



## Zweckdienliche Unterlage 6

zum

Entwurf des  
Landesentwicklungsplanes  
Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg  
(LEP HR)

vom 19. Juli 2016

---

**Überprüfung und Überarbeitung der gemeinsamen  
Landesplanung – Steuerung der Ansiedlung  
großflächiger Einzelhandelseinrichtungen**



München Stuttgart Forchheim  
Köln Leipzig Lübeck Ried(A)

# Überprüfung und Überarbeitung der gemeinsamen Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

–

## Überprüfung der raumordnerischen Steuerung der Ansiedlung groß- flächiger Einzelhandelseinrichtungen

Abschlussbericht

CIMA Beratung + Management GmbH  
Glashüttenweg 34 23568 Lübeck  
T 0451-389 680  
F 0451-389 6828  
[www.cima.de](http://www.cima.de)

Stadtentwicklung

Marketing

Regionalwirtschaft

Einzelhandel

Wirtschaftsförderung

Citymanagement

Immobilien

Organisationsberatung

Kultur

Tourismus

Bearbeitung:

Dipl.-Geogr. Mark Hädicke (Projektleiter), [haedicke@cima.de](mailto:haedicke@cima.de)

Dipl.-Geogr. David Kamin, [kamin@cima.de](mailto:kamin@cima.de)

Lübeck, 20. Mai 2016

© CIMA Beratung + Management GmbH

Es wurden Fotos, Grafiken u.a. Abbildungen zu Layoutzwecken und als Platzhalter verwendet, für die keine Nutzungsrechte vorliegen. Jede Weitergabe, Vervielfältigung oder gar Veröffentlichung kann Ansprüche der Rechteinhaber auslösen.

Wer diese Unterlage – ganz oder teilweise – in welcher Form auch immer weitergibt, vervielfältigt oder veröffentlicht übernimmt das volle Haftungsrisiko gegenüber den Inhabern der Rechte, stellt die CIMA Beratung + Management GmbH von allen Ansprüchen Dritter frei und trägt die Kosten der ggf. notwendigen Abwehr von solchen Ansprüchen durch die CIMA Beratung + Management GmbH.

Der Auftraggeber kann die vorliegende Unterlage für Druck und Verbreitung innerhalb seiner Organisation verwenden; jegliche – vor allem gewerbliche – Nutzung darüber hinaus ist nicht gestattet.

Diese Entwurfsvorlagen und Ausarbeitungen usw. fallen unter § 2 Abs. 2 sowie § 31 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutze der Urheberrechte. Sie sind dem Auftraggeber nur zum eigenen Gebrauch für die vorliegende Aufgabe anvertraut.

Sämtliche Rechte, vor allem Nutzungs- und Urheberrechte, verbleiben bei der CIMA Beratung + Management GmbH.

Die cima vertritt die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen. Ein Baustein zur Gleichstellung von Frau und Mann ist eine geschlechterfaire Sprache.

Allein aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde in dem vorliegenden Bericht überwiegend auf die Verwendung beider Geschlechtsformen verzichtet. Soweit die männliche Form verwendet wurde, impliziert dies selbstverständlich die weibliche Form und umgekehrt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einführung</b> .....	<b>5</b>
1.1 Anlass und Ziele der Überprüfung der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels.....	5
1.2 Anlass und Gründe des raumordnerischen Steuerungsbedarfes.....	6
<b>2 Ansätze der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung im bundesweiten Vergleich</b> .....	<b>8</b>
2.1 Zentrenhierarchie .....	9
2.2 Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot.....	13
2.3 Kongruenzgebot.....	18
2.4 Integrationsgebot .....	23
2.5 Beeinträchtigungsverbot.....	27
2.6 Hersteller-Direktverkaufszentren.....	29
2.7 Agglomerationsregelung.....	32
<b>3 Begriffsbestimmungen</b> .....	<b>34</b>
<b>4 Begründung der Ziele und Grundsätze zur Einzelhandelssteuerung</b> .....	<b>38</b>
4.1 Herleitung und Begründung des Konzentrationsgebotes....	38
4.2 Herleitung und Begründung des Beeinträchtigungsverbotes .....	42
4.3 Herleitung und Begründung des Kongruenzgebotes.....	45
4.4 Herleitung und Begründung der Sonderregelung für Hersteller-Direktverkaufszentren.....	48
4.5 Herleitung und Begründung des Umwandlungsverbotes für nicht raumordnungskonforme Bestandsobjekte .....	53
4.6 Herleitung und Begründung der Zulässigkeit großflächiger Nahversorgungseinrichtungen .....	55
4.7 Herleitung und Begründung der Ansiedlungsoptionen in Grundfunktionalen Schwerpunkten.....	60
4.8 Herleitung und Begründung einer Agglomerationsregelung.....	63
4.9 Herleitung und Begründung des Integrationsgebotes – innergemeindliche Standortbindung.....	65
<b>5 Prüfung des Ersatzes des Begriffs „zentrale Wohngebietslagen“</b> .....	<b>73</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zur Zentrenhierarchie im Vergleich.....	10
Abb. 2: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Konzentrationsgebot im Vergleich.....	15
Abb. 3: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Kongruenzgebot im Vergleich.....	19
Abb. 4: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Integrationsgebot im Vergleich.....	23
Abb. 5: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Beeinträchtigungsverbot im Vergleich.....	27
Abb. 6: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zu Hersteller-Direktverkaufszentren im Vergleich.....	30
Abb. 7: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zur Agglomerationsregelung im Vergleich.....	32
Abb. 8: Anteil der Lebensmittelmärkte nach Verkaufsflächengrößenklassen außerhalb der zentralen Orte in der Hauptstadtregion.....	57
Abb. 9: Verkaufsflächenanteil der nahversorgungsrelevanten Sortimente an der Gesamtverkaufsfläche der Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Orte in der Hauptstadtregion.....	59
Abb. 10: Zusammengefasste Verkaufsflächengröße der Fachmärkte je Gemeinde außerhalb der zentralen Orte in der Hauptstadtregion.....	62
Abb. 11: Verkaufsflächenanteile der zentrenrelevanten (einschl. nahversorgungsrelevanten) Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der integrierten Lagen im Land Brandenburg.....	70
Abb. 12: Verkaufsflächenanteile (in %) und -größen (in m <sup>2</sup> ) der zentrenrelevanten Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der integrierten Lagen im Land Brandenburg.....	71
Abb. 13: Verkaufsflächenanteile der zentrenrelevanten (einschl. nahversorgungsrelevanten) Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der Zentren im Land Berlin.....	71
Abb. 14: Verkaufsflächenanteile (in %) und -größen (in m <sup>2</sup> ) der zentrenrelevanten Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der Zentren im Land Berlin.....	72

# 1 Einführung

## 1.1 Anlass und Ziele der Überprüfung der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg wurde von der gemeinsamen Landesplanungskonferenz beauftragt, im ersten Halbjahr 2016 einen gemeinsamen überarbeiteten Landesentwicklungsplan für die Hauptstadtregion vorzulegen. Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung möchte die Ansätze zur raumordnerischen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen auch vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungstrends überprüfen lassen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollen begleitend in den Überarbeitungsprozess der Landesplanung einfließen.

Aus diesem Grund hat die Gemeinsame Landesplanungsabteilung die cima damit beauftragt, die landesplanerischen Instrumente zur raumordnerischen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg zu überprüfen.

Konkret soll die vorliegende gutachterliche Untersuchung auf die folgenden Punkte eingehen:

- Überprüfung und Bewertung der raumordnerischen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg
- Vergleich zu Regelungen in anderen deutschen Bundesländern
- Aufarbeitung der einschlägigen aktuellen Rechtsprechung zur raumordnerischen Steuerung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen
- Weiterentwicklung der Methodik der raumordnerischen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen

## 1.2 Anlass und Gründe des raumordnerischen Steuerungsbedarfes

Das bedeutendste Gesetz des Bauplanungsrechts in Deutschland ist das **Baugesetzbuch** (BauGB), nach dessen Normen sich alle Bauvorhaben und somit auch alle großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu richten haben. Das BauGB regelt bereits im ersten Paragraphen, dass die Bauleitpläne „den Zielen der Raumordnung anzupassen“ sind (§ 1 Abs. 4 BauGB). Dies unterstreicht nicht nur systematisch den hohen Stellenwert der Raumordnung für die Bauleitplanung, es stellt auch die Ziele der Raumordnung über die individuellen städtebaulichen Ziele der planenden Kommunen. Mit dem Ziel einer planmäßigen, geordneten und abgestimmten überörtlichen Entwicklung ist es also gerechtfertigt, dass die kommunale Planungshoheit, die direkter Bestandteil der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) ist, eingeschränkt wird.

Die Ziele der Raumordnung, auf welche § 1 Abs. 4 BauGB verweist, werden auf Bundesebene durch das **Raumordnungsgesetz** (ROG) geregelt. Darin ist als Leitvorstellung der Raumordnung „eine nachhaltige Raumentwicklung“ definiert, „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“ (§ 1 Abs. 2 ROG). Außerdem legt das Raumordnungsgesetz den Grundstein für die **Raumordnungspläne** der Länder und der Planungsregionen, indem es festschreibt, dass der „Gesamt-raum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume [...] durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ sind (§ 1 Abs. 1 ROG).

Die im Raumordnungsgesetz normativ verankerten Leitvorstellungen gehen im Wesentlichen auf die Beschlüsse der **Ministerkonferenz für Raumordnung** (MKRO) zurück. Die MKRO setzt sich aus dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister und den für die Raumordnung und Landesplanung der Länder zuständigen Ministern bzw. Senatoren zusammen. Sie formuliert politische Positionen zu grundsätzlichen raumordnerischen Fragen und verfasst zu wichtigen Themen und Zweifelsfragen Beschlüsse und Empfehlungen<sup>1</sup>. Die erste MKRO-EntschlieÙung wurde 1967 verabschiedet, die bislang letzte Sitzung fand am 9. März 2016 statt. Dort wurde eine EntschlieÙung zu den Zentralen Orten verabschiedet sowie ein Beschluss zu den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland verabschiedet. Die MKRO tat hierbei unter anderem ihre Auffassung kund, „dass sich das Zentrale-Orte-Konzept insbesondere zur Steuerung von Standortentscheidungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung bewährt hat und in den Ländern weiterhin Anwendung finden soll.“ Die zentralen Orte hätten „eine hohe Bedeutung für die Umsetzung der Leitvorstellung der Raumordnung in ihren Ausprägungen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse über die Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge [...]“ (MKRO-EntschlieÙung „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016).

Das Zusammenspiel von Raumordnung und Bauleitplanung zur Erhaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen hat sich also in der Bundesrepublik

---

<sup>1</sup> vgl. [http://www.bmvi.de/DE/DasMinisterium/MinisterkonferenzFuerRaumordnung\\_MKRO/min-konf-mkro\\_node.html](http://www.bmvi.de/DE/DasMinisterium/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO/min-konf-mkro_node.html)

Deutschland seit Jahrzehnten bewährt. Trotz leicht unterschiedlicher Ansätze in den einzelnen Bundesländern herrscht auf planerischer Ebene Einigkeit, dass die in Deutschland vorhandenen, dem **Zentrale-Orte-Prinzip** unterliegenden Raumstrukturen schützenswert sind.

Neben dieser fachlichen Ebene existieren aber auch privatwirtschaftliche Interessen von Einzelpersonen und Unternehmen. Diese Interessen sind zwar vom Grundsatz her durch das Grundgesetz geschützt, dürfen aber durch höherrangige Interessen, nämlich zum **Wohl der Allgemeinheit**, auch eingegrenzt werden (Art. 14 GG). Dies rechtfertigt es beispielsweise, dass im Sinne einer geordneten städtebaulichen und raumordnerischen Entwicklung der Niederlassungsfreiheit Schranken gesetzt werden. Diese Einschränkungen dürfen aber selbstverständlich niemals willkürlich erfolgen. Sie müssen immer auf konkreten höherrangigen Interessen und einer nachvollziehbaren Rechtsgrundlage beruhen. Diesen Zweck erfüllen die Raumordnungspläne der Länder, in denen nachvollziehbar, schlüssig und begründet festgelegt werden soll, wo und warum bestimmten Grundrechten Schranken gesetzt werden sollen.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellte die Raumordnung insbesondere in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg vor besondere Herausforderungen, da es sich hier um eine ausgesprochen **heterogen strukturierte Region** handelt. Den hoch verdichteten städtischen Bereichen auf der einen Seite stehen die Landkreise und Regionen mit den bundesweit geringsten Bevölkerungsdichten auf der anderen Seite gegenüber<sup>2</sup> und Bereiche mit äußerst positiver Bevölkerungsentwicklung begegnen stark schrumpfenden Regionen. Eine besondere Herausforderung ist es daher, möglichst **gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen** der Planungsregion zu sichern. Dazu gehört ganz wesentlich auch eine überörtliche, interkommunale Steuerung des großflächigen Einzelhandels, damit sich bestehende regionale Ungleichgewichte nicht noch weiter verfestigen und langfristig eine weitestgehend flächendeckende Versorgung der Bevölkerung gesichert werden kann.

Der Einzelhandel spielt seit jeher eine bedeutende Rolle für **die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und Ortszentren**, aber auch der Stadtteil- und Ortsteilzentren sowie der Grund- und Nahversorgungszentren. Daher liegt es im besonderen Interesse der Raumordnung, diese zentrenprägenden Einzelhandelsfunktionen zu schützen. Ohne diese Schutzfunktion wären die zentralen Versorgungsbereiche den konkurrierenden Standorten an der Peripherie (sog. „Grüne Wiese“) in einigen Belangen benachteiligt. Zu nennen sind hier beispielsweise die Verfügbarkeit und die Kosten von Flächen oder die Erreichbarkeit für den motorisierten Individualverkehr.

Mit den nachfolgenden Ausführungen zur wirksamen Steuerung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen in der Hauptstadtregion sollen also die raumordnerischen Instrumente zur Erreichung der geschilderten Leitvorstellungen an die aktuellen Rahmenbedingungen des Einzelhandels, der Bedürfnisse der Verbraucher und der regionalen Besonderheiten angepasst werden.

---

<sup>2</sup> Berlin: 3.891 Ew./km<sup>2</sup>; Landkreis Prignitz: 36 Ew./km<sup>2</sup>; Deutschland: 227 Ew./km<sup>2</sup> (Stand 2014, Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016)



## 2 Ansätze der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung im bundesweiten Vergleich

Die raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf Länderebene orientiert sich an den übergeordneten Vorgaben und Leitvorstellungen auf Bundesebene. Dementsprechend weisen die einzelnen Raumordnungspläne der Länder viele Parallelen auf, gleichwohl gibt es auch viele Unterschiede, in denen die föderale Eigenständigkeit und die teilweise unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Ländern zum Ausdruck kommen.

Als einzige Bundesländer haben Berlin und Brandenburg eine gemeinsame Landesplanung. Alle weiteren Flächenländer haben eigene Landesentwicklungspläne aufgestellt. In den Stadtstaaten in Hamburg und Bremen ersetzt der Flächennutzungsplan einen gesonderten Landesentwicklungsplan.

Trotzdem gibt es auch in Hamburg und Bremen Absprachen bezüglich des großflächigen Einzelhandels zwischen den Stadtstaaten und ihren umliegenden Bundesländern. Bremen beispielsweise ist Mitglied im Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V., einem Zusammenschluss von aktuell 28 Kommunen in der Region Bremen. Die Mitgliedskommunen haben unter anderem ein gemeinsames regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept für die Region Bremen erarbeitet, mit dem gemeinsame und verbindliche Ziele, Grundlagen und Verfahren zur Steuerung und regionalen Abstimmung des großflächigen Einzelhandels vereinbart wurden<sup>3</sup>. Auch der Landesteil Bremerhaven erarbeitet zurzeit gemeinsam mit den angrenzenden Umlandgemeinden und dem Landkreis Cuxhaven ein regionales Einzelhandelskonzept zur interkommunalen Abstimmung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben.

Zwischen Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen gilt seit dem Jahr 2000 eine „Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über die Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen“. Hierin sind gemeinsame Beteiligungsverfahren und Informationspflichten geregelt, um sich frühzeitig über neue Einzelhandelsplanungen abzustimmen und auszutauschen<sup>4</sup>.

Im folgenden Kapitel werden die einzelnen Raumordnungspläne der Flächenländer (inkl. der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg) in Bezug auf ihre den großflächigen Einzelhandel betreffenden Ziele und Grundsätze miteinander verglichen. Auch die Inhalte der Regionalpläne werden in die vergleichende Untersuchung mit einbezogen, sofern Unterschiede zum jeweiligen Landesraumordnungsplan bestehen.

---

<sup>3</sup> vgl. <http://www.kommunalverbund.de/regionalentwicklung-und-planung/regionales-zentren-und-einzelhandelskonzept-region-bremen-rzehl/>

<sup>4</sup> vgl. Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel – Ziele und Ansiedlungsgrundsätze, Beschluss der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau vom 23.01.2014

## 2.1 Zentrenhierarchie

Die Ausweisung und Hierarchisierung der Zentralen Orten hat für die Zulässigkeit und Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten erhebliche Bedeutung. In den einzelnen Ländern werden überwiegend die Ober- und Mittelzentren benannt und in ihren Hauptaufgaben beschrieben, während die Zuweisung der zentralörtlichen Funktionen unterhalb der mittelzentralen Ebene zumeist den Regionalplänen überlassen wird. Eine Ausnahme bildet Schleswig-Holstein, wie Zentralen Orte aller Hierarchiestufen mittels Landesverordnung festgelegt wurden.

