkommunale Abstimmung im Zuge der Bauleitplanung nicht mehr als ausreichend sachgerechte Beurteilungsverfahren angesehen wurden. Wegen einer konkreten Ansiedlung eines Fachmarktes auf dem Stadtgebiet Hannover, angrenzend zur Stadt Langenhagen, wurde die Regionalplanung um Vermittlung gebeten (vgl. Prieb 2004: 79).

Aufgrund des Erfolgs dieser Moderation entwickelte sich im politischen Raum in der Region Hannover ein regionaler Konsens über die Notwendigkeit, Standortfehlentwicklungen und die von ihnen ausgehenden negativen Auswirkungen auf die regionale Versorgungsstruktur zu verhindern und darum die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe regional zu steuern.

Ein auf die Region ausgerichteter Beurteilungskonzept sollte zu einer höheren Transparenz und zu „einer verbesserten regionalen Abstimmung durch eine gemeinsame Bewertungsgrundlage für großflächige Einzelhandelsvorhaben bei(tragen)“ (Region Hannover 2005: 59).

3.2.2 Grundlagen und Inhalte

Wie vor jeder Konzepterarbeitung stand auch in der Region Hannover am Anfang die Datensammlung und -bewertung. In einem neutralen Gutachten wurden die erforderlichen Daten zusammengestellt und bewertet. Daraus wurden mögliche Zielkonzepte abgeleitet, um für alle Beteiligten selbst bei unterschiedlichen Interessenlagen gemeinsam tragbare Zielsetzungen zu finden. Als „Grundlage für die gesamträumliche und regional ausgewogene Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Region Hannover“ war im Oktober 2001 das regionale Einzelhandelskonzept fertiggestellt worden. In der entsprechenden Zielbegründung des Regionalen Raumordnungsprogramms für die Region Hannover heißt es dazu: „Das Regionale Einzelhandelskonzept bewegt sich an der

Nahtstelle zwischen Regionalplanung und kommunaler Entwicklungs- und Bauleitplanung. Daher war es eine Grundvoraussetzung, dass bei der Erarbeitung der Einzelhandelskonzeption in den Jahren 1998 bis 2000 alle relevanten Beteiligten (Regionalplanung, Städte und Gemeinden in der Region Hannover, Industrie- und Handelskammer, Einzelhandelsverband, Bezirksregierung Hannover) in regelmäßig stattfindenden Arbeitsgruppen und Workshops sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Bearbeitungsphase sehr eng zusammenwirkten.“ (Region Hannover 2005: 59) Im Jahre 2006 wurde das regionale Einzelhandelskonzept aktualisiert. Mit einer Vollerhebung der Einzelhandelsbestandsdaten wurde die Basis für eine qualifizierte Analyse und Bewertung gelegt (vgl. Region Hannover 2005: 66).

Zentrale Inhalte des regionalen Einzelhandelskonzeptes sind die „standörtliche Konkretisierung“ als Ausgestaltung der im Regionalplan enthaltenen Ziele zur Zentren- und Einzelhandelsstruktur. Innerhalb sogenannter zentralörtlicher Standortbereiche werden außerdem Versorgungskerne gesondert zeichnerisch dargestellt (vgl. Prieb 2004: 80). Weitere textliche Festlegungen gestalten den regionsspezifischen Steuerungsanspruch des regionalen Einzelhandelskonzeptes in der Region Hannover. Wichtigstes Steuerungselement sind die „Positivbereiche“, die im Regionalplan als Vorranggebiete übernommen und zeichnerisch dargestellt wurden.

Seine ständige Bewährungsprobe erfährt das regionale Einzelhandelskonzept insbesondere durch das für konfliktäre Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben im Regionalen Raumordnungsprogramm vorgesehene Moderationsverfahren. „Im Moderationsverfahren sollen die gutachterlichen Ergebnisse des regionalen Einzelhandelskonzeptes 2000 für die Region Hannover sowie die regelmäßigen Fortschreibungen des Einzelhandelskonzeptes herangezogen werden“ (Region Hannover 2005: 66). Das regionale Einzelhandelskonzept wurde zuletzt mit einer umfassenden Bestandsaufnahme 2007 aktualisiert. In einer Vorlage an die Regionsversammlung heißt es dazu: „Das regionale Einzelhandelskonzept der Region Hannover als integrierter Bestandteil des RROP 2005 hat sich grundsätzlich bewährt und soll daher konzeptionell [...] beibehalten [...] werden“ (Region Hannover – Der Regionspräsident 2010: 3).

3.2.3 Beteiligungen und Beschlüsse

Bereits mit dem Start zum regionalen Einzelhandelskonzept wurde eine feste Arbeitsgruppe aus Kommunen und Regionalplanung gegründet, die den Gutachter gemeinsam auswählte und alle Schritte der inhaltlichen Konzeptgestaltung miteinander abstimmte.

Früh wurde von den meisten beteiligten Kommunen eine freiwillige Selbstverpflichtung oder ein raumordnerischer Vertrag als nicht ausreichend für die gewünschte Steuerungswirkung angesehen. Das einvernehmlich entwickelte und abgestimmte regionale Einzelhandelskonzept wurde durch ein vom Regionalplanungsträger durchgeführtes Änderungsverfahren in das Regionale Raumordnungsprogramm für die Region Hannover integriert. Die Kernaussagen wurden so zu verbindlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung (vgl. Prieb 2004: 79).

In der Gesamtwertung haben sich die regionalen Zielsetzungen bis heute bewährt. Die Übernahme wesentlicher Bestandteile des regionalen Einzelhandelskonzeptes in den Regionalplan wurde allgemein akzeptiert. Planerisch offenkundig nicht genehmigungsfähige Anfragen wurden erst gar nicht mehr gestellt. Für abweichende Planvorstellungen blieb der Weg einer Regionalplanänderung.

In der Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms von 2008 wurden teilweise neue landesplanerische Zielvorgaben formuliert, die nun zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten die Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte vorsehen (ML 2008: 17). Inzwischen hat die Region eine Regionalplanänderung eingeleitet, die auch diese Zielvorgabe für das Regionale Raumordnungsprogramm umsetzen soll (vgl. Region Hannover – Der Regionspräsident 2010).

3.3 Das Beispiel Region Stuttgart

3.3.1 Anlass und Initiative

Wie in vielen Verdichtungsregionen Deutschlands nahm auch in der Region Stuttgart in den 1990er Jahren der Ansiedlungsdruck im Bereich des großflächigen Einzelhandels zu. Großflächige Einzelhandelsprojekte und Kinocenter suchten Standorte außerhalb der gewachsenen Siedlungsbereiche. Insbesondere die Mittelzentren der Region zeigten großes Interesse an einer wirkungsvolleren Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Bereits 1998 waren von der Regionalplanung erste Zielvorgaben eingeführt worden. Ergänzend zum damals gültigen Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 08. April 1992 hieß es im Einzelhandelserlass des Wirtschaftsministeriums vom 21. Februar 2001 unter Zif. 1 auf S. 1: „Aufgabe der Raumordnung ist es, [...] Ansiedlungsvorhaben zu steuern. Dazu sind zunehmend regionale Entwicklungskonzepte und gebietsbezogene Festlegungen der Regionalplanung einzusetzen, die eine vorausschauende und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsstandorte ermöglichen.“ Unter Zif. 3.10 auf S. 16 wird ergänzt: „Den Trägern der Regionalplanung wird empfohlen, Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel auszuarbeiten, die eine vorausschauende, zielgerichtete und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsstandorte sowie fundierte Standortbewertungen und -entscheidungen ermöglichen. Auf dieser Grundlage können insbesondere Standorte für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen gebietsscharf festgelegt werden“ (WM 2001).

Ausgehend von dem neuen, 2002 verbindlich erklärten Landesentwicklungsplan startete die Regionalplanung eine spezifische Fortschreibung des Regionalplans. „In Abstimmung mit den betroffenen Kommunen sind ... (Festlegungen getroffen worden, mit denen) ... vermieden werden (soll), dass in einigen wenigen Kommunen zu Lasten anderer der Einzelhandel sich konzentriert und dadurch eine ausgewogene und dezentrale Nahversorgung verloren geht“ (Vallée 2005).

3.3.2 Grundlagen und Inhalte

Basis für die von allen Beteiligten gemeinsam getragenen und durch den Regionalplan konkretisierten und verbindlich werdenden Festlegungen waren die Vorgaben des neuen Landesentwicklungsplans 2002 (LEP).

Der seit dem 21. August 2002 gültige LEP regelt im sogenannten Plansatz 3.3.7.4 als Grundsatz: „Die Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen soll vor allem auf Grund eines regionalen Entwicklungskonzeptes vorgenommen werden. Als Teil einer integrierten städtebaulichen Gesamtplanung soll auf der Grundlage von regional abgestimmten Einzelhandelskonzepten eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erhalten und angestrebt werden.“ In der Begründung wird dazu ausgeführt: „Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 des Landesplanungsgesetzes sind in den Regionalplänen gebietsscharf Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte auszuweisen,

soweit diese regionalbedeutsam sind. Dabei sollen regionale und kommunale Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel dazu beitragen, das Nebeneinander von großflächigem Einzelhandel und Facheinzelhandel vorausschauend raum- und stadtverträglich zu steuern“ (WM 2002: B37).

Die Regionalplanung hat diese Vorgaben aufgegriffen und im Regionalplan konkretisiert. Ein eigenes Gutachten als regionales Einzelhandelskonzept wurde nicht erstellt. Die textlichen Festlegungen und insbesondere die konkreten räumlichen Abgrenzungen im Regionalplan wurden vor und während des Planänderungsverfahrens mit den Kommunen abgestimmt. Der Regionalplan schlägt unter Plansatz 2.4.3.2.7 (V) ausdrücklich vor, „dass zur Ordnung und Entwicklung von Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte und überörtlich wirksame Veranstaltungszentren [...] von den Kommunen umfassende, die ganze Gemeinde sowie das Umland einbeziehende Entwicklungskonzepte erarbeitet und mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange abgestimmt werden“ (Verband Region Stuttgart 2009: 104). In den Begründungen heißt es: „Neben der Vorgabe möglichst konkreter Rahmenbedingungen seitens der Regionalplanung wird daher empfohlen, Einzelhandelskonzepte auszuarbeiten, die eine zielgerichtete und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsversorgung sowie fundierter Standortbewertungen und -entscheidungen ermöglichen“ (Verband Region Stuttgart 2009: 107).

3.3.3 Beteiligungen und Beschlüsse

Von Anfang an wurden die in die Raumnutzungskarte des Regionalplans übertragenen generalisierten regionalplanerischen Abgrenzungen der Standortbereiche „in enger Abstimmung mit den betroffenen Städten und Gemeinden vorgenommen, die entsprechende Vorschläge für die Abgrenzung vorlegten“ (Verband Region Stuttgart 2009: 113). Auf ein besonderes Gutachten konnte verzichtet werden. Ebenso gab es von den meisten Kommunen die nötige allgemeine Akzeptanz, die auch dazu beigetragen hat, dass „großflächige Einzelhandelsvorhaben nur an regionalplanerisch verträglichen Standorten angesiedelt (...) wurden“ (Vallée 2005).