Die Hauptstadtregion stellt im bundesweiten Vergleich ebenfalls eine Besonderheit dar, da sie einerseits die Landeshauptstadt Berlin als „Metropole“ im zentralörtlichen System noch über den Oberzentren ansiedelt und andererseits unterhalb der Ebene der Mittelzentren nicht wie sonst üblich Zentrale Orte niedrigerer Stufe (Grundzentren/Unterzentren oder Kleinzentren usw.) definiert. Stattdessen wird darauf verwiesen, dass außerhalb der Zentralen Orte (also der Metropole sowie der Ober- und Mittelzentren) die Grundversorgung innerhalb der amtsfreien Gemeinden und innerhalb der Ämter abgesichert werden soll (3.6 LEP HR-Vorentwurf) und dass in den Regionalplänen Grundfunktionale Schwerpunkte festgelegt werden sollen (3.7 LEP HR-Vorentwurf).

Darüber hinaus gibt es in der Hauptstadtregion – was aber auch in anderen Bundesländern nicht unüblich ist – Mittelzentren mit Funktionsteilung. Dabei handelt es sich um jeweils zwei strukturell miteinander verflochtene Gemeinden, welche gemeinsam die zentralörtliche Funktion des Mittelzentrums übernehmen.

In Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Niedersachsen existiert als Zwischenstufe zwischen den Ober- und den Mittelzentren noch eine weitere Kategorie, die Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums<sup>5</sup>. In Niedersachsen besteht zudem die Möglichkeit, dass Grundzentren in Einzelfällen mittelzentrale Teilfunktionen zugewiesen werden<sup>6</sup>.

In Nordrhein-Westfalen wird ebenfalls ein dreistufiges Zentrale-Orte-System aus Ober-, Mittel, Grundzentren angewandt. Dort findet in den Regionalplänen neben der Bestimmung der Grundzentren auch die Ausweisung von sog. Allgemeinen Siedlungsbereichen (Mindestgröße i.d.R. 2.000 Einwohner) statt. Ziel ist es, die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden auf die Allgemeinen Siedlungsbereiche auszurichten, um ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen sowie privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen zu schaffen<sup>7</sup>.

Das Landesentwicklungsprogramm in Rheinland-Pfalz weist neben Ober- und Mittelzentren auch Oberzentren mit metropolitenen Teilfunktionen in den Metropolregionen Rhein-Main bzw. Rhein-Neckar aus. Außerdem gibt es sog. mittelzentrale Verbünde kooperierender Zentren, bei denen innerhalb eines Mittelbereichs mehrere zentrale Orte der mittel- und oberzentralen Stufe einen Beitrag zur mittelzentralen Versorgung leisten<sup>8</sup>.

In Mecklenburg-Vorpommern besteht ebenfalls eine dreistufige Gliederung aus Ober-, Mittel, und Grundzentren. Ergänzend wird festgelegt, dass mehrere Gemeinden zusammen als Mittel- oder Grundzentrum eingestuft werden können und dass Ober- und Mittelzentren mit benachbarten Zentralen Orten gleicher oder höherer Stufe kooperieren können, wenn sie mangels Tragfähigkeit

---

<sup>5</sup> vgl. 4.2 LEP Hessen 2000; 2.2 03 Satz 4 LROP-Änderungsentwurf Niedersachsen 2015; 2.1 LEP Sachsen-Anhalt 2010; 2.2.2 LEP Thüringen 2025

<sup>6</sup> 2.2 03 Satz 6 LROP-Änderungsentwurf Niedersachsen 2015

<sup>7</sup> 6.2-1 LEP NRW 2015

<sup>8</sup> 3.1.1 LEP IV 2008

ihres Verflechtungsbereichs einzelne zentralörtliche Aufgaben ihrer Stufe nicht umfassend wahrnehmen können<sup>9</sup>. Hiervon wird im Fall von Stralsund und Greifswald Gebrauch gemacht, die sich die zentralörtliche Funktion des Oberzentrums teilen.

Eine sehr ausdifferenzierte Zentrenhierarchie hat das Bundesland Schleswig-Holstein. Hier wird versucht, der besonderen Situation durch die Nachbarschaft zum Oberzentrum Hamburg Rechnung zu tragen, indem als spezielle Sonderform von Mittelzentren noch Mittelzentren im Verdichtungsraum definiert wurden. Darüber hinaus gibt es (neben Ober-, Mittel- und Unterzentren) noch Unterzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren, ländliche Zentralorte, Stadtrandkerne I., Stadtrandkerne II. Ordnung sowie Stadtrandkerne I. Ordnung mit Teilfunktionen von Mittelzentren<sup>10</sup>.

**Abb. 1: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zur Zentrenhierarchie im Vergleich**

Raumordnungsplan	Zentrenhierarchie
<b>Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)</b>	Der LEP legt die Gliederung in Oberzentren (2.5.8 Z) und Mittelzentren (2.5.9 Z) fest. Der Regionalplan bestimmt die Unterzentren und Kleinzentren.  <b>Vorgaben für Klein- und Unterzentren im LEP:</b> (2.5.10 Z) Unterzentren sollen als Standorte von Einrichtungen und Arbeitsplätzen so entwickelt werden, dass sie auch den qualifizierten, häufig wiederkehrenden Bedarf eines Verflechtungsbereichs der Grundversorgung decken können. Die Verflechtungsbereiche sollen im Ländlichen Raum mindestens 10.000 Einwohner umfassen.  (2.5.11 Z) Kleinzentren sollen als Standorte von zentralörtlichen Einrichtungen der Grundversorgung so entwickelt werden, dass sie den häufig wiederkehrenden überörtlichen Bedarf ihres Verflechtungsbereichs decken können. Die Verflechtungsbereiche sollen in der Regel mindestens 8.000 Einwohner umfassen.
<b>Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)</b>	(2.1.5) Die Mittel- und Oberzentren werden gemäß Anhang 1 festgelegt. (Z)  (2.1.5) Die Grundzentren werden in den Regionalplänen festgelegt. Die Nahbereiche aller Zentralen Orte werden in den Regionalplänen als Teil der Begründung abgegrenzt. (Z)
<b>Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)</b>	(3.2) In der zentralörtlichen Gliederung der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg werden Zentrale Orte der Stufen Metropole, Oberzentrum und Mittelzentrum festgelegt. (Z)
<b>Landesentwicklungsplan Hessen (2000)</b>	(4.2) Aufteilung in Oberzentrum, Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums und Mittelzentren. (4.2.3) Die Bestimmung der Unterzentren und der ergänzenden Kleinzentren ist Aufgabe der Regionalplanung.
<b>Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)</b>	Im LEP erfolgt die Festlegung der Ober- und Mittelzentren (3.2.1 und 3.2.2). Verweis, dass in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Grundzentren (3.2.3) und Siedlungsschwerpunkte (3.3) festgelegt werden sollen.  Verweis auf die Kriterien von Zentralen Orten (Seite 26, Abbildung 8).
<b>Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)</b>	(2.2 03 Satz 1) Zentrale Orte sind Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren. (2.2 03 Satz 4 u. 5) Die Oberzentren und Mittelzentren sind im Landes-Raumordnungsprogramm abschließend festgelegt. In Einzelfällen sind Mittelzentren oberzentrale Teilfunktionen zugewiesen.

<sup>9</sup> 3.2 LEP M-V 2005

<sup>10</sup> 2.2 Ziel 1 LEP SH 2010

Raumordnungsplan	Zentrenhierarchie
	<p>(2.2 03 Satz 6 bis 9) Die Grundzentren sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festzulegen. In Einzelfällen können Grundzentren mittelzentrale Teilfunktionen zugewiesen werden. Der grundzentrale Verflechtungsbereich eines Zentralen Ortes ist das jeweilige Gemeinde- oder das Samtgemeindegebiet. Werden in einer Gemeinde oder Samtgemeinde mehrere Zentrale Orte festgelegt, sind abweichend von Satz 8 die jeweiligen grundzentralen Verflechtungsbereiche in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit der Gemeinde oder Samtgemeinde zu bestimmen.</p> <p>(2.2 04) Zentrale Orte sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete festzulegen.</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)</b></p>	<p>(2.1) Zentralörtliche Gliederung: Die räumliche Entwicklung im Landesgebiet ist auf das bestehende, funktional gegliederte System Zentraler Orte auszurichten. (Z)</p> <p>Gliederung erfolgt in Ober-, Mitte- und Grundzentren.</p>
<p><b>Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)</b></p>	<p>Einteilung in Oberzentren (Z 36), Mittelzentren (Z 39) und mittelzentralen Verbund (Z 40).</p> <p>(Z40) Leisten innerhalb eines Mittelbereichs mehrere zentrale Orte der mittel- und oberzentralen Stufe (Mittel- und Oberzentren) einen Beitrag zur mittelzentralen Versorgung, so handelt es sich um einen sogenannten »mittelzentralen Verbund kooperierender Zentren«.</p> <p>(Z 42) Die Zuordnung von grundzentralen Funktionen in Grundzentren und die Abgrenzung ihrer Nahbereiche (»monozentrale Nahbereiche«) wird durch die Regionalplanung vorgenommen.</p> <p>(G43) Die Regionalplanung kann für die grundzentrale Versorgung auch einen sogenannten »grundzentralen Verbund« mit Kooperationsgebot für Nahbereiche ausweisen.</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)</b></p>	<p>(2.1.2 - 1) Die Zentralen Orte und die entsprechenden Verflechtungsbereiche sind nach einem dreistufigen System als</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oberzentrum mit dem zugehörigen Oberbereich</li> <li>- Mittelzentrum mit dem zugehörigen Mittelbereich</li> <li>- Grundzentrum mit dem zugehörigen Nahbereich</li> </ul> <p>differenziert und entsprechend Anlage 1 (Tabelle) und Anlage 2 (Karte) festgelegt. (Z)</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)</b></p>	<p>Festlegung der Oberzentren (Z 1.3.6) und Mittelzentren (Z 1.3.7).</p> <p>(Z 1.3.8) Grundzentren sind in den Regionalplänen zur Ergänzung der Ober- und Mittelzentren festzulegen, wenn die Festlegung zur Netzergänzung der grundzentralen Versorgung in zumutbarer Entfernung erforderlich ist. Hierzu sind in den Regionalplänen auf der Grundlage sozioökonomischer Daten Nahbereiche darzustellen. Die Festlegung von Grundzentren ist nur zulässig, wenn diese Gemeinden hinreichend leistungsfähige Versorgungs- und Siedlungskerne aufweisen, eine Funktion als ÖPNV-Knotenpunkt erfüllen und die nachfolgenden Einwohnerzahlen nicht unterschreiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mindestens 15 000 Einwohner im Verflechtungsbereich innerhalb des Verdichtungsraumes,</li> <li>- mindestens 7 000 Einwohner im Verflechtungsbereich im ländlichen Raum.</li> </ul> <p>Diese Einwohnergrenzen dürfen dann unterschritten werden, wenn besondere raumstrukturelle Bedingungen die Festlegung des Grundzentrums erfordern und eine angemessene grundzentrale Versorgung auf andere Weise nicht gesichert werden kann. (Z)</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010)</b></p>	<p>Bestimmung der Oberzentren (2.1 - Z 36) und Mittelzentren (2.1 - Z 37), Mittelzentren mit Teilfunktion von Oberzentren (2.1 - Z 37), Grundzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren (2.1 - Z 38).</p> <p>(2.1 - Z 39) Grundzentren sind in den Regionalen Entwicklungsplänen unter Zugrundelegung folgender Kriterien festzulegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Der im Zusammenhang bebaute Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordne-</li> </ul>

Raumordnungsplan	Zentrenhierarchie
	<p>ten städtebaulichen Entwicklung, soll in der Regel mindestens über 3 000 Einwohner verfügen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Versorgungsbereich soll in der Regel mindestens 9 000 Einwohner umfassen.</li> <li>- Die Erreichbarkeit durch die Bevölkerung des Versorgungsbereiches ist in der Regel in 15 Minuten PKW- Fahrzeit zu gewährleisten.</li> </ul> <p>In dünn besiedelten Räumen gemäß § 2a Nr. 3d Zweites Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (GVBl. LSA 2007 S. 466) kann von den Kriterien abgewichen werden, wenn Erreichbarkeit und Tragfähigkeit nicht in Übereinstimmung zu bringen sind. Dieses ist im Einzelfall zu begründen, wobei der Erreichbarkeit das höhere Gewicht beizumessen ist, um gleichwertige Lebensbedingungen auch im ländlichen Raum mit geringer Siedlungs- und Einwohnerdichte sicherstellen zu können.</p> <p>Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens ist im Einvernehmen mit den Kommunen, in denen Zentrale Orte festgelegt werden sollen, der Zentrale Ort räumlich konkret festzulegen.</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)</b></p>	<p>(2.2 1 Z) Das Zentralörtliche System in Schleswig-Holstein umfasst Zentrale Orte und Stadtrandkerne. Diese sind unterteilt in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oberzentren,</li> <li>- Mittelzentren,</li> <li>- Mittelzentren im Verdichtungsraum,</li> <li>- Unterzentren mit Teilfunktionen von Mittelzentren,</li> <li>- Unterzentren,</li> <li>- ländliche Zentralorte,</li> <li>- Stadtrandkerne I. und II. Ordnung sowie</li> <li>- Stadtrandkerne I. Ordnung mit Teilfunktionen von Mittelzentren.</li> </ul> <p>(2.2 2 Z) Zentraler Ort oder Stadtrandkern ist das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet der zentralörtlich eingestuften Gemeinde. Die baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiete sind in den Regionalplänen festzulegen. Von einbezogenen Nachbargemeinden sind übergreifende Planungskonzepte der zentralörtlich eingestuften Gemeinde zu beachten.</p> <p>Die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sind in der Hauptkarte nachrichtlich dargestellt.</p>
<p><b>Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)</b></p>	<p>(2.2.2 G) Die zentralörtliche Gliederung mit Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie die sie ergänzenden Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums soll zur Festigung und Entwicklung der für Thüringen typischen polyzentrischen Siedlungsstruktur beitragen. Planungen und Maßnahmen, die dieser Struktur entgegenwirken, sollen vermieden werden.</p> <p>(2.2.4 G) Zentralörtliche Funktionen können funktionsteilig von mehreren Gemeinden auf der Grundlage eines raumordnerischen Vertrags bzw. durch Zusammenschluss zu Planungsverbänden zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung für einen gemeinsamen Versorgungsbereich wahrgenommen werden (funktionsteilige Zentrale Orte).</p> <p>(2.2.5 Z) Benennung der Oberzentren (Aufgabe siehe 2.2.6 G)</p> <p>(2.2.7 Z) Benennung der Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums (Aufgabe siehe 2.2.8 G)</p> <p>(2.2.9 Z) Benennung der Mittelzentren (Aufgabe siehe 2.2.10 G)</p> <p>(2.2.11) Die Bestimmung der Grundzentren erfolgt gesondert durch eine nachfolgende Änderung des Landesentwicklungsprogramms. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Grundzentren in den Regionalplänen fort (Aufgabe siehe 2.2.12 G)</p> <p>(2.2.14 G) Vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen, polyzentrischen Siedlungsstruktur und zukünftiger Profilierung sollen Gemeinden mit einer überörtlich bedeutsamen Gemeindefunktion die Zentralen Orte aufgaben- und handlungsbezogen ergänzen und einen spezifisch-sektoralen Beitrag zur teilräumlichen Entwicklung leisten. Die räumlichen Voraussetzungen für diese Gemeindefunktion sollen erhalten oder weiter verbessert werden.</p>

## 2.2 Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot

Alle Bundesländer verfolgen in ihrer Landesplanung das Zentralitätsgebot bzw. Konzentrationsgebot, wonach vom Grundsatz her die Ansiedlung und/oder Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels nur in den Zentralen Orten zulässig sein soll. Dabei wird in einigen Ländern der Begriff Zentralitätsgebot verwendet, in anderen der Begriff Konzentrationsgebot. Die beiden Begriffe können als Synonyme verstanden werden.

In Niedersachsen bezieht sich beispielsweise in seinem Konzentrationsgebot bei der Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten auf die zentralen Siedlungsbereiche des jeweiligen Zentralen Ortes<sup>11</sup>. In Schleswig-Holstein sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen nach dem Zentralitätsgebot aufgrund „ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität nur in den Zentralen Orten vorzusehen“<sup>12</sup>.

In einigen Bundesländern gibt es jedoch Ausnahmeregelungen, welche das Zentralitätsgebot betreffen. Das LEP Bayern erlaubt beispielsweise eine Ausweisung für Einzelhandelsgroßprojekte auch außerhalb der Zentralen Orte „für Nahversorgungsbetriebe bis 1 200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in allen Gemeinden“ und „für Einzelhandelsgroßprojekte, die überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dienen, nur in Mittel- und Oberzentren sowie in Grundzentren mit bestehenden Versorgungsstrukturen in dieser Bedarfsgruppe“ (5.3.1 LEP Bayern 2013).

Auch in Baden-Württemberg sind Abweichungen des Zentralitätsgebotes in der Zielformulierung enthalten. Neben den Standorten Ober-, Mittel- und Unterzentren dürfen Einzelhandelsgroßprojekte abweichend auch in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Allerdings nur, „wenn dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind“ (3.3.7 LEP BaWü 2002).

In Hessen sind Einzelhandelsgroßprojekte nur in den im Regionalplan ausgewiesenen Siedlungsbereichen zulässig, allerdings kann die Zulässigkeit in begründeten Ausnahmen vom Ziel des Zentralitätsgebotes abweichen, z.B. aufgrund der örtlichen Grundversorgung. Dabei wird auf die Bedeutung des interkommunalen Abstimmungsgebotes verwiesen. Zudem sollen sich die Einzelhandelsgroßprojekte in die bestehenden Siedlungsbereiche unter der Prämisse der Erreichbarkeit durch den ÖPNV integrieren<sup>13</sup>.

Das Saarland lässt großflächige Einzelhandelseinrichtungen in Ausnahmefällen auch in nicht-zentralen Gemeindeteilen zu, „wenn dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der wohnortnahen, örtlichen Grundversorgung dient und eine entsprechende Mantelbevölkerung [...] vorhanden ist“ (2.5.2 Ziel 42 LEP Saarland 2006). Dort wird auch geregelt, dass über die Ausnahmeerforderlichkeit sowie den Standort und den Umfang der Einzelhandelsansiedlung die Landesplanungsbehörde entscheidet.