Da sich die spezifischen Regelungen des Landesentwicklungsplans und die des Regionalplans als regionales Einzelhandelskonzept bewährt haben, gibt es keine Änderungsüberlegungen (Interview Kiwitt).

4 Übertragbarkeit auf Nordrhein-Westfalen

Können wir in Nordrhein-Westfalen von Konzepten in anderen Bundesländern „lernen“? Ohne Zweifel gibt es in den Regionen Hannover und Stuttgart einen Erfahrungsvorsprung hinsichtlich des Zusammenwirkens von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen. Die guten Erfahrungen, die z. B. in der StädteRegion Aachen und der Region Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche mit dem regionalen Einzelhandelskonzept gesammelt wurden, könnten auch eine verlässliche und belastbare Grundlage für eine gezielte, auf die wesentlichen regional relevanten Faktoren fokussierte Übernahme in den verbindlichen Regionalplan sein. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund eines konkreten Streitfalls in der StädteRegion Aachen und der im östlichen Ruhrgebiet angedachten Fortschreibung des regionalen Einzelhandelskonzeptes. In der StädteRegion Aachen fühlt sich eine Kommune wegen einer Neuansiedlung nicht mehr an die getroffenen Vereinbarungen gebunden (siehe auch Beitrag von Vallée in dieser Veröffentlichung); in der Region Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche will man für die Fortschreibung die von der Landesplanung beabsichtigten neuen Regelungen im neuen Landesentwicklungsplan abwarten (Interview Berger).

Sind es die für den Erfolg entscheidenden Faktoren, die es lohnen, näher betrachtet zu werden? Was sind aber die entscheidenden Erfolgsfaktoren? In der räumlichen Planung sind es oftmals nicht Maß und Zahl, die die Wirksamkeit von Zielvorgaben bestimmen. Das Verhalten der Projektentwickler, der Immobilieninvestoren und der Betreiber im großflächigen Einzelhandel als Akteure ist da ebenso wichtig wie das Verhalten der Planungsträger auf regionaler wie kommunaler Ebene. Erfolgsfaktoren lassen sich auch nicht pauschal festlegen. Schon die Ergebnisse einer kleinen Fallstudie von 2007 (vgl. Pouwels 2007: 19 ff.) belegen, dass „die regionsspezifischen Ausgangsvoraussetzungen und Wege zum Ziel (...) doch sehr unterschiedlich (sind)“ (Pouwels 2007: 21 f.). In dieser Untersuchung wies jedenfalls der Faktor „Beteiligung aller relevanten Akteure an der Erstellung und Umsetzung“ den höchsten Stellenwert auf. Wesentlich für den Erfolg eines regionalen Einzelhandelskonzeptes ist, dass „an der konsensualen Erarbeitung gemeinsamer Spielregeln für die großflächige Einzelhandelsansiedlung (...) zwingend alle Akteure gleichberechtigt beteiligt werden (müssen)“.

Befragt man die in den Regionen Hannover und Stuttgart verantwortlichen Planer (Interview Prieb, Interview Kiwitt), stehen eine frühzeitige Information und breite Kommunikation, eine neutrale Position der Regionalplanung, eine ständige Begleitung der Konzeptentstehung bzw. Planänderungserarbeitung und die gemeinsame Motivation der Beteiligten als Erfolgsfaktoren im Vordergrund: In der Region Hannover hat die Vorgehensweise, zunächst ein regionales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten und im nächsten Schritt wesentliche Teile als Ziele in den verbindlichen Regionalplan zu übernehmen, hohe Akzeptanz gefunden. In der Region Stuttgart hat sich die Nutzung kommunaler Einzelhandelskonzepte für die Abgrenzung der Standortbereiche im Regionalplan bewährt.

Nach der Übertragbarkeit des informellen Instrumentes *Regionales Einzelhandelskonzept* zu fragen, ist eigentlich überflüssig. Die mittlerweile zahlreichen Beispiele regionaler Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen beweisen, dass viele Regionen den Sinn und den Wert regionaler Einzelhandelskonzepte erkannt haben. Es reicht meist nicht, kommunale Einzelhandelskonzepte nur für das eigene Stadtgebiet zu erstellen. Es ist gewinnbringender, den großflächigen Einzelhandel auf der Basis eines mit den Nachbarn gemeinsam erarbeiteten Konzeptes zu steuern. Für dieses freiwillige, vom Sachgehalt getragene Handeln bedarf es keiner formellen Vorgaben. Zu fragen ist lediglich, ob nicht wenigstens die Entwicklung landesweit anzuwendender Qualitäts- bzw. Mindeststandards für regionale Einzelhandelskonzepte – vergleichbar der Qualitätssteigerung der verfahrensnotwendigen Verträglichkeitsgutachten (siehe auch Beitrag von Wolf in dieser Veröffentlichung) – zu einem besseren Gesamtergebnis für alle Beteiligten führen würde.

Wenn also regionale Einzelhandelskonzepte gemeinsame Interessen widerspiegeln und gemeinsames Prüfen, gemeinsames Abstimmen und gemeinsame Beurteilung beinhalten, warum soll diese gemeinsam gefundene „Geschäftsgrundlage“ als „gutes“ Ergebnis gemeinsamen Handelns nicht auch rechtlich abgesichert werden?

In den Regionen Hannover und Stuttgart waren es die Kommunen, die die Regionalplanung um Unterstützung und Übernahme der wesentlichen Bestandteile des jeweiligen Gutachtens bzw. des regionalen Einzelhandelskonzeptes in den Regionalplan gebeten haben. In der Region Hannover war bereits während der Gutachtenabstimmung klar, „dass die meisten Kommunen auch rechtlich verbindliche Festlegungen erwarteten, weswegen als Ergebnis der Arbeit weder eine freiwillige Selbstverpflichtung noch ein Raumordnerischer Vertrag als ausreichend angesehen wurde“ (Prieb 2004: 79). Auch in

der Region Stuttgart waren die Kommunen die antreibenden Kräfte, auf der Grundlage kommunaler Abgrenzungsvorschläge im Regionalplan verbindliche Ziele u.a. für gebietsscharfe Standortbereiche für großflächige zentrenrelevante Einzelhandelsvorhaben festzulegen (vgl. Vallée 2005).

Welche formalen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um die für eine effektive und verlässliche Steuerung notwendigen Bestandteile eines regionalen Einzelhandelskonzeptes in den verbindlichen Regionalplan integrieren zu können? Selbstverständlich sind alle rechtlichen Kriterien, wie sie im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) hinsichtlich abschließender Abwägung und räumlicher und sachlicher Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit enthalten sind, einzuhalten. Daneben sind wesentliche Verfahrensbestandteile gemäß ROG die Umweltprüfung, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Verbindlichkeitserklärung und die Veröffentlichung des Regionalplans (vgl. Schmidt, Konze 2011: 453 f.). Unabhängig vom Inhalt sind bei der Integration von regionalen Einzelhandelskonzept-Bestandteilen alle Teilschritte eines Planverfahrens vollumfänglich umzusetzen. Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz weist diesbezüglich keine entscheidenden Abweichungen zum ROG auf. Es gelten allerdings für die zeichnerische Darstellung im Regionalplan spezielle Planzeichenvorgaben. Für konkrete Standortbereichsabgrenzungen z.B. sollte das Land Planzeichen entwickeln, die den Ansprüchen auf Bestimmtheit und Bestimmbarkeit gerecht werden. Ebenso klar sollten textliche Festlegungen gestaltet sein, die aus einem regionalen Einzelhandelskonzept übernommen bzw. abgeleitet werden.

Absolute formelle oder formale Hindernisse, die der Übernahme wesentlicher regionaler Einzelhandelskonzept-Inhalte entgegenstünden, sind nicht erkennbar. Am Ende kommt es nur darauf an, ob der regionale Planungsträger und die Kommunen dieser Region ein gemeinsames politisches Interesse entwickeln, aus freiwillig erarbeiteten Verhaltensabsprachen für die regionale Steuerung des großflächigen Einzelhandels verbindliche und damit verlässlichere Regelungen für alle Beteiligten, auch für die Wirtschaftsakteure – Investoren und Betreiber der Einzelhandelsprojekte –, werden zu lassen. Die Landespolitik kann ihrerseits durch landesplanerische Vorgaben – z.B. im neuen Landesentwicklungsplan – entsprechendes gemeinsames Planen und Handeln auf der regionalen und kommunalen Ebene einfordern. Die Landesplanung kann, wie z.B. in Baden-Württemberg, die Regionalplanung unterstützen, regionale und kommunale Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel zielgerecht in Regionalpläne zu integrieren. Neben der konkreten Abgrenzung geeigneter Standortbereiche könnten regionale Einzelhandelskonzepte eine gute Grundlage für die Abgrenzung von Verflechtungsbereichen sein. Die Landesplanung sollte den Kommunen zusammen mit der regionalen Planungsebene zumindest die Option eröffnen, regionalbedeutsame Bestandteile regionaler Einzelhandelskonzepte in Regionalpläne zu integrieren, z.B. Standortbereiche und Verflechtungsbereiche für die Abstimmung großflächiger Einzelhandelsprojekte. Damit könnte mehr Verlässlichkeit für kommunale und private Investitionen erreicht werden. Dass die Landesplanung damit „offene Türen einlaufen“ würde, haben inzwischen Veranstaltungen und Veröffentlichungen der Verbände und Kammern bewiesen. Die politische Unterstützung vonseiten der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen jedenfalls ist sicher (vgl. IHK –Ruhr 2010: 9).²

² Im 2010 von den Industrie- und Handelskammern im Ruhrgebiet veröffentlichten Handelsreport Ruhr 2010 heißt es hierzu unter Ziffer 8, Ruinösen Flächenwettbewerb eindämmen – Regionale Einzelhandelskonzepte „leben“: „Großprojekten mit noch größeren Projekten zu begegnen, hat in gesättigten Märkten nachhaltige Folgen für die gesamte Region. Die Verlierer dieser Entwicklung sind die Innenstädte und Stadtteilzentren. Interkommunale Abstimmung muss noch intensiver betrieben werden.“

5 Fazit und Ausblick

Regionale Einzelhandelskonzepte haben die Experimentierphasen hinter sich. Zahlreiche erfolgreiche Beispiele stehen wenigen nicht so glücklich verlaufenen Ansätzen gegenüber. Das zeigt: Das regionale Einzelhandelskonzept ist für alle Betroffenen und Beteiligten insgesamt gesehen ein erfolgreiches Handlungs- und Planungsinstrument und ist verstärkt zur konsensualen großflächigen Einzelhandelssteuerung einsetzbar. Dabei gibt es nicht *das* regionale Einzelhandelskonzept. Es bedarf einer breiten Palette regionspezifischer und problemorientierter Ausgestaltungen. In jeder Region – wie auch immer sie sich abgrenzt oder sich durch die Zusammenarbeit der Akteure ergibt – muss ein maßgeschneidertes, das heißt auf die besonderen Anforderungen und institutionellen und personellen Voraussetzungen in der Region ausgerichtete Konzept entwickelt werden. Ob, inwieweit bzw. wie ein (planungs-)rechtlich unverbindliches Konzept Eingang in einen für die kommunale Bauleitplanung verbindlichen Regionalplan finden kann oder soll, muss von allen in der Region politisch Verantwortlichen mit Augenmaß und Weitblick und im Interesse einer ausgewogenen, sicheren und verbrauchernahen Versorgung mutig und entschlossen entschieden werden. Ein gemeinsam erarbeitetes und gemeinsam beschlossenes regionales Einzelhandelskonzept ist eine faire und belastbare Geschäftsgrundlage für eine erfolgreiche Regionalentwicklung im Bereich des großflächigen Einzelhandels. Nordrhein-Westfalen wäre gut beraten, seinen Regionen in der „neuen“ Landesplanung die dafür geeigneten und rechtssicheren Voraussetzungen im Landesplanungsgesetz bzw. im neuen Landesentwicklungsplan zu schaffen. Niedersachsen und Baden-Württemberg liefern nachahmenswerte landesrechtliche Beispiele.