Mecklenburg-Vorpommern lässt Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich in allen Zentralen Orten zu. Als Einschränkung sind Einzelhandelsgroßprojekte mit einer Geschossfläche von mehr als 5.000 m<sup>2</sup> nur in Ober- und Mittelzentren zulässig<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> 2.3 04 LROP-Änderungsentwurf Niedersachsen 2015

<sup>12</sup> 2.8 Ziel 3 LEP SH 2010

<sup>13</sup> 4.1.2 LEP Hessen 2000

<sup>14</sup> 4.3.2 Ziel 1 LEP M-V 2005

Auch in Rheinland-Pfalz werden Schwellenwerte im Zentralitätsgebot verwendet. Betriebe mit mehr als 2.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche sind dort nur in Mittel- und Oberzentren zulässig, in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion aber mit mehr als 3.000 Einwohnern sind ausnahmsweise großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu 1.600 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist<sup>15</sup>.

In Sachsen-Anhalt kann unter strengen Voraussetzungen eine Ausweisung von Sondergebieten für Einzelhandelsgroßprojekte auch in Grundzentren erfolgen, nämlich wenn der zentralörtliche Versorgungsbereich von Ober- und Mittelzentren nicht beeinträchtigt wird, für das Gebiet einer Regionalen Planungsgemeinschaft eine von dieser erstellte Einzelhandelskonzeption vorliegt und die Notwendigkeit der Errichtung des großflächigen Einzelhandelsbetriebes für die qualitätsgerechte Versorgung der Bevölkerung nachgewiesen ist<sup>16</sup>.

Thüringen lässt Einzelhandelsgroßprojekte nur in Zentralen Orten höherer Stufe zu. „Ausnahmsweise zulässig sind Einzelhandelsgroßprojekte in Grundzentren, wenn sie zur Sicherung der Grundversorgung dienen und in nichtzentralen Orten, wenn sie der Grundversorgung dienen, die Funktionsfähigkeit der umliegenden Zentralen Orte nicht beeinträchtigen und der Einzugsbereich nicht wesentlich über das Gemeindegebiet hinausgeht“ (2.6.1 LEP Thüringen 2025). Eine ähnliche, wenn auch weniger detaillierte Regelung hat Sachsen. Auch dort sind Einzelhandelsgroßprojekte nur in Ober- und Mittelzentren zulässig, allerdings in Bezug auf die Sicherung der Grundversorgung auch in Grundzentren<sup>17</sup>.

Als besonderer Fall ist Nordrhein-Westfalen hervorzuheben, wo anstelle des üblichen Zentrale-Orte-Systems auf die zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche abgestellt wird. Demnach dürfen nur in den regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen großflächige Einzelhandelsvorhaben realisiert werden<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> 3.2.3 Ziel 57 LEP IV 2008

<sup>16</sup> 2.3 G 43 LEP ST 2010

<sup>17</sup> 2.3.2.1 u. 2.3.2.2 LEP Sachsen 2013

<sup>18</sup> 6.5-1 u. 6.2-1 LEP NRW, Entwurf 2015

Abb. 2: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Konzentrationsgebot im Vergleich

Raumordnungsplan	Zentralitäts-/Konzentrationsgebot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)	<p>(3.3.7) 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 Untertzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. (Z)</p> <p>Hiervon abweichend kommen auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion in Betracht, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder</li> <li>- diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Untertzentren zusammengewachsen sind. (Z)</li> </ul>
Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)	<p>(5.3.1) Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte dürfen nur in Zentralen Orten ausgewiesen werden. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)	<p>(3.8 Absatz 1) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind nur in Zentralen Orten zulässig (Konzentrationsgebot). (Z)</p> <p>(3.9 Absatz 1) Die Errichtung oder die Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist abweichend von Z 3.8 Absatz 1 auch außerhalb der Zentralen Orte zulässig, wenn das Vorhaben überwiegend der Nahversorgung dient und sich der Standort in einem Zentralen Versorgungsbereich befindet. Ein Vorhaben dient überwiegend der Nahversorgung, wenn die gesamte vorhabenbezogene Verkaufsfläche 2000 Quadratmeter nicht überschreitet und auf mindestens 75 Prozent der Verkaufsfläche nahversorgungsrelevante Sortimente nach Tabelle 4 Nummer 1.1 angeboten werden. (Z)</p> <p>(3.9 Absatz 2) In den gemäß Z 3.7 festgelegten Grundfunktionalen Schwerpunkten ist die Errichtung oder die Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über die in Absatz 1 getroffenen Festlegungen hinaus zulässig, wenn die zusätzliche vorhabenbezogene Verkaufsfläche 1000 Quadratmeter nicht überschreitet, wobei für diese keine Sortimentsbeschränkung zu beachten ist. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Hessen (2000)	<p>(4.1.2) Flächen für großflächige Einzelhandelsprojekte (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) kommen nur in Oberzentren und Mittelzentren (zentrale Ortsteile) in Betracht.</p> <p>In begründeten Ausnahmefällen, z. B. zur örtlichen Grundversorgung, und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen ist eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig. Hierbei kommt dem interkommunalen Abstimmungsgebot eine besondere Bedeutung zu. (Z)</p>
Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)	<p>(4.3.2-1) Einzelhandelsgroßprojekte: Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 der BauNVO - hierunter fallen auch Hersteller-Direktverkaufszentren und sonstige neue Betriebsformen des Einzelhandels, die mit diesen in ihren Auswirkungen vergleichbar sind - sind mit Ausnahme von (7) nur in zentralen Orten zulässig, bei einer Geschossfläche von mehr als 5.000 m<sup>2</sup> nur in Ober- und Mittelzentren. (Z)</p> <p>(4.3.2-7) Im Einzelfall können Einzelhandelsgroßprojekte in den Randbereichen der Stadt-Umland-Räume dann angesiedelt werden, wenn die Ansiedlungsgemeinde mit der Kernstadt intensive funktionale Verflechtungen aufweist, verkehrlich mit Öffentlichem Personennahverkehr gut erreichbar ist und die Entwicklung der Einzelhandelsfunktion der Kernstadt nicht beeinträchtigt. Standortentscheidungen für die Entwicklung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in Stadt-Umland-Räumen sind auf der Basis interkommunaler Abstimmungen - (regionale Einzelhandelsentwicklungskonzepte) zu treffen. (Z)</p>



Raumordnungsplan	Zentralitäts-/Konzentrationsgebot
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)	(2.3 04) Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind nur innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes des jeweiligen Zentralen Ortes zulässig (Konzentrationsgebot).
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)	(6.5-1) Standorte des großflächigen Einzelhandels nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen: Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)	(Z 57) Die Errichtung und Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist nur in zentralen Orten zulässig (Zentralitätsgebot). Betriebe mit mehr als 2.000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche* kommen nur in Mittel- und Oberzentren in Betracht. Ausnahmsweise sind in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu insgesamt 1.600 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. (Z) * Die Verkaufsfläche umfasst in der Regel alle Flächen eines Betriebes, die dem Kunden dauerhaft für Verkaufszwecke zugänglich sind. Nicht zur Verkaufsfläche zählen Büroräume, Lager- und Vorbereitungsflächen, Werkstätten und Flächen, die Personalzwecken dienen. (Z 59) Die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten ist auch an Ergänzungsstandorten der zentralen Orte zulässig. Diese sind ebenfalls von den Gemeinden in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen und zu begründen. Innenstadtrelevante Sortimente sind als Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen.
Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)	(2.5.2 - 42) (Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind nur im Oberzentrum sowie in den Mittel- und Grundzentren zulässig (Konzentrationsgebot). In Ausnahmefällen sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen auch in nicht-zentralen Gemeindeteilen zulässig, wenn - dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der wohnortnahen, örtlichen Grundversorgung dient und - eine entsprechende Mantelbevölkerung, d. h. die für die Auslastung der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen erforderliche Bevölkerungszahl, vorhanden ist. Über Ausnahmeerfordernisse sowie Standort und Umfang der Einzelhandelsansiedlung, -erweiterung oder -änderung entscheidet die Landesplanungsbehörde.
Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)	(Z 2.3.2.1) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben sowie sonstigen großflächigen Handelsbetrieben, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den vorstehend bezeichnenden großflächigen Einzelhandelseinrichtungen vergleichbar sind, ist nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Factory-Outlet-Centern ist nur in Oberzentren zulässig. (Z) (Z 2.3.2.2) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen ist zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs auch in Grundzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010)	(2.3 - Z 46) Die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung ist an Zentrale Orte der oberen oder mittleren Stufe zu binden. Die Ausweisung von Sondergebieten für eine spezifische Form großflächiger Einzelhandelsbetriebe, Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center - FOC), ist nur an integrierten Standorten in Zentralen Orten der oberen Stufe (Oberzentren) vorzusehen

Raumordnungsplan	Zentralitäts-/Konzentrationsgebot
	<p>und darf die Attraktivität der Innenstädte nicht gefährden. (Z)                      (2.3 - G 43) Die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung kann im Einzelfall auch in einem Grundzentrum erfolgen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Der zentralörtliche Versorgungsbereich von Ober- und Mittelzentren darf nicht beeinträchtigt werden.</li> <li>- Für das Gebiet einer Regionalen Planungsgemeinschaft muss eine von dieser erstellte Einzelhandelskonzeption vorliegen.</li> <li>- Die Notwendigkeit der Errichtung des großflächigen Einzelhandelsbetriebes muss für die qualitätsgerechte Versorgung der Bevölkerung nachgewiesen sein.</li> </ul>
<p><b>Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)</b></p>	<p>(2.8. 3 Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen und Dienstleistungszentren sind wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität nur in den Zentralen Orten (2.2) vorzusehen (Zentralitätsgebot). Das gilt auch für mehrere kleinere Ladeneinheiten im räumlich-funktionalen Verbund, deren Gesamtgröße die Großflächigkeit erreicht und die örtliche Versorgungsfunktion überschreitet sowie die Erweiterung vorhandener Betriebe in die Großflächigkeit hinein.</p>
<p><b>Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)</b></p>	<p>(2.6.1 Z) Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten ist nur in Zentralen Orten höherer Stufe zulässig (Konzentrationsgebot). Ausnahmsweise zulässig sind Einzelhandelsgroßprojekte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in Grundzentren, wenn sie zur Sicherung der Grundversorgung dienen und</li> <li>- in nichtzentralen Orten, wenn sie der Grundversorgung dienen, die Funktionsfähigkeit der umliegenden Zentralen Orte nicht beeinträchtigen und der Einzugsbereich nicht wesentlich über das Gemeindegebiet hinausgeht.</li> </ul>

## 2.3 Kongruenzgebot

Das Kongruenzgebot kann als ausgleichendes und vervollständigendes Korrektiv zum Beeinträchtigungsgebot gesehen werden: Bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben, die ein weitreichendes Einzugsgebiet aufweisen, sind, die Auswirkungen oft weit gestreut, sodass es nicht zu wesentlichen Auswirkungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbotes für einzelne Standorte kommt. Dort kann aber regelmäßig eine Verletzung des Kongruenzgebotes in Frage kommen, wenn nämlich das Einzugsgebiet so weitreichend ist, dass es über den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde hinausgeht.

Als Maßeinheit für das Kongruenzgebot greifen die Landesplanungen unter anderem auf den Vorhabenumsatz, die Verkaufsfläche, den Einzugsbereich oder die Kaufkraftabschöpfung zurück. Von Bedeutung ist – gewissermaßen als Vergleichsmaßstab – außerdem, dass die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche hinreichend bestimmt oder bestimmbar sind (ausführlich hierzu Kap. 4.3)

Im LEP für die Hauptstadtregion soll wie schon im LEP Berlin-Brandenburg (2009) als Ziel festgelegt werden, dass Einzelhandelsgroßprojekte dem zentralörtlichen Versorgungsbereich und der zentralörtlichen Funktion entsprechen müssen. Genauere Hinweise, wie die Relation zwischen Einzugsbereich und zentralörtlichem Verflechtungsbereich zu bemessen ist, findet sich in der Begründung.

Auch in Baden-Württemberg wird lediglich definiert, dass die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein soll, „dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet“ (3.3.71 LEP BaWü 2002).

In Sachsen-Anhalt wird ebenfalls die Verkaufsfläche, ergänzt um das Warensortiment, als Maßstab für das Kongruenzgebot verwendet. Beide „müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen“ (2.3 Z 47 LEP ST 2010).

Auch Thüringen gibt lediglich vor, dass Einzelhandelsgroßprojekte „sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen“ sollen (2.6.2 LEP 2025). Das Kongruenzgebot ist in Thüringen lediglich ein Grundsatz.. Als Maßstab sind sog. „Mittelzentrale Funktionsräume“ in einer Karte bestimmt.

Sehr ausführlich sind hingegen die Bestimmungen zum Kongruenzgebot in Schleswig-Holstein. Dort werden je nach zentralörtlicher Funktion und Einwohnergrößenklasse unterschiedliche Verkaufsflächen-Schwellenwerte für Einzelhandelsgroßprojekte verschiedener Art (z.B. „einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs“, „Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen“, „Einkaufseinrichtungen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs“;) festgesetzt, zudem werden verschiedene Ausnahmeregelungen definiert. Übergreifend wird aber auch in Schleswig-Holstein vorgegeben, dass Art und Umfang der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen „dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung der Standortgemeinde entsprechen“ müssen und dass „die Gesamtstruktur des Einzelhandels [...] der Bevölkerungszahl und der sortimentspezifischen Kaufkraft im Nah- beziehungsweise Verflechtungsbereich angemessen sein“ soll (2.8 Ziel 5 LEP SH 2010).

In Bayern werden für das Kongruenzgebot Kaufkraftabschöpfungsquoten in Form von Schwellenwerten vorgegeben. Konkret dürfen Einzelhandelsgroßprojekte in Bezug auf zentrenrelevante Sortimente bis zu 30 % (in Städten bis 100.000 Ew.) bzw. bis zu 15 % (in Städten über 100.000

Ew.) der sortimentspezifischen Kaufkraft im Verflechtungsbereich abschöpfen, in Bezug auf nahversorgungs- und nicht-zentrenrelevante Sortimente maximal 25 %<sup>19</sup>.

Auch Niedersachsen versucht, nachdem dem früheren Kongruenzgebot aufgrund seiner Unbestimmtheit der Zielcharakter abgesprochen wurde<sup>20</sup>, das Kongruenzgebot nunmehr über eine auf den zentralörtlichen Verflechtungsbereich bezogene Kaufkraftabschöpfungsquote zu steuern. Demnach dürfen nicht mehr als 30 % des Vorhabenumsatzes aus Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraumes stammen. Der Kongruenzraum soll dabei einen ausschließlich auf die Einzelhandelsfunktion bezogenen Verflechtungsbereich darstellen, der von dem ansonsten multifunktionalen zentralörtlichen Verflechtungsbereich abweichen kann<sup>21</sup>.

Als einziges Flächenland hat Rheinland-Pfalz keine dem Kongruenzgebot entsprechende Regelung in seinem LEP. In Nordrhein-Westfalen beziehen sich die Regelungen zum Kongruenzgebot ausschließlich auf Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten<sup>22</sup>.

**Abb. 3: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Kongruenzgebot im Vergleich**

Raumordnungsplan	Kongruenzgebot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)	(3.3.7.1) Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)	Siehe Beeinträchtigungsverbot (5.3.3).
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)	(3.8 Absatz 3) Neue oder zu erweiternde großflächige Einzelhandelseinrichtungen in den Zentralen Orten dürfen maximal dem zentralörtlichen Versorgungsbereich und der zentralörtlichen Funktion entsprechen (Kongruenzgebot). (Z) (3.12) Bei der Entwicklung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen soll dafür Sorge getragen werden, dass nicht mehr als 25 Prozent der sortimentspezifischen Kaufkraft im einschlägigen Bezugsraum abgeschöpft werden. (G)
Landesentwicklungsplan Hessen (2000)	(4.1.2) Großflächige Einzelhandelsvorhaben haben sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einzufügen.
Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)	(4.3.2-2) Zulässigkeitskriterien: Neuansiedlungs-, Umnutzungs- oder Erweiterungsvorhaben von Einzelhandelsgroßprojekten sind nur zulässig wenn Größe, Art und Zweckbestimmung in einem angemessenen Verhältnis zu Größe und Versorgungsfunktion des zentralen Ortes stehen und die Auswirkungen des Vorhabens den Verflechtungsbereich des zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten. (Z)
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)	(2.3 03 Satz 1) In einem Grundzentrum darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes das Gemeinde- oder Stadtgebiet als Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot grundzentral). (2.3 03 Satz 2) In einem Mittel- oder Oberzentrum darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes in Bezug auf seine periodischen Sortimente das Gemeinde- oder Stadtgebiet als Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot grundzentral). (2.3 03 Satz 3) In einem Mittel- oder Oberzentrum soll das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes in Bezug auf seine aperiodischen Sortimente den maßgeblichen Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten

<sup>19</sup> vgl. 5.5.3 LEP Bayern 2013

<sup>20</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03. 2012 - 1 KN 152/10; vgl. hierzu ausführlich Kap. 4.3