Um künftig die regionale bzw. interkommunale Zusammenarbeit mit dem Instrument der regionalen Einzelhandelskonzepte zu fördern, könnte deshalb die Landesplanung im neuen Landesentwicklungsplan als Grundsatz die Erarbeitung regionaler Einzelhandelskonzepte einfordern. Die Regionalplanung sollte außerdem neben der Aufgabe, im Ansiedlungskonfliktfall mit regionalen Auswirkungen zu moderieren, ausdrücklich die Möglichkeit erhalten, regionalbedeutsame Bestandteile eines regionalen Einzelhandelskonzeptes über ein formelles Planänderungsverfahren in einen Regionalplan zu integrieren. Eine ergänzende förderpolitische Unterstützung dieser sachbezogenen interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit durch die Landesplanung (!) würde zum einen die Konsensfindung in den Regionen beschleunigen. Sie würde aber auch helfen, den immer wieder auftretenden interkommunalen ruinösen Verdrängungswettbewerb zu vermeiden. Auf diese Weise würde eine gezielte Förderpolitik durch die Landesplanung (!) zusätzlich zu einer langfristig wirksamen und ausgewogenen Innenstadtentwicklung beitragen.

Literatur

- Acocella, D. – Stadt und Regionalentwicklung; Junker und Kruse – Stadtforschung/Planung (2006): Regionales Einzelhandelskonzept für die Region München. Lörrach/Dortmund. <http://www.region-muenchen.com/shared/EndbRegEinzelhRegM.pdf> (08.08.2011).
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW (2007): Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 14/3451. Düsseldorf.
- BBE Handelsberatung Münster (2005): Erfolgskontrolle REHK für Ostwestfalen-Lippe. http://www.bielefeld.ihk.de/fileadmin/redakteure/standortpolitik/Verkehr_und_Planung/Fragebogen-Aktion_OWL.pdf (08.08.2011).

- BBE Unternehmensberatung GmbH (2007): Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche: Fortschreibung 2007. Köln.
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (1997): Einzelhandelsforum. Dokumentation der Veranstaltung am 24.06.1997. Düsseldorf.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2004): Unterzeichnung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes „Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf“ am 19.07.2004 in Mülheim an der Ruhr. Pressemitteilung. http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2004/07Juli/269_2004.html (08.08.2011).
- Bezirksregierung Düsseldorf (2007): Rheinblick. Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf. Einzelhandel, März 2007. Düsseldorf.
- Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Wiesbaden.
- ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Hrsg.) (2008): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i. d. Fassung vom 08.05.2008. Hannover.
- Osterhage, F. (2006): Regionale Einzelhandelskonzepte in NRW: Stand und Perspektiven. In: Geschäftsstelle des REHK Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (Hrsg.): Dokumentation der Tagung „Wandel im Handel(n): Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene“ am 16.11.2006 in Dortmund, 29-35.
- Osterhage, F. (2009): Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen: Kooperationsverläufe, Wirkungen und Erfolgsfaktoren. In: Muschwitz, C. (Hrsg.): Stadthandel – Handel in Städten oder Handel mit Städten. Das Symposium, 02. und 03.07.2009, Universität Trier. Tagungsband I. Trier, 84-97.
- Overwien, P. (2002): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Pouwels, B. (2007): Regionale Einzelhandelskonzepte: Erfahrungen mit einem konsensualen Planungsinstrument zur regionalverträglichen Abstimmung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen. In: Berichte des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung 22, 19-23.
- Priebs, A. (2004): Verbindliche Rahmensetzung für den großflächigen Einzelhandel. Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: Raumplanung 113, 78-82.
- Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover (RRÖP). Hannover.
- Region Hannover – Der Regionspräsident (2010): Beschlussdrucksache Nr. 1107/2010 (II) BDs „11. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2005 zur Fortschreibung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes – hier: Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten“. Hannover, 20.08.2010.
- <http://dyn2.hannover.de/data/download/RH/DS/2010/50/1107-10.pdf> (08.08.2011).
- Ruhr IHK – Industrie- und Handelskammern im Ruhrgebiet (2010): Handelsreport Ruhr 2010. Duisburg.
- Schmidt, P.; Konze, H. (2011): Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In: Borchard, K. (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 451-472.
- Trommer, S. (2006): Interkommunale Kooperation für regionale Einzelhandelskonzepte: ein Praxisbericht. In: Geschäftsstelle des REHK Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (Hrsg.): Dokumentation der Tagung „Wandel im Handel(n): Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene“ am 16.11.2006 in Dortmund, 49-60.
- Vallée, D. (2005): Ziele der Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Region Stuttgart. In: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 45, 10.11.2005.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2009): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009. Stuttgart. http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Regionalplan_20090722_Satzung.pdf (08.08.2011).

- WM – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001. Stuttgart.
- WM – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.

Interviews

- Interview Berger – Interview am 28.07.2011 mit Herrn Thomas Berger, Leiter der Abteilung Stadtplanung der Stadt Lünen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft „Regionales Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“.
- Interview Kiwitt – Interview am 29.07.2011 mit Herrn Thomas Kiwitt, Leitender Planer der Region Stuttgart.
- Interview Priebis – Interview am 22.07.2011 mit Herrn Prof. Dr. Axel Priebis, Leitender Planer der Region Hannover.

Anhang: Politische Thesen

„Von der Einzelfallbetrachtung zur Gesamtbewertung“: Die Grundidee regionaler Einzelhandelskonzepte

Regionale Antwort auf regionalen Strukturwandel:

Der Strukturwandel im Einzelhandel ist auch hier der Ausgangspunkt für öffentlich-rechtliches Handeln. Im Interesse der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung sind die Betriebsgrößen im großflächigen Einzelhandel in Dimensionen hineingewachsen, die immer öfter wesentliche Auswirkungen auf die Innenstadtentwicklung jeder Standortkommune haben. Nicht allein der Verdrängungseffekt gegenüber kleineren Betrieben innerhalb der jeweils eigenen Stadt bedarf einer städteplanerischen Würdigung. Gerade die überörtlichen Auswirkungen moderner Einkaufszentren stellen die Funktionsfähigkeit und die Versorgungsaufgabe benachbarter Innenstädte zunehmend und nachhaltig infrage. Deshalb muss überörtliches, das heißt regionales Denken und Handeln die kommunale Planung ergänzen.

Regionale Perspektive statt örtlichem Tellerrand:

Voraussetzung für angemessenes politisches Handeln ist ein sachkundiges Problembewusstsein. Dieses ist durch eine Begrenzung der Sichtweise auf die „eigene“ Kommune und das „eine“ Projekt nicht erreichbar. Nur eine umfassende und dauerhafte Informationserfassung mit einer regelmäßigen Berichterstattung in der Öffentlichkeit und in den politischen Entscheidungsgremien kann das notwendige Problembewusstsein ausreichend schärfen.

Interkommunales Abstimmungsgebot defizitär:

Die interkommunale Abstimmung über Einzelhandelsnutzungen gestaltet sich schwierig. Das Abstimmungsgebot nach §2 Abs. 2 BauGB wird – trotz der Ergänzung mit dem BauGB 2004 – vielfach nicht in der erforderlichen Weise beachtet und umgesetzt.

Regionale Einzelhandelskonzepte sichern Verständigung vor Entscheidung:

Regionale Einzelhandelskonzepte können einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der interkommunalen Abstimmung über regionalbedeutsame Einzelhandelsvorhaben

leisten. Der Schlüssel hierfür ist eine zeitliche Entkopplung im Entscheidungsprozess: Zunächst findet auf strategischer Ebene eine Verständigung auf gemeinsame Grundlagen und Regeln der Steuerung statt, die dann bei der Bewertung eines strittigen Einzelfalls angewendet werden können.

„Kein planerisches Neuland mehr“: Die Verbreitung und Bedeutung regionaler Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen

Großes Interesse an Kooperation:

Seit Ende der 1990er Jahre haben regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen eine zunehmende Verbreitung erfahren. Bis heute sind die Kooperationsaktivitäten in rund zehn Teilräumen so weit vorangeschritten, dass ein Gutachten als Grundlage für eine weitere Zusammenarbeit vorliegt, zurzeit erstellt wird oder konkret geplant ist.

Divergierende Erfahrungen:

Die bisherigen Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen lassen erkennen, dass die freiwilligen Kooperationen einen sehr unterschiedlichen Verlauf nehmen können. Teilweise berichten die Akteure vor Ort über eine neue Kultur der Zusammenarbeit, die sich nach ihrer Einschätzung auch deutlich in den tatsächlich getroffenen Ansiedlungsentscheidungen niederschlägt. Gleichzeitig gibt es aber auch Regionen, in denen das erarbeitete Gutachten (allenfalls) von der Verwaltung noch als inhaltliche Grundlage genutzt wird, letztlich aber keine nachhaltig wirksamen Kooperationsbeziehungen aufgebaut werden konnten.

„Was richtig ist, muss Recht werden“: Rechtliche Implementierung regionaler Einzelhandelskonzepte

Freiwillige Wege zum Ziel:

Zur Umsetzung von regionalen Einzelhandelskonzepten wurden in Nordrhein-Westfalen bislang interkommunale Vereinbarungen und in einem Fall ein raumordnerischer Vertrag abgeschlossen. Solche Instrumente sind für die Bauleitplanung der Kommunen nicht verbindlich. Eine Kommune kann sich durch Vertrag weder zur Aufstellung noch zur Nicht-Aufstellung von Bauleitplänen verpflichten (Vorwegbindungsverbot).

Zuverlässigkeit durch Verbindlichkeit:

Grundsätzlich ist die Übernahme der in einem regionalen Einzelhandelskonzept getroffenen Vereinbarungen in raumordnerische Pläne wie Regionalpläne oder den Regionalen Flächennutzungsplan geeignet, wenn eine Bindung der kommunalen Bauleitplanung angestrebt wird. Durch die Festlegung als Ziel der Raumordnung ist eine verbindliche Regelung möglich, die nicht durch Abwägung seitens der Kommune überwunden werden kann.

„Hand in Hand bei Stadt und Land“: Die Rolle regionaler Einzelhandelskonzepte im zukünftigen Ansatz zur landesplanerischen Steuerung in Nordrhein-Westfalen

Brücken zwischen Baurecht und Raumordnungsrecht:

Regionale Einzelhandelskonzepte sind Brücken zwischen städtebaulicher und raumordnerischer Steuerung! Sie sind regionale Geschäftsgrundlagen für die Vorbereitung har-

monischer oder konfliktfreier Planungsentscheidungen zu regional bedeutsamen Großprojekten des Einzelhandels mit überörtlichen Auswirkungen.