<sup>21</sup> 2.3 03 LROP Niedersachsen Änderungsentwurf 2015

<sup>22</sup> 6.5-4 LEP NRW Entwurf 2015

Raumordnungsplan	Kongruenzgebot
	<p>(Kongruenzgebot aperiodisch mittel- und oberzentral).</p> <p>(2.3 03 Satz 4) Der maßgebliche Kongruenzraum gemäß Satz 3 ist von der unteren Landesplanungsbehörde unter Berücksichtigung insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der zentralörtlichen Versorgungsaufträge der Standortgemeinde sowie benachbarter Zentraler Orte,</li> <li>- der verkehrlichen Erreichbarkeit der betreffenden Zentralen Orte,</li> <li>- von grenzüberschreitenden Verflechtungen und</li> <li>- der Marktgebiete auf Grundlage kommunaler Einzelhandelskonzepte zu ermitteln.</li> </ul> <p>(2.3 03 Satz 5) Eine wesentliche Überschreitung nach den Sätzen 1 bis 34 ist gegeben, wenn mehr als 30 % des Vorhabensumsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des maßgeblichen Kongruenzraumes erzielt würde.</p> <p>(2.3 03 Satz 6) Das Kongruenzgebot ist sowohl für das neue Einzelhandelsgroßprojekt insgesamt als auch sortimentsbezogen einzuhalten.</p> <p>(2.3 03 Satz 9 u. 10) Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte jenseits der Gemeindegrenze des kongruenten Zentralen Ortes in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen. Voraussetzung ist, dass den Grundsätzen und Zielen zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des kongruenten Zentralen Ortes.</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)</b></p>	<p>(6.5-4) Nicht zentrenrelevante Kernsortimente (Verkaufsfläche): Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten. (G)</p> <p>(6.5-5) Nicht zentrenrelevante Kernsortimente (Standort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente): Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt. (Z)</p> <p>(6.5-6) Nicht zentrenrelevante Kernsortimente (Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente): Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebietes für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nicht überschreiten. (G)</p>
<p><b>Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)</b></p>	<p>./.</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)</b></p>	<p>(2.5.2 - 44) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen müssen sich bezüglich Größenordnung und Warensortiment funktional in die vorgegebene zentralörtliche Versorgungsstruktur einfügen. Der Einzugsbereich der entsprechenden Einzelhandelseinrichtung darf den Verflechtungsbereich des betreffenden zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot). Dies ist vom Planungsträger entsprechend nachzuweisen. (Z)</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)</b></p>	<p>(Z 2.3.2.4) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen soll nicht dazu führen, dass der Einzugsbereich den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes wesentlich überschreitet. (Z)</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Sachsen-</b></p>	<p>(2.3 - Z 47) Verkaufsfläche und Warensortiment von Einkaufszentren, groß-</p>

Raumordnungsplan	Kongruenzgebot
Anhalt (2010)	flächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen.
Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)	<p>(2.8. 5 Z) Art und Umfang solcher Einrichtungen müssen dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung der Standortgemeinde entsprechen; die Gesamtstruktur des Einzelhandels muss der Bevölkerungszahl und der sortimentspezifischen Kaufkraft im Nah- beziehungsweise Verflechtungsbereich angemessen sein (Kongruenzgebot). Dementsprechend vorbehalten sind</p> <p><u>Oberzentren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, höherwertigen, langfristigen oder spezialisierten Bedarfs (Großkaufhäuser, Fachmärkte mit mehr als 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben),</li> <li>- Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit mehr als 15.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort.</li> </ul> <p>Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory- oder Designer-Outlet-Center) als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind nur in Oberzentren zulässig. Sie sind in die vorhandene Zentrenstruktur zu integrieren.</p> <p><u>Mittelzentren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs (Kaufhäuser, Fachgeschäfte oder Fachmärkte) mit bis zu 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben sowie Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit bis zu 15.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort,</li> <li>- mit bis zu 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs (Kaufhäuser, Fachgeschäfte oder Fachmärkte) mit bis zu 8.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben sowie Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit bis zu 10.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort.</li> </ul> <p><u>Unterkentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit mehr als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich über die Einkaufseinrichtungen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs hinaus in begründeten Einzelfällen Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs mit bis zu 8.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben,</li> <li>- mit bis zu 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich über die Einkaufseinrichtungen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs hinaus in begründeten Einzelfällen Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs mit bis zu 6.500 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.</li> </ul> <p><u>Unterkentren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs mit bis zu 5.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben,</li> <li>- mit bis zu 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs mit bis zu 4.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.</li> </ul> <p><u>Stadtrandkernen I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- den Unterkentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums entsprechende Einkaufseinrichtungen.</li> </ul>

Raumordnungsplan	Kongruenzgebot
	<p>Auf der Grundlage übergreifender Konzepte sind in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich.</p> <p><u>Stadtrandkernen I. Ordnung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- den Unterzentren entsprechende Einkaufseinrichtungen. Maßgeblich sind die Einwohnerzahlen des jeweiligen Versorgungsbereiches.</li> </ul> <p>Auf der Grundlage übergreifender Konzepte sind in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich.</p> <p><u>Ländlichen Zentralorten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit mehr als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des Grundbedarfs mit bis zu 2.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben,</li> <li>- mit bis zu 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des Grundbedarfs mit bis zu 1.500 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.</li> </ul> <p><u>Stadtrandkernen II. Ordnung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- den ländlichen Zentralorten entsprechende Einkaufseinrichtungen. Maßgeblich sind die Einwohnerzahlen des jeweiligen Versorgungsbereiches.</li> </ul> <p>Auf der Grundlage übergreifender Konzepte sind in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich.</p> <p><u>Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einkaufseinrichtungen mit höchstens 800 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.</li> </ul> <p>In den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 sind, soweit die Nahbereichsgröße das zulässt, auch Einkaufseinrichtungen mit mehr als 800 Quadratmetern ausnahmsweise möglich. Das gilt insbesondere für Gemeinden mit einer ergänzenden überörtlichen Versorgungsfunktion (2.3 Absatz 2).</p> <p>In begründeten Ausnahmefällen kann von den Schwellenwerten abgewichen werden.</p>
<p><b>Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)</b></p>	<p>(2.6.2 G) Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten soll sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen (Kongruenzgebot). Als räumlicher Maßstab gelten insbesondere die mittelzentralen Funktionsräume.</p>

## 2.4 Integrationsgebot

In allen Raumordnungsplänen der Flächenländer sind Regelungen zum Integrationsgebot zu finden. Das Integrationsgebot dient dazu, großflächige Einzelhandelseinrichtungen innerhalb der Standortgemeinde so zu steuern, dass die zu der raumordnerisch gewollten Erhaltung der Innenstädte und Ortszentren beitragen.

Das Integrationsgebot besagt daher regelmäßig, dass zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nur innerhalb bzw. im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit zentralen Versorgungsbereichen realisiert werden dürfen. Unterschiede zwischen den Ländern bestehen vor allem hinsichtlich der Regelungen zum Umgang mit zentrenrelevanten Randsortimenten in Betrieben mit nicht-zentrenrelevantem Hauptsortiment. Dabei wird – wie auch in der Hauptstadtregion – regelmäßig auf einen Verkaufsflächenanteil von maximal 10 % für zentrenrelevante Randsortimente abgestellt, so beispielsweise auch in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Neben der relativen Begrenzung auf 10 % wird in Niedersachsen ergänzend eine absolute Begrenzung vorgegeben, dort sollen nämlich maximal 800 m<sup>2</sup> zentrenrelevante Randsortimente in einer großflächigen Einzelhandelseinrichtung zulässig sein.

In Hessen wird der im Ziel formulierte vollständige Ausschluss zentrenrelevanter Sortimente außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen in der Begründung relativiert. Dort heißt es: „Deswegen sind z.B. innenstadtrelevante Sortimente an peripheren Standorten auszuschließen und nur ausnahmsweise – z.B. bei einem insgesamt kleinflächigen Randsortiment – zulässig“ (B zu 4.1.2 LEP Hessen 2000). Auf ähnliche Weise werden in Sachsen zentrenrelevante Randsortimente bis zu 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche indirekt zugelassen, indem das Integrationsgebot erst „bei einer Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimente von mehr als 800 m<sup>2</sup>“ gelten soll (2.3.2.3 LEP Sachsen 2013).

Andere Bundesländer (bspw. Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) verzichten auf die Vorgabe eines Schwellenwertes für die zentrenrelevanten Randsortimente. Der verträgliche Umfang wird dort am Beeinträchtigungsverbot bemessen.

Abb. 4: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Integrationsgebot im Vergleich

Raumordnungsplan	Integrationsgebot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)	(3.3.7.2) Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)	(5.3.2) Die Flächenausweisung für Einzelhandelsgroßprojekte hat an städtebaulich integrierten Standorten zu erfolgen. (Z) (5.3.2) Abweichend sind Ausweisungen in städtebaulichen Randlagen zulässig, wenn - das Einzelhandelsgroßprojekt überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dient oder - die Gemeinde nachweist, dass geeignete städtebaulich integrierte Standorte auf Grund der topographischen Gegebenheiten nicht vorliegen. (Z)
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)	(3.10 Absatz 1) Innerhalb Zentraler Orte sollen großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Tabelle 4 Nummer 1 nur in Zentralen Versorgungsbereichen und im Airport-Center im Midfield-Terminalbereich des Flughafens BER entwickelt werden (Integrationsgebot). (G) (3.10 Absatz 2) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment gemäß Tabelle 4 Nummer 2 sind in Zentralen Orten



Raumordnungsplan	Integrationsgebot
	auch außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche zulässig, sofern die vorhabenbezogene Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente 10 Prozent nicht überschreitet. (G)
<b>Landesentwicklungsplan Hessen (2000)</b>	(4.1.2) Bei der geplanten Errichtung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsvorhaben außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche (Innenstadtbereiche, Ortskerne, Stadtteilzentren) sollen innenstadtrelevante Sortimente ausgeschlossen werden. (Z)
<b>Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)</b>	(4.3.2-4) Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten sind nur an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. Bei Standortentwicklungen außerhalb der Innenstadt ist nachzuweisen, dass diese die Funktionsentwicklung und Attraktivität der Innenstadt nicht gefährden. (Z) (4.3.2-5) Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten sind an teilintegrierten verkehrlich gut erreichbaren Standorten zulässig, wenn diese einen baulichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich des zentralen Ortes bilden. Zentrenrelevante Randsortimente innerhalb der Großprojekte nach Satz 1 sind zulässig, wenn keine negativen Auswirkungen auf die Innenstadtentwicklung und Nahversorgungsstrukturen zu erwarten sind (Einzelfallprüfung erforderlich). (Z)
<b>Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)</b>	(2.3 05) Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente zentrenrelevant sind, sind nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig (Integrationsgebot). Diese Flächen müssen in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sein. Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente periodische Sortimente sind, sind ausnahmsweise auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes des Zentralen Ortes im räumlichen Zusammenhang mit Wohnbebauung zulässig, wenn eine Ansiedlung in den städtebaulich integrierten Lagen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere zum Erhalt gewachsener baulicher Strukturen, der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild oder aus verkehrlichen Gründen nicht möglich ist; Satz 2 bleibt unberührt. (2.3 06) Neue Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sind auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes des Zentralen Ortes zulässig, a) wenn die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente nicht mehr als 10 vom Hundert der Gesamtverkaufsfläche und höchstens 800 m <sup>2</sup> beträgt oder b) wenn sich aus einem verbindlichen regionalen Einzelhandelskonzept die Raumverträglichkeit eines größeren Randsortiments ergibt und sichergestellt wird, dass der als raumordnungsverträglich zugelassene Umfang der Verkaufsfläche für das zentrenrelevante Randsortiment auf das geprüfte Einzelhandelsgroßprojekt beschränkt bleibt.
<b>Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)</b>	(6.5-2) Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen. Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur: - in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen sowie - in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen in städtebaulich integrierten Lagen, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen, dargestellt und festgesetzt werden. (Z) Zentrenrelevant sind - die Sortimente gemäß Anlage 1 und - weitere von der jeweiligen Gemeinde als zentrenrelevant festgelegte Sortimente (ortstypische Sortimentsliste).

Raumordnungsplan	Integrationsgebot
	<p>Ausnahmsweise dürfen Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- eine Lage in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere der Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild, nicht möglich ist und</li> <li>- die Bauleitplanung der Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten dient und</li> <li>- zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)</li> </ul> <p>(6.5-5) Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt.</p>
<p><b>Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)</b></p>	<p>(Z 58) Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist nur in städtebaulich integrierten Bereichen, das heißt in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Die städtebaulich integrierten Bereiche (»zentrale Versorgungsbereiche« im Sinne des BauGB) sind von den zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung verbindlich festzulegen und zu begründen. Diese Regelungen müssen auch eine Liste innenstadtrelevanter und nicht innenstadtrelevanter Sortimente umfassen.</p> <p>(Z 59) Die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten ist auch an Ergänzungsstandorten der zentralen Orte zulässig. Diese sind ebenfalls von den Gemeinden in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen und zu begründen. Innenstadtrelevante Sortimente sind als Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen.</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)</b></p>	<p>(2.5.2 - 46) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sind im engen räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereich (integrierter Standort) des jeweiligen zentralen Ortes innerhalb des Siedlungszusammenhangs zu errichten (städtebauliches Integrationsgebot). Im Oberzentrum sowie in den Mittelzentren sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen auch in den Nebenzentren zulässig, sofern sie bezüglich Größenordnung, Warensortiment und Einzugsbereich dem Versorgungsbereich des Nebenzentrums angemessen sind und an einem städtebaulich integrierter Standort errichtet werden. (Z)</p> <p>(2.5.2 - 47) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen können unter Beachtung der landesplanerischen Zielsetzungen in Ausnahmefällen auch außerhalb integrierter Standorte des jeweiligen zentralen Ortes in Sondergebieten (gemäß Baunutzungsverordnung) ausgewiesen werden. Dies gilt allerdings nur für Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten, also für Warensortimente außerhalb der in Anlage 7 dargestellten zentrenrelevanten Sortimentsgruppen, deren Vertriebsformen aufgrund ihrer fachlichen Spezialisierung hauptsächlich auf große ebenerdige Ausstellungs- und Verkaufsflächen angewiesen sind (z. B. Möbelhäuser, Bau- und Gartenmärkte, Autohäuser). In diesen Sondergebieten ist durch geeignete Bebauungsplan-Festsetzungen die Bündelung zulässiger, nicht-zentrenrelevanter Warensortimente zu ermöglichen. (Z)</p>
<p><b>Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)</b></p>	<p>(Z 2.3.2.3) Bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten oder bei einer Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimente von mehr als 800 m<sup>2</sup> ist die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen nur in städtebaulich integrierter Lage zulässig. In</p>

Raumordnungsplan	Integrationsgebot
	den Zentralen Orten, in denen zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen sind, sind diese Vorhaben nur in den zentralen Versorgungsbereichen zulässig. (Z)
<b>Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010)</b>	(2.3 - Z 49) Erweiterungen bestehender Sondergebiete für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe sind auf städtebaulich integrierte Standorte in Zentralen Orten in Abhängigkeit des Verflechtungsbereiches des jeweiligen Zentralen Ortes zu beschränken. (2.3 - Z 50) Nutzungsänderungen in bestehenden Sondergebieten für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe an nicht städtebaulich integrierten Standorten dürfen nicht zulasten von innenstadtrelevanten Sortimenten an innerstädtischen Standorten erfolgen.
<b>Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)</b>	(2.8 6 Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten sind nur im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde zulässig (siedlungsstrukturelles Integrationsgebot). Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sind nur an städtebaulich integrierten Standorten im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen der Standortgemeinde zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Derartige Einzelhandelseinrichtungen sind ausnahmsweise außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde zulässig, soweit eine städtebaulich integrierte Lage nachweislich nicht möglich ist, die vorhandene Einzelhandelsstruktur weitere sortimentspezifische Verkaufsflächenentwicklungen zulässt, die zentralörtliche Bedeutung gestärkt wird und die Ansiedlung zu keiner wesentlichen Verschlechterung der gewachsenen Funktion der zentralen Versorgungsbereiche der Standortgemeinde oder benachbarter Zentraler Orte führt. Zentrale Versorgungsbereiche sind regelmäßig die Innenstädte oder die Ortskerne sowie in Unter-, Mittel- und Oberzentren die sonstigen Stadtteil- und Versorgungszentren. (2.8 7 Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten sind auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet (2.2. Absatz 2) des Zentralen Ortes zulässig. Dabei sind regelmäßig nicht mehr als 10 Prozent der Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente zulässig. (2.6 8 Z) In Gemeinden mit mehreren Versorgungsbereichen muss der großflächige Einzelhandel auf das innergemeindliche Zentrensystem ausgerichtet sein.
<b>Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)</b>	(2.6.4 G) Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten mit überwiegend zentrenrelevantem Sortiment sollen in städtebaulich integrierter Lage und mit einer den örtlichen Gegebenheiten angemessenen Anbindung an den ÖPNV erfolgen (Integrationsgebot).

## 2.5 Beeinträchtigungsverbot

Wie oben beschrieben steht das Beeinträchtigungsgebot funktional in einer Wechselwirkung zum Kongruenzgebot. Ihm kommt damit eine ebenso hohe Bedeutung bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Raumordnung zu. Zudem steht es in direktem Zusammenhang mit dem bauplanungsrechtlichen Beeinträchtigungsverbot im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO.

Dementsprechend eindeutig sind auch die landesplanerischen Regelungen zum Beeinträchtigungsverbot. Es stellt in nahezu allen Bundesländern ein Ziel der Raumordnung dar. Einzige Ausnahme ist Thüringen, wo das Beeinträchtigungsverbot lediglich Grundsatz-Charakter hat.

Die Unterschiede in den einzelnen Regelungen werden nur im Detail offensichtlich. So bezieht sich das Beeinträchtigungsverbot in Baden-Württemberg nur auf „die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne“ (3.3.7.2 LEP BaWü 2002), während beispielsweise in Bayern auf die „die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung“ (5.5.3 LEP Bayern 2013) abgestellt wird.

Unterschiede sind auch beim Beeinträchtigungsbegriff selbst festzustellen. So stellen mit Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen die meisten Bundesländer auf „wesentliche“ Beeinträchtigungen ab, während das Saarland – wie auch die Hauptstadtregion – lediglich von Beeinträchtigungen spricht. In Sachen wird der Begriff „substanziell beeinträchtigen“ verwendet (2.3.2.5 LEP Sachsen 2013). Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt verwenden anstelle von „beeinträchtigen“ den Begriff „gefährden“.

Ein weiterer Unterschied liegt darin, ob sich der Regelungsgehalt ausdrücklich nur auf die Standortgemeinde bezieht (Baden-Württemberg) oder ausdrücklich nur auf benachbarte Gemeinden (dies ist nur in der Hauptstadtregion der Fall) oder auf beides (Hessen, Rheinland-Pfalz; Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder ob der genaue Bezugsraum offengelassen wird (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt).

**Abb. 5: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zum Beeinträchtigungsverbot im Vergleich**

Raumordnungsplan	Beeinträchtigungsverbot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)	(3.3.7.2) Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)	(5.3.3) Durch Flächenausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)	(3.8 Absatz 2) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen dürfen nach Art, Lage und Umfang die Entwicklung und Funktion benachbarter Zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in benachbarten Gemeinden nicht beeinträchtigen (raumordnerisches Beeinträchtigungsverbot). (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen (2000)	(4.1.2) Großflächige Einzelhandelsvorhaben dürfen nach Art, Lage und Größe die Funktionsfähigkeit von - auch benachbarten - zentralen Orten und ihrer bereits integrierten Geschäftszentren/Versorgungskerne nicht wesentlich beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für solche Orte, in denen Maßnahmen zur Stärkung oder Beibehaltung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen durchgeführt wurden oder vorgesehen sind, z.B. städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Meck-	(4.3.2-3) Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder die verbrauchernahe Ver-

Raumordnungsplan	Beeinträchtigungsverbot
lenburg-Vorpommern (2005)	sorgung der nicht motorisierten Bevölkerung noch eine ausgewogene und räumlich funktionsteilig orientierte Entwicklung von Versorgungsschwerpunkten zwischen Innenstadt / Orts- bzw. Wohngebietszentrum und Randlage gefährden. (Z)
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)	(2.3 08) Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen durch neue Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)	(6.5-3) Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)	(Z 60) Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgebot). Dabei sind auch die Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren zu beachten.
Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)	(2.5.2 - 45) Neuansiedlungen, Erweiterungen bzw. Nutzungsänderungen großflächiger Einzelhandelseinrichtungen dürfen das Zentrale-Orte-Gefüge des Landes sowie die Funktionsfähigkeit des jeweiligen zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereiches des zentralen Ortes (Standortgemeinde) sowie der benachbarten zentralen Orte (Nachbargemeinden) nicht beeinträchtigen (Beeinträchtigungsverbot). Dies gilt insbesondere für solche Standortgemeinden, in denen der Erfolg von städtebaulichen Maßnahmen zur funktionalen Stärkung oder Stabilisierung von Stadt- und Ortskernen in Frage gestellt wird, z. B. bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)	(Z 2.3.2.5) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen darf weder durch Lage, Größe des Vorhabens oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung des Zentralen Ortes sowie der benachbarten Zentralen Orte substantiell beeinträchtigen. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010)	(2.3. - Z 48) Die in diesen Sondergebieten entstehenden Projekte 1. dürfen mit ihrem Einzugsbereich den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten, 2. sind städtebaulich zu integrieren, 3. dürfen eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht gefährden, 4. sind mit qualitativ bedarfsgerechten Linienverkehrsangeboten des ÖPNV sowie mit Fuß- und Radwegenetzen zu erschließen, 5. dürfen durch auftretende Personenkraftwagen- und Lastkraftwagenverkehre zu keinen unverträglichen Belastungen in angrenzenden Siedlungs-, Naherholungs- und Naturschutzgebieten führen.
Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)	(2.8. 4 Z) Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist die wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren, insbesondere an integrierten Versorgungsstandorten, innerhalb der Standortgemeinde zu vermeiden. Darüber hinaus darf die Versorgungsfunktion beziehungsweise die Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren benachbarter Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)	(2.6.3 G) Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Versorgungsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Orte sollen durch eine Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten

Raumordnungsplan	Beeinträchtigungsverbot
	nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).

## 2.6 Hersteller-Direktverkaufszentren

Die Landesplanung versucht in den meisten Bundesländern (mit Ausnahme von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) in ihren Raumordnungsplänen die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren als Sonderform des großflächigen Einzelhandels zu steuern. Allerdings unterscheiden sich die Regelungen der einzelnen Bundesländer hinsichtlich Form und Restriktivität.

In den meisten Fällen wird die Zulässigkeit von Hersteller-Direktverkaufszentren an das Zentrale-Orte-System geknüpft. In Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist die Zulässigkeit nur in Oberzentren festgeschrieben. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine Ansiedlung in zentralen Orten möglich, allerdings bei einer Geschossfläche von mehr als 5.000 m<sup>2</sup> nur in Ober- und Mittelzentren<sup>23</sup>. Thüringen erlaubt eine Ansiedlung neben den integrierten Lagen in Oberzentren auch im Entwicklungskorridor entlang der A4 vom Raum um das Hermsdorfer Kreuz bis zur Landesgrenze von Sachsen, sofern das Vorhaben im Einklang mit der zentralen Einzelhandelsfunktion der Oberzentren steht<sup>24</sup>.

Darüber hinaus wird in den Regelungen zu den Hersteller-Direktverkaufszentren teilweise explizit auf das Integrationsgebot (Sachsen-Anhalt, Thüringen) sowie das Beeinträchtigungsverbot (Sachsen-Anhalt) verwiesen.

Das Landesentwicklungsprogramm in Nordrhein-Westfalen hatte bis 2009 ebenfalls eine Regelung für die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren in seinen Ausführungen. Demnach durften diese ab einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m<sup>2</sup> nur in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern angesiedelt werden. Diese Regelung wurde allerdings vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen für nichtig erklärt<sup>25</sup>.

Bei der Betrachtung der Regionalpläne sind zwei Besonderheiten hervorzuheben: Zum einen betrifft dies den Regionalplan Stuttgart, nach dem Hersteller-Direktverkaufszentren auch in Mittelzentren zulässig sind, wenn der Einzugsbereich nicht wesentlich über einen Mittelbereich hinausgeht<sup>26</sup>. Zum anderen sei auf den Regionalplan Südhessen verwiesen. Da das LEP in Hessen keine spezifischen Angaben zu Hersteller-Direktverkaufszentren vornimmt, werden im Regionalplan die Vorgaben der Standortwahl definiert. Demnach sind Hersteller-Direktverkaufszentren nur in den zentralen Versorgungsbereichen der Oberzentren zulässig sind<sup>27</sup>.

Einen besonderen Fall stellt Niedersachsen dar. Hier werden neben der allgemeinen Festlegung, dass unter die Kategorie Einzelhandelsgroßprojekte auch Hersteller-Direktverkaufszentren fallen, sehr konkrete Ansiedlungsvoraussetzungen für ein Hersteller-Direktverkaufszentrum innerhalb der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide getroffen. Dieses Projekt ist mittlerweile realisiert (DOC Soltau), die Regelung soll gleichwohl auch in der neuen Änderung des LROP enthalten bleiben.

<sup>23</sup> 4.3.2 – 1 LEP M-V 2005

<sup>24</sup> 2.6.6 LEP Thüringen 2014

<sup>25</sup> VerfGH NRW, Urteil vom 26.08.2009 – 18/08 – zu § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro NRW; vgl. hierzu ausführlich Kap. 4.4

<sup>26</sup> 2.3.4.2.2 – 2 Regionalplan Stuttgart 2009

<sup>27</sup> 3.4.3 – 6 Regionalplan Südhessen/ Regionaler Flächennutzungsplan 2010

Abb. 6: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zu Hersteller-Direktverkaufszentren im Vergleich

Raumordnungsplan	Hersteller-Direktverkaufszentren
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)	(3.3.7) Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)	./.
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)	(3.8 Absatz 4) (4) Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5 000 Quadratmeter sind nur in der Metropole Berlin und in Oberzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen (2000)	./.
Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)	(4.3.2-8) Factory-Outlet-Center sind im Einzelfall auf ihre Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit der Zentralen Orte und ihrer Innenstädte zu überprüfen.
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)	(2.3 01 Satz 2) Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß § 11 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3 BauNVO einschließlich Hersteller-Direktverkaufszentren. (2.3 09 Sätze 2 bis 7) Abweichend von Ziffer 03, Ziffer 04 und Ziffer 05 Satz 1 kann in der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide an nur einem Standort ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von höchstens 10 000 m <sup>2</sup> zugelassen werden, sofern und soweit dieses raumverträglich ist. Die Raumverträglichkeit einschließlich einer genauen Festlegung des Standortes und einer raumverträglichen Sortimentsstruktur des Hersteller-Direktverkaufszentrums ist in einem Raumordnungsverfahren zu klären. Dieses Raumordnungsverfahren ist nach dem Inkrafttreten des Landes-Raumordnungsprogramms durchzuführen. Der Standort dieses Hersteller-Direktverkaufszentrums muss die räumliche Nähe und funktionale Vernetzung mit vorhandenen touristischen Großprojekten haben. Das Hersteller-Direktverkaufszentrum hat sich in ein landesbedeutsames Tourismuskonzept für die überregional bedeutsame Tourismusregion Lüneburger Heide einzufügen, in welchem auch die Wechselwirkungen zwischen touristischen Großprojekten und Einzelhandelsgroßprojekten berücksichtigt werden, sofern ein raumverträglicher Standort gefunden wird. Sollte im Raumordnungsverfahren die Raumverträglichkeit eines Hersteller-Direktverkaufszentrums nachgewiesen werden, so sind die hierfür im Raumordnungsverfahren definierten Bedingungen, insbesondere zur Sortimentsstruktur und zur Integration in das Tourismuskonzept, in einem raumordnerischen Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen, der Standortgemeinde und dem Projektbetreiber näher festzulegen.
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)	./.
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)	./.
Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)	./.
Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)	(Z 2.3.2.1) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Factory-Outlet-Centern ist nur in Oberzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010)	(2.3 - Z 46) Die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung ist an Zentrale Orte der oberen oder mittleren Stufe zu binden. Die Ausweisung von Sondergebieten für eine spezifische Form großflächiger Einzelhandelsbetriebe, Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center - FOC), ist nur an integrierten Standorten in Zentralen Orten der oberen Stufe (Oberzentren) vorzusehen und darf die Attraktivität der Innenstädte nicht gefährden. (Z)

Raumordnungsplan	Hersteller-Direktverkaufszentren
Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)	(2.8. 5 Z) [im Absatz Oberzentren] Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory- oder Designer-Outlet-Center) als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind nur in Oberzentren zulässig. Sie sind in die vorhandene Zentrenstruktur zu integrieren.
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)	(2.6.6 Z) Hersteller-Direktverkaufszentren als eine Sonderform des großflächigen Einzelhandels sind in Thüringen nur in städtebaulich integrierter Lage in Oberzentren zulässig. Abweichend davon ist im Entwicklungskorridor entlang der A 4 vom Raum um das Hermsdorfer Kreuz bis zur Landesgrenze Sachsen ein Hersteller-Direktverkaufszentrum zulässig, sofern das Vorhaben im Einklang mit der zentralen Einzelhandelsfunktion der Oberzentren steht.



## 2.7 Agglomerationsregelung

In einigen Raumordnungsplänen wird explizit auf den Umgang mit Einzelhandelsagglomerationen verwiesen. Baden-Württemberg (LEP 2002), Bayern (LEP 2013), Mecklenburg-Vorpommern (LEP 2005) und Sachsen-Anhalt (2010) verzichten auf eine solche Regelung.

Während beispielsweise in Nordrhein-Westfalen der Begriff Einzelhandelsagglomeration verwendet wird, ohne dass dazu eine Definition enthalten ist, wird in anderen Regelungstexten versucht zu konkretisieren, was unter einer Einzelhandelsagglomeration zu verstehen ist. So spricht beispielsweise Hessen von einer „- auch mit der Zeit gewachsene[n] - Agglomeration von mehreren kleineren Einzelhandelsbetrieben, die zwar jeder für sich nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, aber in der Summe zu den in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen führen können“ (4.1.2 LEP Hessen 2000). Und Niedersachsen stellt klar, dass als Einzelhandelsgroßprojekte „auch mehrere selbständige, ggf. jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, die räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und von denen in ihrer Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehen oder ausgehen können“ gelten (2.3 02 LROP Niedersachsen Änderungsentwurf 2015).

Wie im LEP der Hauptstadtregion wird zudem auch in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz klargestellt, dass die Regelung nur zentrenrelevante Agglomerationen betrifft.

Während es einige Bundesländer dabei belassen klarzustellen, dass auch Agglomerationen mehrerer kleinflächiger Betriebe Einzelhandelsgroßprojekte darstellen können (Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Thüringen), verweisen andere Bundesländer explizit darauf, dass solchen Agglomerationen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung entgegenzuwirken ist (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).

Die Festlegung von Schwellenwerten zur Bestimmung von Einzelhandelsagglomerationen fehlt in den einzelnen Landesentwicklungsplänen. Anders beispielsweise der Regionalplan Stuttgart, welcher eine detaillierte Bestimmung von Schwellenwerten zur Festlegung von Einzelhandelsagglomerationen beinhaltet. Demnach handelt es sich um eine Einzelhandelsagglomeration, wenn die Summe der Verkaufsflächen insgesamt größer als 800 m<sup>2</sup> ist und die räumliche Entfernung der nah beieinander liegenden Betriebe nicht mehr als maximal 150 Meter zwischen den Gebäudezugängen liegt<sup>28</sup>.

Abb. 7: Übersicht der landesplanerischen Regelungen zur Agglomerationsregelung im Vergleich

Raumordnungsplan	Agglomerationsregelung
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002)	./.
Landesentwicklungsprogramm Bayern (2013)	./.
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Vorentwurf 2016)	(3.11) Der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten, die außerhalb städtebaulich integrierter Bereiche liegen und in der Summe wesentliche Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche auslösen können, ist durch Verkaufsflächenbegrenzungen in der verbindlichen Bauleitplanung entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot). (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen	(4.1.2) Die vorgenannten Ziele gelten auch [...] für die - auch mit der Zeit gewachsene - Agglomeration von mehreren kleineren Einzelhandelsbetrieben,

<sup>28</sup> 2.4.3.2.8 Regionalplan Stuttgart 2009

Raumordnungsplan	Agglomerationsregelung
(2000)	die zwar jeder für sich nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, aber in der Summe zu den in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen führen können. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005)	./.
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (Entwurf 2015)	(2.3 02) Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten auch mehrere selbständige, ggf. jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, die räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und von denen in ihrer Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehen oder ausgehen können (Agglomerationen).
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2015)	(6.5-8) Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2008)	(Z 61) Der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevanten Sortimenten außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche ist durch Verkaufsflächenbegrenzungen in der Bauleitplanung entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot). Haben sich bereits Agglomerationsbereiche außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche gebildet, so sind diese als Sondergebiete des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung auszuweisen und in ihrem Bestand festzuschreiben.
Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt „Siedlung“ (2006)	(2.5.2 - 43) Geschoss- und Verkaufsflächen mehrerer Einzelhandelseinheiten, die im räumlich-funktionalen Verbund zueinander stehen (Einzelhandelsagglomerationen), sind zusammenzuzählen. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen (2013)	(Z 2.3.2.7) Die Ziele Z 2.3.2.1 bis Z 2.3.2.5 und Grundsatz G 2.3.2.6 gelten entsprechend für die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von nicht großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in enger Nachbarschaft zu einer oder mehreren bereits bestehenden Einzelhandelseinrichtungen, wenn sie in ihrer Gesamtheit wie großflächige Einzelhandelseinrichtungen wirken. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010)	./.
Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (2010)	(2.8 11 Z) Zur Sicherung des landesplanerischen Ziels eines gestuften Versorgungssystems an geeigneten Standorten sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, insbesondere mit Ausweisung gewerblicher Bauflächen, Festsetzungen zu treffen, die eine diesen Zielen zuwiderlaufende Entwicklung durch sukzessiv erfolgende Einzelhandelsansiedlungen (Einzelhandelsagglomerationen) ausschließen. (2.8 12 Z) Für bestehende Einzelhandelsagglomerationen an nicht integrierten Standorten sind Bebauungspläne aufzustellen, um die vorhandenen, regionalen Versorgungsstrukturen in integrierter Lage zu sichern und weitergehende, nicht integrierte Entwicklungen auszuschließen.
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)	(2.6.5 Z) Einzelhandelsagglomerationen liegen vor bei einer räumlichen und funktionalen Konzentration von Einzelhandelsbetrieben, auch wenn diese einzeln nicht als großflächige Einzelhandelsbetriebe einzustufen sind. Sie sind wie großflächige Einzelhandelsbetriebe zu behandeln, sofern von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb vergleichbare negative raumordnerische Wirkungen zu erwarten sind. (Z)

### 3 Begriffsbestimmungen

#### Nahversorgung vs. Grundversorgung

Bei den Begriffen Grundversorgung und Nahversorgung stellt sich die Frage, ob diese Begriffe synonym zu verstehen sind oder ob sie unterschiedliche Bedeutungen haben und – wenn dies der Fall ist – welche unterschiedlichen Sachverhalte die Begriffe beschreiben.

Hierfür hat die cima zunächst eine Auswertung der Rechtsprechung vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass der Begriff Grundversorgung relativ breit gestreut ist und dabei offenbar eine Versorgung der Bevölkerung mit den grundlegendsten Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge meint. Dies kann beispielsweise die Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen sein<sup>29</sup>, die Grundversorgung im Sinne der sozialen Sicherungssysteme<sup>30</sup>, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen<sup>31</sup>, die religiöse Grundversorgung<sup>32</sup>, medizinische Grundversorgung<sup>33</sup> oder auch die Grundversorgung mit Postdienstleistungen<sup>34</sup>.

In dieser Weise möchte offenbar auch das Raumordnungsgesetz die Grundversorgung verstanden wissen. Dort heißt es in Satz 1 des § 2 Abs. 2 Nr. 3: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten [...]“.