Entscheidungsrelevante Informationen statt Datenfriedhöfe:

Regionale Einzelhandelskonzepte dürfen kein Statistik- und Datenfriedhof sein. Sie müssen über einen Mindestinhalt entscheidungsrelevanter und zwischen überörtlichen Konkurrenzprojekten vergleichbarer Indikatoren bzw. Informationen verfügen. Ein dauerhaftes Monitoring als ständige regionale Einzelhandelsdatenbank muss mit einer themenbezogenen Baurechtsanalyse ergänzt werden.

Regional abstimmen sichert Investitionen und Versorgung:

Regionale Einzelhandelskonzepte gewährleisten sachbezogene Planungsentscheidungen in nachfolgenden Planverfahren und Genehmigungen. Sie bieten die Basis für Planungssicherheit für Investoren und Kommunen. Im gegenseitigen Einvernehmen können überörtliche Versorgungsaufgaben regional abgestimmt werden und ggf. in Regionalplänen verbindlich gemacht werden. Regionale Einzelhandelskonzepte tragen zur Beschleunigung nachfolgender Genehmigungsverfahren bei.

Unsere Region – unser Konzept:

Regionale Einzelhandelskonzepte sind das Ergebnis gemeinsamer Planungsarbeit zur Lösung gemeinsamer Probleme. Daher unterstützen regionale Einzelhandelskonzepte den regionalen Zusammenhalt. Sie führen zu einer höheren regionalen Identifikation und vermeiden kommunale Konflikte. Regionale Einzelhandelskonzepte stellen die Weichen weg von dem zunehmend ruinösen (kommunalen) Wettbewerb hin zur kooperativen kommunalen Zusammenarbeit.

Erarbeitung regionaler Einzelhandelskonzepte fördern:

Regionale Einzelhandelskonzepte sind ein zukunftsweisendes Instrument, das entsprechend gefördert werden sollte. Eine Abweichungsklausel – wie im bisherigen § 24a LEPro eingebaut – ist kritisch zu prüfen: Einerseits muss von einer solchen Regelung tatsächlich ein wirkungsvoller Anreiz ausgehen, ein regionales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten. Andererseits darf durch Ausnahmen die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung nicht gefährdet werden.

Notwendige Grundlage in Verdichtungsräumen:

Die Einzelhandelsentwicklung auf Zentren zu lenken, ist nach wie vor die überzeugende Grundidee planerischer Steuerung. Allerdings laufen gemeindebezogene Funktionszuweisungen insbesondere in Verdichtungsräumen ins Leere (Standortprinzip statt Territorialprinzip!). Hier stellen regionale Einzelhandelskonzepte Brücken zwischen städtebaulicher und raumordnerischer Steuerung her. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob es zulässig und zielführend ist, die Genehmigungsfähigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an die Existenz von regionalen Einzelhandelskonzepten zu knüpfen.

Autoren

Heinz **Konze** (*1947), Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen. Vom 01.01.1976 bis 31.12.2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Seit 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat für Wirtschaft, Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung; seit 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, seit 2008 pensioniert. Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, seit 1995 Ordentliches Mitglied der ARL, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Frank **Osterhage** (*1975), Dipl.-Ing. Raumplanung, seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Wohnstandortentscheidungen und Wanderungsbewegungen von Haushalten, Räumliche Analysen in der Stadt- und Regionalentwicklung, Räumliche Lenkung der Einzelhandelsentwicklung. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Glossar

Agglomerationsverbot

Verhinderung der zentrenschädlichen Ansammlung oder des Hinzutretens auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten, die nicht die Begriffsmerkmale eines Einkaufszentrums erfüllen.

Beachtliche Funktionsstörung

Von einer beachtlichen Funktionsstörung wird gesprochen, wenn von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehende schädliche Auswirkungen als von beachtlichem Gewicht einzustufen sind und dadurch das Schutzobjekt – i. d. R. ein zentraler Versorgungsbereich – in seiner Versorgungsfunktion als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentrum ganz oder teilweise zerstört wird.

Beeinträchtungsverbot

Landesplanerische Zielvorgabe für Einzelhandelsgroßprojekte, dass von ihnen keine schädlichen Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche weder in der Standortgemeinde noch in den benachbarten Gemeinden ausgehen dürfen.

Einzelhandelsgroßprojekte

Sammelbegriff für großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des §11 Abs. 3 BauNVO, die nur in Kerngebieten oder in eigens für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sind.

Erweiterungsverbot

Ausschluss der Planungen zur Erweiterung bestehender Altstandorte für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche.

Grundsätze der Raumordnung

Aussagen durch Gesetz (z.B. §2 Abs. 2 ROG) oder als Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Raums, die insbesondere von öffentlichen Stellen in nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden müssen (§§3 Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 ROG) und damit als öffentliche Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind.

Integrationsgebot

Landesplanerische Zielvorgabe für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten, die nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen sind. Voraussetzung für die Erweiterung bereits vorhandener zentraler Versorgungsbereiche oder für die Entwicklung neuer Zentren in städtebaulich integrierter Lage ist ein vom Gemeinderat beschlossenes qualifiziertes Zentrenkonzept und dessen bauleitplanerische Umsetzung im Flächennutzungs- und Bebauungsplan.

Kongruenzgebot

Landesplanerische Zielvorgabe für Einzelhandelsgroßprojekte zur Verhinderung einer Überdimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten. Damit soll erreicht werden, dass Flächengröße und Kaufkraftbindung auf den jeweiligen Einzugsbereich abgestimmt sind. Durch eine differenzierte Betrachtung der Sortimente und Versorgungsfunktionen (z. B. täglicher, mittelfristiger, langfristiger Bedarf) soll eine Ausrichtung auf die Zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche (auch „zentralörtliche Versorgungsbereiche“) erreicht werden.