In der ROG-Norm fällt zudem das Stichwort „Erreichbarkeit“. Dies ist insofern bedeutsam, als der Begriff Nahversorgung offenbar immer dann verwendet wird, wenn die räumliche Komponente („nah“) im Sinne der wohnortnahen Erreichbarkeit im Vordergrund steht. Aus diesem Grund wird im Zusammenhang mit Einzelhandelseinrichtungen des periodischen (=nahversorgungsrelevanten) Bedarfs zumeist auch der Begriff Nahversorgung verwendet. So verwendete das Bundesverwaltungsgericht den Begriff Nahversorgung im Zusammenhang mit „Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (z.B. Einzelhandelsgeschäfte, Filiale einer Bank oder Sparkasse, Friseursalon, Gaststättenbetriebe)“ (BVerwG Urteil vom 28.05.2009 – 4 CN 2.08).

An anderer Stelle verwendet das Bundesverwaltungsgericht zwar in Bezug auf den Einzelhandel auch den Begriff Grundversorgung, stellt dem Begriff dann aber räumlich zuordnende Adjektive voran („verbrauchernah“<sup>35</sup>/ „wohnstandortnah“<sup>36</sup>).

In zahlreichen weiteren Fällen lehnt sich die Rechtsprechung direkt an den Gesetzgeber an, der in der Bundestags-Drucksache 16/2496 vom 04.09.2006 von „Grund- und Nahversorgungszentren“ spricht, die Begriffe also in engem Zusammenhang zueinander sehen will<sup>37</sup>.

---

<sup>29</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG u.a.

<sup>30</sup> BVerwG 10 C 1.14; 10 B 31.14

<sup>31</sup> BVerwG 7 B 30.12; 6 C 13.11

<sup>32</sup> BVerwG 5 B 23.11

<sup>33</sup> BVerwG 1 B 273.02; 1 B 8.03 u.a.

<sup>34</sup> BVerwG 4 CN 7.03

<sup>35</sup> (BVerwG, Beschluss vom 06.03.2013 – 4 BN 39.12 („...Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung der in der Ortsmitte wohnenden, insbesondere nicht mobilen Bevölkerung...“))

<sup>36</sup> BVerwG, Beschluss vom 26.07.2011 – 4 BN 9.11 („... dass sowohl der Schutz zentraler Versorgungsbereiche als auch der Schutz einer wohnstandortnahen Grundversorgung einen besonderen städtebaulichen Grund i.S.d. § 1 Abs. 9 BauNVO darstellen können.“)

<sup>37</sup> hierzu u.a. BVerwG Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08 („Auch ein Bereich, der auf die Grund- und Nahversorgung eines bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereichs zugeschnitten ist, kann eine zentrale Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wahrnehmen. Der Zweck des Versorgungsbereichs besteht in diesem Fall in der

Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Begriffe Grundversorgung und Nahversorgung zwar keine Synonyme sind, aber einen engen Bedeutungszusammenhang haben. „Grundversorgung“ meint allgemein eine grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. „Nahversorgung“ konkretisiert die Grundversorgung um eine räumliche Komponente und wird aus diesem Grund häufig im Zusammenhang mit dem Einzelhandel verwendet, um die Bedeutung der Wohnortnähe zum Ausdruck zu bringen. Insofern können die Bezeichnungen „Nahversorgung“ und „wohnortnahe Grundversorgung“ als gleichbedeutend gelten.

Wir plädieren daher dafür, diesen Begriffen keinesfalls unterschiedliche Bedeutungen zukommen zu lassen. Die Bezeichnungen sind weitgehend gleichbedeutend und können regelmäßig auch im Zusammenhang („Grund- und Nahversorgung“) verwendet werden.

#### **Gehobener/ hochwertiger/ spezialisierter höherwertiger Bedarf**

Im Rahmen des hierarchisch gegliederten Systems der Zentralen Orte werden den unterschiedlichen zentralörtlichen Versorgungsstufen spezifische Bedarfskategorien zugewiesen. So hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) in ihrem Beschluss vom 08.02.1968 eine Kennzeichnung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren empfohlen. Unter- und Kleinzentren sollen demnach den allgemeinen täglichen Grundbedarf im Sinne der Grundversorgung bedienen. Mittelzentren sollen eine Deckung des gehobenen und Oberzentrum des spezialisierten höheren Bedarfs vornehmen. Zentrale Orte der höheren Stufe erfüllen für die Bevölkerung der niederrangigen Zentralitätsstufen die Versorgungsaufgabe in den gehobenen bzw. spezialisierten höheren Bedarfskategorien mit.

Zu beachten ist dabei, dass sich diese zentralörtliche Funktionszuweisung nicht allein auf die Einzelhandelsversorgung bezieht, sondern alle Belange der Daseinsvorsorge umfasst. Die Charakterisierung der Bedarfsstufen findet daher in den Landesraumordnungsplänen regelmäßig im Kapitel zur zentralörtlichen Gliederung, nicht im Kapitel zum großflächigen Einzelhandel statt.

Eine Charakterisierung für den gehobenen und den spezialisierten höheren Bedarf nimmt beispielsweise das LEP Bayern 2013 in der Begründung zu 2.1.2 vor:

„Zentralörtliche Einrichtungen des gehobenen Bedarfs sind z.B. Einrichtungen

- der Aus- und Weiterbildung: weiterführende Schulen (wie etwa Gymnasien, Realschulen, Sonderpädagogische Förderzentren als Kompetenzzentren für Inklusion, Berufsschulen),
- des Gesundheits- und Betreuungswesens: Einrichtungen der stationären medizinischen Versorgung (wie etwa Krankenhäuser) und der stationären Pflege, Sozialstationen, Fachstellen für pflegende Angehörige, Teilhabeinrichtungen für Menschen mit Behinderung, Angebote der Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung,
- der Kultur und des Sports (wie etwa Theater, Konzertsäle, spezielle Sportanlagen),
- der Rechtspflege und der Verwaltung (wie etwa Amtsgerichte, Polizeidienststellen, Behörden, Arbeitsagenturen, Finanzämter).

Der spezialisierte höhere Bedarf an zentralörtlichen Einrichtungen umfasst jene, die nur in größeren Städten nachgefragt werden. [...] Zentralörtliche Einrichtungen des spezialisierten höheren Bedarfs sind z.B. Einrichtungen

- der Aus- und Weiterbildung (wie etwa Hochschulen, Fachhochschulen),

---

Sicherstellung einer wohnortnahen Grundversorgung der im Einzugsbereich lebenden Bevölkerung.“); BVerwG Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08 („Schutz der verbrauchernahen Grund- und Nahversorgung“)

- des Gesundheits- und Betreuungswesens (wie etwa Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen, sozialpädiatrische Zentren, Frauenhäuser und Einrichtungen zur Verbraucher- und Ernährungsberatung),
- der Kultur und des Sports (wie etwa Landestheater, Museen, Opernhaus, spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen für Großveranstaltungen),
- der Rechtspflege und der Verwaltung (wie etwa Landgerichte).“

Auf Ebene vieler Einrichtungen der Daseinsvorsorge lässt sich also schlüssig und nachvollziehbar differenzieren, welche Einrichtungen dem gehobenen, also mittelzentralen Bedarf entsprechen und welche dem spezialisierten höheren, also oberzentralen Bedarf. Der Unterschied etwa zwischen Gymnasien und Berufsschulen gegenüber Hochschulen und Fachhochschulen oder von Landgerichten gegenüber Amtsgerichten dürfte eindeutig sein.

Bezogen auf den Einzelhandel gestaltet sich eine solche Differenzierung hingegen schwieriger, da die Übergänge zwischen einzelnen Vertriebsformen, Verkaufsflächengrößenklassen usw. fließend sind und sich zudem im ständigen Wandel befinden.

Das OVG Lüneburg hat daher in einer Entscheidung zum Kongruenzgebot im LROP Niedersachsen 2008 richtigerweise darauf hingewiesen, dass der Begriff des Warensortiments in Bezug auf die unterschiedlichen Versorgungsaufträge der Zentralitätsstufen in Niedersachsen nicht bestimmt sei. Es sei auch nicht geklärt worden, „ob die notwendige Differenzierung nach Sortimenten, nach Häufigkeit der Nachfrage, nach Preis oder auf welche Art sonst geschehen soll.“ Und schließlich bestünden „etwa in der Bekleidungsbranche erhebliche Schwierigkeiten bei der Zuordnung zu mittel- bzw. oberzentraler Versorgung“ (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012 – 1 KN 152/10).

Die Niedersächsische Landesplanung hat es daher auch ausdrücklich unterlassen, für die Änderung des LROP einen Versuch der Differenzierung der zentralörtlichen Bedarfsstufen zu unternehmen. In der Begründung wird dazu ausgeführt: „Im Bereich der Einzelhandelsversorgung ist eine sortimentsbezogene Differenzierung hinsichtlich der Deckung des gehobenen bzw. spezialisierten höheren Bedarfs weder zweckmäßig noch möglich. Deshalb erfolgt in Kapitel 2.3 lediglich eine sortimentsbezogene Differenzierung in periodische und aperiodische Sortimente“ (B zu 2.2 Ziffer 05 Satz 2 LROP Niedersachsen, Änderungsentwurf 2015).

Die Landesplanung in Schleswig-Holstein versucht hingegen, die Bedarfsstufen anhand bestimmter – nur beispielhaft und nicht abschließend aufgezählter – Betriebstypen und Verkaufsflächenschwellenwerten zu definieren. So sollen in Oberzentren beispielsweise „–einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, höherwertigen, langfristigen oder spezialisierten Bedarfs (Großkaufhäuser, Fachmärkte mit mehr als 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben), – Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit mehr als 15.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort“ zulässig sein oder in Mittelzentren „–mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs (Kaufhäuser, Fachgeschäfte oder Fachmärkte) mit bis zu 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben sowie Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit bis zu 15.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort, – mit bis zu 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs (Kaufhäuser, Fachgeschäfte oder Fachmärkte) mit bis zu 8.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben sowie Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit bis zu 10.000 Quadratmetern

Gesamtverkaufsfläche je Standort“ (2.8 Ziel 5 LEP SH 2010). Die einzelnen Betriebstypen und die Schwellenwerte sind aber ersichtlich nicht empirisch abgeleitet, sondern frei gegriffen. Dementsprechend wird in der Begründung darauf hingewiesen, dass es sich bei „den im LEP enthaltenen Flächengrenzen für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen [...] um Schwellenwerte als Maßstab für die raumordnerische Beurteilung von Planungen oder Vorhaben im Verhältnis der Zentralen Orte zueinander [handelt], die in begründeten Fällen über- oder auch unterschritten werden können“ (2.8 B zu 5 LEP SH 2010). Von dieser „Aufweichung“ der Schwellenwerte unbenommen muss es zumindest fraglich bleiben, ob diese Festlegungen im LEP SH im Zweifel einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten würden.

Aus den oben geschilderten Gründen plädiert die cima dafür, sich im LEP HR-Vorentwurf in Bezug auf den Einzelhandel nicht auf eine Unterscheidung zwischen gehobenen und höherwertigen Bedarfsstufen festzulegen. Die Angemessenheit eines Einzelhandelsgroßprojektes sollte im Sinne des Kongruenzgebotes an der jeweiligen Kaufkraft im zentralörtlichen Verflechtungsbereich gemessen werden (vgl. hierzu Kap. 4.3).

#### **Periodischer Bedarf vs. aperiodischer Bedarf**

Eine Differenzierung zwischen periodischem und aperiodischem Bedarf ist vergleichsweise unproblematisch und in der gutachterlichen Praxis üblich.

Dem periodischen Bedarf werden regelmäßig die Waren mit kurzfristigem Beschaffungsrhythmus zugeordnet, also Waren des täglichen und wöchentlichen Bedarfs. Im Wesentlichen sind dies Nahrungs- und Genussmittel sowie kurzfristige Verbrauchsgüter wie beispielsweise Wasch-, Putz- und Reinigungsmittel, Parfümerie- und Drogeriewaren Arzneimittel, Zeitungen und Zeitschriften sowie Schnittblumen<sup>38</sup>.

Waren mit mittel- bis langfristigem Beschaffungsrhythmus gehören der Kategorie des aperiodischen Bedarfs an. Dies sind beispielsweise Textilien/ Bekleidung, Einrichtungsgegenstände, elektronische Erzeugnisse, Baumarktartikel und sonstige Hartwaren.

Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass der periodische Bedarf in der Regel mit dem allgemeinen täglichen Grundbedarf gleichgesetzt werden kann. Der aperiodische Bedarf entspricht insofern den höherwertigen Versorgungsstufen, also dem gehobenen und auch dem spezialisierten höheren Bedarf. Davon unbenommen können auch aperiodische Sortimente in begrenztem Umfang zu einer Komplettierung des allgemeinen täglichen Grundbedarfs beitragen<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Unterschiedliche Auffassungen gibt es hier allenfalls bei der Feindifferenzierung. Einige Einzelhandelsgutachter ordnen bspw. das Sortiment Tiernahrung dem periodischen Bedarf zu, den übrigen Heimtierbedarf aber dem aperiodischen Bedarf. Andere Gutachter, darunter auch die cima, ordnen den Heimtierbedarf einschließlich Tiernahrung vollständig dem aperiodischen Bedarf zu.

<sup>39</sup> vgl. hierzu Kap. 4.7; gleichsam B zu 2.3 Ziffer 03 Satz 1 LROP Niedersachsen, Änderungsentwurf 2015: „Der grundzentrale Auftrag zur Deckung des allgemeinen täglichen Grundbedarfs betrifft bezüglich der Einzelhandelsversorgung zwar im Wesentlichen den periodischen Bedarf. Im Rahmen des Kongruenzgebotes sind in Grundzentren aber auch Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten raumverträglich, die in ihrer Größenordnung auf die örtliche Nachfrage abzielen.“

## 4 Begründung der Ziele und Grundsätze zur Einzelhandelssteuerung

### 4.1 Herleitung und Begründung des Konzentrationsgebotes

Das Konzentrationsgebot besagt, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO nur in Zentralen Orten zulässig sein sollen. Es dient damit der großräumigen Steuerung des großflächigen Einzelhandels, nämlich auf Ebene der Orte/Ortsteile, während das Integrationsgebot (vgl. Kap. 4.9) die kleinräumige Steuerung auf Ebene innerhalb eines Ortes/Ortsteils regelt.

Vorgaben mit gleichbedeutendem bzw. ähnlichem Regelungsgehalt sind auch in allen anderen Flächenländern zu finden; in den Stadtstaaten erübrigt sich die großräumige Steuerung. Dabei fällt der Detaillierungsgrad der Regelung je nach Bundesland unterschiedlich aus. Zudem wird anstelle des Begriffs Konzentrationsgebot teilweise der Begriff Zentralitätsgebot verwendet.

#### Detaillierungsgrad der Formulierung

Während der Regelungstext in einigen Bundesländern so wie in der Hauptstadtregion sehr kurz gehalten ist, fällt der Text in anderen Bundesländern umfangreicher aus. Das liegt zum einen daran, dass einige Bundesländer in dem Text ausführen, was sie unter Einzelhandelsgroßprojekten verstehen.

So verwendet Baden-Württemberg beispielsweise die Formulierung „Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte)“ (3.3.7 LEP BaWü 2002), in Mecklenburg-Vorpommern heißt es „Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 der BauNVO – hierunter fallen auch Hersteller-Direktverkaufszentren und sonstige neue Betriebsformen des Einzelhandels, die mit diesen in ihren Auswirkungen vergleichbar sind“ (4.3.2-1 LEP MV 2005) und in Sachsen soll das Konzentrationsgebot bei „Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben sowie sonstigen großflächigen Handelsbetrieben, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den vorstehend bezeichnenden großflächigen Einzelhandelseinrichtungen vergleichbar sind“ gelten (2.3.2.1 LEP Sachsen 2013).

Aus fachlicher Sicht ist eine solche ausführliche Formulierung jedoch nicht erforderlich. Denn nach herrschender Meinung ist Begriff des großflächigen Einzelhandels im Sinne der Baunutzungsverordnung deckungsgleich mit dem Begriff des großflächigen Einzelhandels im Sinne der Raumordnung<sup>40</sup>. Das bedeutet, dass alles was unter die Kategorie des großflächigen Einzelhandels im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO fällt, gleichzeitig auch unter die Kategorie des großflächigen Einzelhandels im Sinne der Raumordnung fällt. Nicht zuletzt besagt schon Nr. 2 des § 11 Abs. 3 BauNVO, dass es sich bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben um Einrichtungen handelt, „die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass alles, was nicht unter die Kategorie

---

<sup>40</sup> hierzu u.a. BVerwG Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04

des § 11 Abs. 3 BauNVO fällt, auch nicht unter die Kategorie des großflächigen Einzelhandels im Sinne der Raumordnung fallen kann.

Insofern ist es aus fachlicher Sicht optimal, den Begriff der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im LEP HR-Vorentwurf direkt an die Norm des § 11 Abs. 3 BauNVO zu koppeln. Dadurch ist klar definiert, was die Gemeinsame Landesplanung als großflächige Einzelhandelseinrichtungen verstanden wissen will und zudem ist sichergestellt, dass auch künftige Rechtsprechung zum § 11 Abs. 3 BauNVO immer auch direkt auf die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des LEP HR-Vorentwurfes bezogen werden können.

Der zweite Grund, warum der Regelungstext zum Konzentrationsgebot in einigen Bundesländern wesentlich länger ausfällt als im LEP der Hauptstadtregion ist, dass innerhalb des Textes teilweise schon die Begründung der Festlegung mitgeliefert wird. In Schleswig-Holstein heißt es beispielsweise, dass die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen „wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität“ nur in den Zentralen Orten vorzusehen seien (2.8 Ziel 3 LEP SH 2010), in Baden-Württemberg heißt es, sie „sollen sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen“ (3.3.7 LEP BaWü 2002). Dieses Vorgehen ist aus fachlicher Sicht nicht erforderlich, da eine Herleitung und Begründung auch im Begründungsteil erfolgen kann.

### **Herleitung des Konzentrationsgebotes**

Das Konzentrationsgebot kann als direkte Konsequenz aus einer Zusammenführung des Zentrale-Orte-Prinzips mit dem § 11 Abs. 3 BauNVO gesehen werden. Denn großflächige Einzelhandelsbetriebe sind regelmäßig Einrichtungen, „die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ und hierbei unter anderem auch „auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche [...] in anderen Gemeinden“ auswirken können (§ 11 Abs. 3 BauNVO).

Es ist davon auszugehen, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen – je nach Verkaufsflächen- und Sortimentgröße sowie der Einwohnerzahl im Nahbereich – oftmals ein Einzugsgebiet aufweisen, das über das eigene Gemeindegebiet hinausgeht. Insofern ist es folgerichtig, großflächige Einzelhandelseinrichtungen nur in Zentralen Orten zuzulassen, welchen raumordnerisch eine über das eigene Gemeindegebiet hinausgehende Versorgungsfunktion zugewiesen ist, also konkret in Mittelzentren, Oberzentren und der Metropole.

Würden großflächige Einzelhandelseinrichtungen, die eine über das Gemeindegebiet hinausgehende Wirkung entfalten, auch außerhalb der Zentralen Orte zugelassen werden, würde dies das Zentrale-Orte-Prinzip an sich konterkarieren und nicht zuletzt gegen § 3 Abs. 2 LEPro 2007 verstoßen, wonach die Zentralen Orte „die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend [...] erfüllen“ sollen. Nur, wenn man den Zentralen Orten eine gewisse Entwicklungspriorität – so wie vorliegend für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen – zugesteht, werden sie diese Aufgabe in qualifizierter Weise wahrnehmen können.

In der Hauptstadtregion sind – wie bundesweit – Einzelhandelsstandorte zu finden, die unter früheren bauplanungs- und raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen entstanden sind, nach heutigen Maßstäben aber zumeist nicht mehr genehmigungsfähig wären, da sie neben dem Konzentrationsgebot offensichtlich auch andere Ziele der Raumordnung (Beeinträchtigungsverbot, Kongruenzgebot, Integrationsgebot) nicht erfüllen würden. Beispielhaft sind hier der direkt an Berlin angrenzende KaufPark Eiche in Ahrensfelde, der Havelpark in Dallgow-Döberitz oder der Sonderstandort Berliner Straße in Kolkwitz zu nennen. Bei derartigen Standorten liegt es nahe,



dass sie die Entwicklungs- und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte negativ beeinflussen können und daher eine raumordnerische Steuerung geboten ist.

### **Begründung des Konzentrationsgebotes**

Wie beschrieben dürfte der Sinn des Regelungsgehaltes des Konzentrationsgebotes relativ unstrittig sein, da es als direkter Ausfluss des Zentrale-Orte-Prinzips gesehen werden kann.

Daher wird auch in den meisten Raumordnungsprogrammen der Länder das Konzentrationsgebot als gegeben angesehen; eine umfangreiche Begründung erfolgt in den meisten Fällen nicht. Vergleichsweise ausführlich ist beispielsweise die Begründung im Landesentwicklungsprogramm Bayern, wobei ersichtlich wird, dass auch hier keine tiefergehenden Gründe für das Konzentrationsgebot angeführt werden, sondern lediglich ein Bezug zu anderen Zielen der Raumordnung, wie dem Kongruenzgebot, hergestellt wird:

„In Zentralen Orten sollen überörtlich bedeutsame Einrichtungen der Daseinsvorsorge konzentriert werden [...]. Einzelhandelsgroßprojekte sind für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung von besonderer Bedeutung. Flächen für die Errichtung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten dürfen daher grundsätzlich nur in Zentralen Orten ausgewiesen werden. Die Raumverträglichkeit eines konkreten Vorhabens bemisst sich insbesondere auch an den Vorgaben zu den zulässigen Verkaufsflächen [...]. Diese Vorgaben können zur Unzulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten in zentralen Orten mit kleinen Bezugsräumen führen“ (Zu 5.3.1 LEP Bayern 2013).

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch die Begründung im LEP Schleswig-Holstein, wo die Bedeutung des großflächigen Einzelhandels für andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge betont wird:

„Das bedeutet, dass die zum jeweiligen Verflechtungsbereich eines Zentralen Ortes gehörenden Gemeinden aufgrund des Gebots der interkommunalen Rücksichtnahme die Pflicht haben, bei ihrer Eigenentwicklung die Versorgungsfunktionen des Zentralen Ortes zu beachten. Insoweit werden dem Recht der Nahbereichsgemeinden auf Eigenentwicklung dort inhaltliche Grenzen gesetzt, wo anderenfalls zu befürchten wäre, dass die Zentralen Orte durch Abzug von Einkaufseinrichtungen wesentliche Teile ihrer zentralörtlichen Ausstattung und Funktionen verlieren könnten und damit unter Umständen kaum noch in der Lage sind, kostenintensive sonstige Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorzuhalten. Eine solche Entwicklung ginge letztlich auch direkt zu Lasten der zu versorgenden Nahbereichsgemeinden.“ (2.8 B zu 3 LEP SH 2010).

Auch die Rechtsprechung lässt keinen Zweifel an der Begründetheit des Konzentrationsgebotes als Ziel der Raumordnung aufkommen. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits mehrere Länderregelungen bestätigt, so das Konzentrationsgebot in Baden-Württemberg (BVerwG, Urteil vom 10.11.2011 – 4 CN 9.10), in Mecklenburg-Vorpommern (BVerwG, Urteil vom 22.06.2011 – 4 CN 4.10) oder in Rheinland-Pfalz (BVerwG Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14.01), wozu das Bundesverwaltungsgericht ausführt:

„Diese Aussagen stellen Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG dar. Sie verletzen Bundesrecht nicht. Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt. Sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und in unterschiedlicher Gestalt mit der zentralörtlichen Gliederung („polyzentrale Siedlungsstruktur“) verbunden werden. Die Verbindung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit einer bestimmten Zentralitätsstufe soll [...] einer Unterversorgung zentraler Wohnbereiche entgegenwirken, die eintritt, wenn die Konzentration des großflächigen Einzelhandels an Standorten,

die gar nicht zum Netz der zentralen Orte gehören oder innerhalb des hierarchisch gegliederten Systems auf einer niedrigen Zentralitätsstufe liegen, zu einem ‚flächendeckenden‘ Kaufkraftabzug aus den Versorgungszentren der höherstufigen zentralen Orte führt. [...]Ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden liegt darin nicht“ (ebd.).

Entscheidend sei dabei, dass wenn das Konzentrationsgebot – wie auch im LEP HR-Vorentwurf – eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweise, „der Planungsträger neben den Regel- auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festgelegt hat“ (ebd.). Als Voraussetzung kann in diesem Sinne zunächst betrachtet werden, dass die Zentralen Orte hinreichend bestimmt sind, was für die Hauptstadtregion zweifelsfrei gegeben ist. Desweiteren sollen Ausnahmen vom Konzentrationsgebot zugelassen sein. Auch dies ist in der Hauptstadtregion gegeben. Der LEP HR-Vorentwurf eröffnet mit dem Ziel 3.9 („Errichtung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen außerhalb Zentraler Orte“) den Gemeinden unterhalb der mittelzentralen Ebene in angemessener Weise, auch großflächige Einzelhandelseinrichtungen zu realisieren. Damit dürfte das Konzentrationsgebot im LEP HR-Vorentwurf als Ziel der Raumordnung hinreichend bestimmt sein.

## 4.2 Herleitung und Begründung des Beeinträchtigungsverbotes

Das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot des LEP HR-Vorentwurfes besagt, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen nach Art, Lage und Umfang die Entwicklung und Funktion benachbarter Zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in benachbarten Gemeinden nicht beeinträchtigen dürfen.

Als Fundament des Beeinträchtigungsverbotes kann dabei der § 1 Abs. 2 ROG gesehen werden, wonach Leitvorstellung „eine nachhaltige Raumentwicklung [...] zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ führen soll. Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Hauptstadtregion können aber selbstverständlich nur dann erhalten bzw. erreicht werden, wenn die Entwicklung in jeder einzelnen Gemeinde Rücksicht auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Nachbargemeinden nimmt.

### Bedeutung überörtlicher Auswirkungen

Das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot im LEP HR-Vorentwurf bezieht sich ausdrücklich nur auf benachbarte Zentrale Orte bzw. die verbrauchernahe Versorgung in benachbarten Gemeinden. Damit stellt der Regelungstext klar, dass nur überörtliche, mithin raumordnungsrelevante Beeinträchtigungen gesteuert werden sollen. Innergemeindliche Beeinträchtigungen sind damit der kommunalen Planungshoheit und einer Steuerung über das Bauplanungsrecht (insbesondere § 11 Abs. 3 BauNVO) überlassen.

Diese Klarstellung ist aus fachlicher Sicht ausdrücklich zu begrüßen. In vielen Bundesländern ist nämlich eine solche Beschränkung des raumordnerischen Beeinträchtigungsverbotes auf benachbarte Gemeinden nicht vorhanden<sup>41</sup>, teilweise wird die Regelung sogar ausdrücklich auf die Standortgemeinde selbst bezogen<sup>42</sup>. Dies wirft die durchaus kontrovers diskutierte Frage auf, ob die Raumordnung regulierend eingreifen darf, wenn ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben wesentliche Beeinträchtigungen i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO nur innerhalb des eigenen Gemeindegebietes erwarten lässt, nicht jedoch in benachbarten Gemeinden, oder ob ein solcher Fall unter die kommunale Planungshoheit fallen würde.

In den Bundesländern, in denen der Regelungstext hierzu nichts Konkretes hergibt, kann dies zu erheblichen Konflikten zwischen Landesplanungsbehörde und planender Gemeinde führen. So hat das OVG Schleswig das Beeinträchtigungsverbot in Schleswig-Holstein<sup>43</sup> für unwirksam erklärt, da

---

<sup>41</sup> bspw. 5.3.3 LEP Bayern 2013: „Durch Flächenausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“

<sup>42</sup> bspw. 3.3.7.2 LEP BaWü 2002: „Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen.“; Z 60 LEP RLP 2008: „Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsgebiete (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgebot).“

<sup>43</sup> 2.8 Ziel 4 LEP SH 2010: „Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist die wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren, insbesondere an integrierten Versorgungsstandorten, innerhalb der Standortgemeinde zu vermeiden. Darüber hinaus darf die Versorgungsfunktion beziehungsweise die Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren benachbarter Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).“

es keinen raumordnerischen Belang betreffe, sondern nur städtebaurechtliche Belange im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB<sup>44</sup>. Dieser Einschätzung tritt das OVG Lüneburg zwar in Bezug auf überörtliche Auswirkungen entgegen<sup>45</sup>, lässt allerdings offen, ob das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot auch in Fällen von bloß innerörtlichen Beeinträchtigungen greifen soll.

Im Ergebnis kann offen bleiben, ob etwa die Regelung in Baden-Württemberg zulässig ist, weil der Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch höhergewichtige Belange der Raumordnung gerechtfertigt ist.

Jedenfalls ist das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot im LEP HR-Vorentwurf eindeutig und auch in der Rechtsprechung unstrittig, da es sich auf überörtliche Auswirkungen bezieht und somit eine Regelungskompetenz durch die Landesplanungsbehörde unzweifelhaft ist. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und die wohnortnahe Versorgung innerhalb der Standortgemeinde sind damit in der Hauptstadtregion eine städtebauliche Fragestellung, die mithilfe des § 11 Abs. 3 BauNVO zu klären ist.

### Herleitung des Beeinträchtigungsverbotes

Das Beeinträchtigungsverbot soll sicherstellen, dass die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in einer Gemeinde nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Einzelhandelsversorgungsstrukturen in anderen Gemeinden führt. Wie oben beschrieben ist ein raumordnerisches Beeinträchtigungsverbot in ähnlicher Form auch in allen anderen Bundesländern zu finden, da es die Parallele zum § 11 Abs. 3 BauNVO im Städtebaurecht darstellt. Während jedoch § 11 Abs. 3 BauNVO auch innergemeindlich Wirkung entfalten kann, ist dies für das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot zumindest fraglich.

Der Sinn des Beeinträchtigungsverbotes ist indes unstrittig, es geht nämlich darum, in allen Teilräumen der Bundesrepublik – und damit ebenso in der hoch verdichteten Metropole Berlin wie in den dünn besiedelten ländlichen Räumen Brandenburgs – für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen. Dazu gehört auch, dass in allen Teilräumen Einrichtungen der Daseinsvorsorge bereitgestellt werden können. Gesetzlich sind diese Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 ROG verankert.

Dass ein raumordnerisches Beeinträchtigungsverbot nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich ist, um die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit gesicherten Angeboten der Daseinsvorsorge (hierunter auch die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche) zu verfolgen, ist unstrittig. Hierbei ist jedoch noch zu klären, was als Beeinträchtigung im Sinne des LEP HR-Vorentwurfes zu betrachten ist:

### Beeinträchtigungsbegriff – „wesentliche“ vs. „schädliche“ Auswirkungen

Nicht jede Beeinträchtigung eines Einzelhandelsgroßprojektes kann als raumordnerisch relevant gewertet werden. Dies wirft die Frage auf, ab wann die Beeinträchtigungen eines Einzelhandelsgroßprojektes einen solchen Umfang annehmen, dass das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot als verletzt gelten muss.

Im Bauplanungsrecht werden grundsätzlich zwei Beeinträchtigungsbegriffe unterschieden, nämlich einerseits die „schädlichen Auswirkungen“ nach § 34 Abs. 3 BauGB und andererseits die „wesentlichen Auswirkungen“ im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO. Für die Beurteilung schädlicher

<sup>44</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 22.04.2010 – 1 KN 19/09

<sup>45</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012 – 1 KN 152/10

Auswirkungen ist maßgebend, „ob der neue Betrieb – ggf. in Zusammenschau mit einem bereits vorhandenen – so viel Kaufkraft vom zu schützenden zentralen Versorgungsbereich abzieht, dass dessen städtebauliche Funktion gefährdet wird“ (BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08). Die Störung bzw. Gefährdung der städtebaulichen Funktion setzte dabei „nicht erst im Falle eines bevorstehenden Funktionsverlustes“ ein (BVerwG, Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 7.07). Andererseits müssten die zu erwartenden Folgen „in ihrer Intensität über die ‚nicht nur unwesentlichen‘ Auswirkungen hinausgehen, von denen in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO die Rede ist“ (ebd.). Die Schwelle der schädlichen Auswirkungen nach § 34 Abs. 3 BauGB ist damit grundsätzlich höher als die der wesentlichen Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO.

Das Bundesverwaltungsgericht hat außerdem klargestellt, dass es sich bei der Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens nach § 34 Abs. 3 BauNVO um eine rechtlich gebundene Verwaltungsentscheidung handelt. Maßstab hierfür sind „die tatsächlichen Verhältnisse und deren rechtliche Einordnung [...], nicht aber planerische Entscheidungen der Träger der Landesplanung oder der Bauleitplanung“ (BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08). Die Ziele der Raumordnung können sich demnach nur an die Bauleitplanung adressieren, können also nur im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO angewendet werden.

Daraus kann direkt gefolgert werden, dass für die Einordnung von Auswirkungen im Zusammenhang mit dem raumordnerischen Beeinträchtigungsverbot nur die wesentlichen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO in Betracht kommen.

Dabei steht der Landesplanung ein Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung zu, ob sie einen mehr oder weniger restriktiven Maßstab anlegt: „Mit den Mitteln der Raumordnung kann eine gegenüber Ansiedlungen von Einzelhandelsvorhaben großzügigere oder im Hinblick auf legitime raumordnerische Ziele auch strengere Linie verfolgt werden.“ „Dabei haben die Träger der Landesplanung und der Regionalplanung einen weiten Gestaltungsspielraum. Auch wenn länderübergreifend – beispielsweise auf der Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) – auf eine einheitliche Bildung fachlicher Maßstäbe hingewirkt werden mag, sind die Träger der Raumordnung in der Entscheidung frei, ob und mit welchen Regelungen im Einzelnen sie Ziele der Raumordnung beschließen“ (BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08).

### **Begründung des Beeinträchtigungsverbotes**

Das Ziel des raumordnerischen Beeinträchtigungsverbotes ist unstrittig und wurde, wie oben beschrieben, bereits durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Es geht nämlich darum, zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten, „weil ihnen eine herausragende Bedeutung für Bestand und Entwicklung von Städten und Gemeinden zukommt. [Es] soll eine bestimmte städtebauliche Struktur erhalten werden, die sich durch Zentralität auszeichnet und eine diffuse Verteilung von Einrichtungen in die Fläche vermeidet“ (BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08).

Die Formulierung des Beeinträchtigungsverbotes im LEP HR-Vorentwurf ist grundsätzlich vergleichbar mit den Regelungstexten in anderen Bundesländern und wurde in der Rechtsprechung bereits bestätigt. Das Beeinträchtigungsgebot ist damit hinreichend begründet. Mit der textlichen Konkretisierung, dass sich das Ziel nur auf benachbarte Orte beziehen soll, wird sein raumordnerischer Belang klargestellt.

Aus fachlicher Sicht sollte allerdings geprüft werden, die Formulierung „nicht beeinträchtigen“ in Anlehnung an die Regelungstexte in den meisten anderen Bundesländern und an den § 11 Abs. 3 BauNVO in „nicht wesentlich beeinträchtigen“ umzuformulieren.

## 4.3 Herleitung und Begründung des Kongruenzgebotes

Das Kongruenzgebot ist bundesweit wohl das am meisten umstrittene Ziel der Raumordnung. Unterschiedliche Interessen der Gemeinden sowie verschiedene Gerichtsurteile haben dazu geführt, dass das Kongruenzgebot in den einzelnen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich geregelt wird.