Regionale Einzelhandelskonzepte

Regionale Einzelhandelskonzepte sind (ergänzend zum traditionellen rechtlichen Instrumentarium zur Einzelhandelssteuerung) informelle Instrumente einer auf Konsens und Kooperation ausgerichteten Landes- und Regionalplanung. Zu den Kerninhalten gehört einerseits die Festschreibung eines regionalen Zentrensystems – bestehend aus zentralen Versorgungsbereichen unterschiedlicher Stufen sowie regional bedeutsamen Ergänzungsstandorten – und andererseits die Verständigung auf regionalspezifische Prüfkriterien und -verfahren zur interkommunalen Abstimmung.

Sortimente

Als Sortiment wird die Gesamtheit aller angebotenen Waren und Dienstleistungen nach Arten bzw. Sorten eines Einzelhandelsbetriebs verstanden. Aus dem Kernsortiment lässt sich der typische Charakter eines Betriebes bestimmen. Rand- und Nebensortimente dienen der Angebotsergänzung und müssen dem Kernsortiment im Umfang deutlich untergeordnet sein. Randsortimente bedürfen zudem einer sachlichen Zuordnung zum Kernsortiment.

Üblicherweise werden die Sortimente zusätzlich nach ihrer Zentrenrelevanz eingestuft. Welche Sortimente zentrenrelevant oder nahversorgungsrelevant sind, ist grundsätzlich von den Gemeinden in einer ortsspezifischen Sortimentsliste festzulegen. Andernfalls wird die Zentrenrelevanz ausschließlich aus der Bestandssituation abgeleitet. Die Landesplanung sollte allerdings einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente verbindlich vorgeben.

Trading-down

Einzelbetriebliche Strategie zur Verringerung des Leistungs- und Qualitätsangebots von Produkten oder der Geschäftsausstattung, um die Nachfrage auf diese neuen Handelsformen umzulenken. Zugleich werden damit die dienstleistenden Einzelhandelsfunktionen herabgesetzt. Es entstehen Massengeschäfte mit kleinen Gewinnspannen.

Bei räumlicher Betrachtung führt Trading-down in den davon betroffenen Geschäftslagen zu einem Rückgang der bisherigen Angebots- und Qualitätsvielfalt und damit zu einer Verdrängung des traditionellen, gehobenen Einzelhandels. Zugleich nehmen Aufenthalts- und Umfeldqualität dieser Lagen ab.

Verbrauchernahe Versorgung

Der Begriff wird im ROG zwar nicht genannt; es handelt sich aber um ein „Schutzgut“, mit dem die für dieses Anliegen einschlägigen Grundsätze der Raumordnung aus § 2 Abs. 2 ROG zusammenfassend unterstützt werden (z. B. Erreichbarkeit von Einrichtungen und

Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche).

Zentrale Versorgungsbereiche

Räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote sowie diverse Infrastruktureinrichtungen – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Ein zentraler Versorgungsbereich setzt eine integrierte Lage voraus.

Erfasst werden mit diesem Begriff unterschiedliche Stufen von Zentren, nämlich Innenstadtzentren, Stadtteilzentren (auch Nebenzentren genannt), Grund- und Nahversorgungszentren in Stadtteilen und nichtstädtischen Gemeinden.

Ziele der Raumordnung

Verbindliche Vorgaben in Form von textlichen und zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Raums. Die Ziele müssen räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sowie vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen sein (§7 Abs. 2 ROG). Insbesondere öffentliche Stellen haben die Ziele zu beachten (§4 Abs. 1 ROG) und sind damit strikt an die Zielvorgaben gebunden.

Kurzfassung/Abstract

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Einkaufen ist im Leben der Menschen seit vielen Jahren nicht mehr nur die Versorgung mit Lebensmitteln und Waren, sondern zugleich ein Freizeiterlebnis. Die Mehrfachqualität dieser Daseinsgrundfunktion „Versorgung“ ist dadurch ein bestimmender Faktor für die Entwicklung der örtlichen und überörtlichen Siedlungsstruktur. Um auch langfristig eine den Freiraum schonende und die Funktion der (Innen-)Städte unterstützende regionale Siedlungsentwicklung zu sichern, bedarf es für ein konfliktfreieres Zusammenwirken der Städte und Gemeinden in einer Region neuer rechtssicherer und effektiver Landes- und regionalplanerischer Regelungen. Fachübergreifend werden die für eine raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels wesentlichen Themenfelder betrachtet. Der Arbeitsbericht bietet vielfältige Anregungen und Vorschläge, wie die Landes- und Regionalplanung flankierend und unterstützend zur kommunalen Bauleitplanung zu einer optimalen Versorgung der Bevölkerung beitragen könnte.

Planned management of retail facilities in North Rhine-Westphalia

For many years shopping has meant more in people's lives than the provision of food and goods, it is also a leisure activity. The multi-faceted quality of this basic need is thus a determining factor for the development of local and supra-local settlement structure. To ensure long-term regional settlement development that will minimise impacts on open space and support the functions of (the central areas of) towns and cities, new legally watertight and effective state and regional planning regulations are required that will allow conflict-free cooperation between the various towns and municipalities of a region. The most important issues for the spatial planning management of large-scale retail facilities are examined from a multidisciplinary viewpoint. This publication presents many ideas and suggestions concerning ways in which state and regional planning could support and supplement municipal land-use planning in order to contribute towards the provision of optimal retail services for the population.

Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbstständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des personellen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter www.arl-net.de.

ISBN 978-3-88838-373-1
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-374-8
(Print-Version)