### Ermächtigung durch § 2 Abs. 2 BauGB

Mit der Novelle des Baugesetzbuches durch das EAG Bau 2004 hat der Bundesgesetzgeber die Gemeinden in ihrem Recht gestärkt, dass sie sich bei Bauleitplanverfahren benachbarter Gemeinden unter anderem „auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen“ (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB) berufen können. Der Grundgedanke des Gesetzgebers hierbei war, dass das interkommunale Abstimmungsgebot nach Satz 1 des § 2 Abs. 2 BauGB, welches sich als Teil der kommunalen Planungshoheit nur auf städtebauliche Belange bezieht, durch den Satz 2 ausdrücklich auch auf raumordnerische Belange erweitert wird<sup>46</sup>. Als zugrundeliegende Überlegung für diese Regelung führt der Normgeber aus:

„Soweit Ziele der Raumordnung einer Gemeinde eine bestimmte, den Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden begünstigende Funktion zuweisen, soll diese Funktion der gemeindlichen Planungshoheit zugerechnet werden und damit verteidigungsfähig sein. Die Ziele der Raumordnung haben belastende und begünstigende Wirkungen, zum einen für die einzelne Gemeinde, zum anderen aber auch im Verhältnis der Gemeinden untereinander. Dies legt es nahe, neben den verpflichtenden § 1 Abs. 4, nach dem die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, auch eine berechtigende Vorschrift zu stellen. Aus der Bindung der Bauleitplanung an ein zentralörtliches Ziel der Raumordnung folgt auf diese Weise auch, dass die Gemeinde berechtigt ist, ihre so ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen“ (BT-Drs. 15/2250 vom 17.12.2003, S. 41).

Die Grundüberlegung besteht also darin, dass den Gemeinden, denen zentralörtliche Funktionen und damit auch bestimmte Verpflichtungen zugewiesen wurden, ebenso bestimmte Berechtigungen zukommen sollen. Dazu soll unter anderem das Recht gehören, ihre zentralörtliche Funktion und den damit verbundenen Versorgungsauftrag gegen diese Funktion störende, raumordnungswidrige Entwicklungen in Nachbarkommunen zu verteidigen.

Dass ein Kongruenzgebot auf dieser Grundlage als wirksames Ziel der Raumordnung erlassen werden kann, ist bereits durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden: „In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass dieses Prinzip, aus dem Gemeinden [...] ein Abwehrrecht gegen ein Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO in der Nachbargemeinde herleiten, nicht Ausfluss des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist, sondern dass den Gemeinden diese Rechtsstellung durch einen außergemeindlichen Planungsträger zugewiesen ist“ (BVerwG, Beschluss vom 08.06.2006 – 4 BN 8.06).

Dort wurde ebenfalls klargestellt, dass ein Kongruenzgebot nicht bereits auf Bundesebene, also im Raumordnungsgesetz geregelt werden muss, sondern als Grundsatz der Raumordnung sei es „auf eine Konkretisierung durch Raumordnungspläne angelegt (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ROG). Nur und erst auf dieser Ebene sind die Maßnahmen angesiedelt, die eine raumstrukturell und -funktionell verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe sicherstellen sollen. Ob und mit wel-

---

<sup>46</sup> BT-Drs. 15/2250 vom 17.12.2003, S. 41

chem Inhalt in diesem Zusammenhang ein Kongruenzgebot normiert wird, ist damit allein eine landesrechtliche Frage“ (ebd.). Allerdings ist nicht jede Formulierung geeignet, ein Kongruenzgebot als wirksames Ziel der Raumordnung darzustellen. Hierfür muss die Regelung hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein.

### **Bestimmtheit und Bestimmbarkeit des Kongruenzgebotes**

In Niedersachsen hat das OVG Lüneburg dem Kongruenzgebot des LROP 2008 den Charakter als wirksames Ziel der Raumordnung abgesprochen, da sein Inhalt nicht wirksam zu bestimmen war<sup>47</sup>. Als Beurteilungsgrundlage verweist das OVG in seinem Urteil zutreffend auf § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, wonach Ziele der Raumordnung „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen [...] textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ sind.

Die Ziele müssen also „vom Adressaten aus betrachtet hinreichend konkretisierte Handlungsanweisungen mit verbindlichen Festlegungen als Mindestanforderungen von überörtlicher Bedeutung an die Bauleitplanung enthalten“ (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012 – 1 KN 152/10). Diese hinreichende Konkretisierung sei aber nicht strikt zu verstehen, sondern es sei dem Raumordnungsgesetzgeber überlassen, der Gemeinde einen gewissen „Entscheidungskorridor“ einzuräumen, der im Ausnahmefall auch Ausnahmen zulassen dürfe. „Stets aber muss es möglich sein zu ergründen, welche Anweisungen der planenden Gemeinde im überörtlichen, d. h. Raumordnungsinteresse gegeben werden. Nicht umsetzungsfähig sind daher nicht nur auf rechtlich Unmögliches gerichtete Handlungsanweisungen, sondern auch solche, deren Inhalt die planende Gemeinde selbst bei Aufbietung aller anerkannten Auslegungsmethoden jedenfalls in der Sachlage, auf die sich das notwendigerweise generalisierende Ge-/Verbot bezieht, nicht zureichend ermitteln kann“ (ebd.).

Als Mangel des Kongruenzgebotes in Niedersachsen führte das OVG zu einem an, dass der Gesetzgeber – anders als beispielsweise in Baden-Württemberg<sup>48</sup> – keine zentralörtlichen Verflechtungsbereiche festgelegt hatte. Zweitens war der Begriff des „Warensortiments“ nicht näher bestimmt, sodass sich nicht sagen lasse, welches Warensortiment welcher zentralörtlichen Versorgungsfunktion zugewiesen sein soll. Und drittens werfe der Begriff des Entsprechens nicht zu lösende Auslegungszweifel zu. Er lege nahe, dass das Vorhaben an keiner Stelle den Verflechtungsbereich überschreiten darf, im Materialband zum LROP 2008 war aber eine Überschreitung des Verflechtungsbereiches um bis zu 30 % des Vorhabenumsatzes zulässig.

Die zitierte Rechtsprechung des OVG Lüneburg, aber auch anderer Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichtes haben deutlich gemacht, welche Anforderungen an die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit des Kongruenzgebotes gestellt werden. Daran hat sich auch die Formulierung zum Kongruenzgebot im LEP HR-Vorentwurf auszurichten.

---

<sup>47</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012 – 1 KN 152/10

<sup>48</sup> zur Wirksamkeit des Kongruenzgebotes in Baden-Württemberg vgl. u.a. VGH BW, Urteil vom 17.12.2009 – 3 S 2110/08 sowie BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8.10

### **Bestimmtheit der Zielformulierungen im LEP HR-Vorentwurf**

Es ist zu prüfen, ob alle Bestandteile der Formulierung zum Kongruenzgebot im LEP HR-Vorentwurf hinreichend bestimmt sind oder – falls dies nicht der Fall ist – sie zumindest hinreichend bestimmbar sind. Die Formulierung des Absatzes 3 des Ziels 3.8 lautet: „Neue oder zu erweiternde großflächige Einzelhandelseinrichtungen in den Zentralen Orten dürfen maximal dem zentralörtlichen Versorgungsbereich und der zentralörtlichen Funktion entsprechen (Kongruenzgebot).“

Somit ist zunächst zu klären, was unter großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Sinne dieser Regelung zu verstehen ist. Dies geht direkt aus dem Absatz 1 des Ziels 3.8 hervor, wo konkretisiert wird, dass als großflächige Einzelhandelseinrichtungen alle Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO zu verstehen sein sollen. Damit dürfte dieser Begriff hinreichend bestimmt sein (vgl. hierzu Ausführungen unter Kap. 4.1).

Die Formulierung „in den Zentralen Orten“ macht hinreichend bestimmt klar, dass das Kongruenzgebot nur auf Einzelhandelsgroßprojekte in Mittel- und Oberzentren und der Metropole angewendet werden soll. Die Formulierung ist zudem konsequent, da sie direkt aus dem Absatz 1 hervorgeht, nach dem Einzelhandelsgroßprojekte nur in den Zentralen Orten zulässig sind.

Was unter dem zentralörtlichen Versorgungsbereich zu verstehen ist, scheint auf den ersten Blick offensichtlich zu sein. Bei genauerer Betrachtung fällt jedoch auf, dass der Begriff zentralörtlicher Versorgungsbereich nur an dieser einen Stelle im LEP HR-Vorentwurf verwendet wird. Es empfiehlt sich daher, diesen Begriff entweder durch den – im Übrigen gemeinhin anerkannten – Begriff zentralörtlicher Verflechtungsbereich zu ersetzen oder aber zumindest in Klammern zu ergänzen, dass darunter die Mittelbereiche im Sinne der Begründung zu Ziel 3.5 zu verstehen sind. Dies wirft wiederum die Frage auf, ob großflächige Einzelhandelseinrichtungen in den Oberzentren und der Metropole jeweils auch nur dem zugewiesenen Mittelbereich entsprechen dürfen oder ob – was im Hinblick auf den Absatz 4 (Hersteller-Direktverkaufszentren) naheliegender ist – den Oberzentren und der Metropole ein größerer Gestaltungsspielraum gestattet werden soll, um ihre „hochwertigen Funktionen der Daseinsvorsorge mit überregionaler Bedeutung“ bzw. „die höchstwertigen metropolitanen Funktionen“ wahrzunehmen. In diesem Fall wäre unter den (sich überlappenden) Oberbereichen wohl jeweils die gesamte Hauptstadtregion zu verstehen.

In jedem Fall sehen wir eine Konkretisierung des Begriffs zentralörtlicher Versorgungsbereich mit Blick auf die Bestimmtheit des Kongruenzgebotes für dringend geboten an.

Der Begriff der zentralörtlichen Funktion kann wiederum als hinreichend bestimmbar angesehen werden. Die zentralörtlichen Funktionen der Zentralen Orte ergeben sich aus den Zielformulierungen in 3.3 bis 3.5 LEP HR-Vorentwurf. Da die Formulierung – anders als die vom OVG Lüneburg gerügte Formulierung im LROP Niedersachsen 2008 – nicht auf ein bestimmtes Warenangebot abzielt, dürfte klar sein, dass für die unterschiedlichen zentralörtlichen Stufen nicht zwischen bestimmten Vertriebsformen oder Qualitätsansprüchen („gehobener Bedarf“/ „höherwertiger Bedarf“) unterschieden werden soll. Stattdessen sind grundsätzlich alle Sortimente zulässig. Art und Umfang der Einzelhandelseinrichtung werden allein durch die Größe der Standortgemeinde und ihres Verflechtungsbereiches begrenzt.

Schließlich kann auch der Begriff des Entsprechens im Kongruenzgebot als hinreichend bestimmt gelten. Dies vor allem deshalb, weil der im Regelungstext durch das Wort „maximal“ konkretisiert wird. Dadurch wird zweifelsfrei deutlich, dass der Verflechtungsbereich die maximale Grenze für das Einzugsgebiet der großflächigen Einzelhandelseinrichtung vorgibt. Er soll an keiner Stelle überschritten werden – sondern im Normalfall unterschritten und nicht maximal ausgereizt werden.



## 4.4 Herleitung und Begründung der Sonderregelung für Hersteller-Direktverkaufszentren

Absatz 4 des Ziels 3.8 des LEP HR-Vorentwurfes sieht vor, dass Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form großflächiger Einzelhandelseinrichtungen nur in der Metropole Berlin und in Oberzentren zulässig sein sollen, sofern sie eine Größe von mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche aufweisen.

Hierbei ist zunächst die Frage zu klären, wie die Vertriebsform Hersteller-Direktverkaufszentrum definiert werden kann und wie sich Hersteller-Direktverkaufszentren von anderen Formen des großflächigen Einzelhandels, etwa von „klassischen“ Shoppingcenter unterscheiden. Beide Vertriebsformen bieten jedenfalls in der Regel schwerpunktmäßig zentrenrelevante Sortimente (Bekleidung, Schuhe, Lederwaren, Sportartikel, Haushaltswaren) an, sodass eine Abgrenzung über die Sortimentsgestaltung nicht möglich ist.

### Der Begriff Hersteller-Direktverkaufszentrum

Der Begriff Hersteller-Direktverkaufszentrum wird in der Regel synonym zu den Begriffen Factory Outlet Center (FOC) oder Designer Outlet Center (DOC) verwendet. Dabei erscheint der Begriff Factory Outlet Center (engl. Fabrikabsatzzentrum) am wenigsten treffend zu sein, da sich die Hersteller-Direktverkaufszentren – anders als der klassische Fabrikverkaufsladen – zumeist nicht im räumlichen Zusammenhang mit der Produktionsstätte (Fabrik) der Waren befindet und zudem regelmäßig Shops verschiedener Hersteller zu finden sind. Der Begriff Designer Outlet Center hat sich daher als allgemeingebäuchlich und –verständlich durchgesetzt, wobei der Begriff Designer unbestimmt und nur schwer definierbar ist. Aus diesen Gründen erscheint der Begriff Hersteller-Direktverkaufszentrum am treffendsten und am geeignetsten für die Verwendung im LEP HR-Vorentwurf.

Eine Auswertung der textlichen Festsetzungen zu verschiedenen Bebauungsplänen hat gezeigt, dass sich eine weitestgehend allgemeingültige Definition dessen durchgesetzt hat, was als Hersteller-Direktverkauf gelten kann. Demnach wird in der Regel festgesetzt, dass „ausschließlich Waren aus Teilen des Markenartikel-Sortiments von Herstellern unterhalb der üblichen Preise für Waren im Facheinzelhandel verkauft werden [dürfen], die mind. eine der folgenden Besonderheiten aufweisen:

- Waren 2. Wahl (Waren mit kleinen Fehlern),
- Auslaufmodelle (Produkte, die nicht länger produziert werden, oder deren Produktion ausläuft),
- Modelle vergangener Saisons (Waren, die nicht mehr der aktuellen Kollektion des Herstellers entsprechen),
- Restposten (Waren, die vom Einzelhandel zurückgegeben werden, an diesen nicht ausgeliefert oder von diesem nicht abgenommen wurden)
- Waren für Markttestzwecke (Waren, die noch keiner an den Einzelhandel ausgelieferten Kollektion entsprechen und dazu dienen, hinsichtlich ihrer Akzeptanz getestet zu werden),

- Überproduktion (Waren, die aufgrund einer Fehleinschätzung der Marktentwicklung produziert wurden)“ (Bebauungsplan Nr. 118 „Sondergebiet Oderstraße (DOC)“ der Stadt Neumünster vom 12.03.2009).<sup>49</sup>

Zur Konkretisierung wird außerdem ergänzend festgesetzt, dass „Hersteller ist, wer die Markenrechte innehält oder nutzen darf und die Ware entweder selbst herstellt oder für sich zum Betrieb unter dem Markennamen herstellen lässt“ (ebd.). Und weiter: „Markenartikel sind Waren, deren Lieferung in gleichbleibender oder verbesserter Güte von einem Markeninhaber / Lizenznehmer gewährleistet wird und die selbst oder deren für die Abgabe an den Verbraucher bestimmte Umhüllung oder Ausstattung oder deren Behältnisse, aus denen sie verkauft werden, mit einem ihre Herkunft kennzeichnenden Merkmal (Firmen-, Wort- oder Bildzeichen) versehen sind“ (ebd.).

Zur Konkretisierung der Vertriebsform Hersteller-Direktverkaufszentrum scheint sich insofern in den textlichen Festsetzungen der betreffenden Bebauungspläne eine relativ einheitliche Definition durchgesetzt zu haben.

Die ober- und höchstgerichtliche Rechtsprechung, die sich bereits in verschiedenen Fällen mit der Zulässigkeit von Hersteller-Direktverkaufszentren befasst hat, hat diesen Begriff verwendet, ohne jedoch auf die Details dieser Vertriebsform einzugehen. Jedenfalls wurden die zitierten textlichen Festsetzungen der Bebauungspläne durch die Rechtsprechung nicht in Zweifel gezogen, sodass diese Definition als allgemein anerkannt gelten kann.

In der gutachterlichen Praxis zeigt sich allerdings das Problem, dass sich im Zweifel nur schwer nachweisen lässt, ob es sich bspw. um einen Artikel aus Überproduktion handelt oder um einen Artikel, der gezielt für den Absatz im Hersteller-Direktverkaufszentrum produziert wurde. Die Einhaltung der diesbezüglichen textlichen Festsetzungen im Bebauungsplan lässt sich daher in der Praxis kaum überprüfen.

### Überörtliche Wirkung von Hersteller-Direktverkaufszentren

Allgemein anerkannt sowohl in der gutachterlichen Praxis als auch in der Rechtsprechung ist die Tatsache, dass Hersteller-Direktverkaufszentren regelmäßig ein sehr weiträumiges Einzugsgebiet haben. Ein wichtiges Standortkriterium für Hersteller-Direktverkaufszentren ist daher auch eine sehr verkehrsgünstige Lage – zumeist nahe mindestens einer Autobahnabfahrt – sodass innerhalb eines Fahrtzeitradius von einer bis zu zwei Stunden ein möglichst großes Einzugsgebiet erreicht werden kann, das zumeist auch mehrere Mittel- und Oberzentren umfasst.

Die Untersuchungen zu den Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren und damit auch die Ableitung der Einzugsgebiete finden in der Regel vor der Realisierung des Projektes statt. Im Falle des (innerstädtischen) Hersteller-Direktverkaufszentrums designer outlets Wolfsburg (DOW) wurde jedoch auch eine Evaluation der tatsächlichen Auswirkungen durchgeführt<sup>50</sup>. Darin wurde anhand verschiedener Methoden (Passantenbefragung, Kennzeichenerfassung, Kundenherkunftserfassung) ermittelt, „dass das DOW unabhängig von der Untersuchungsmethode tatsächlich einen Einzugsbereich von mehr als 60 Minuten hat“ (a.a.O. S. 11). Berücksichtigt man die Tatsache,

---

<sup>49</sup> Weitgehend gleichlautend: Bebauungsplan Harber Nr. 14 „Factory-Outlet-Center Soltau“ der Stadt Soltau vom 05.08.2010, Bebauungsplan „Sondergebiet Wertheim Village“ der Stadt Wertheim vom 10.01.2006, Bebauungsplan-Entwurf „Saturn 1. Änderung“ der Stadt Radolfzell vom 08.10.2014, Bebauungsplan „Designer Outlet Zweibrücken (DOZ)/Freizeit- und Erlebnisbereich, 1. Änderung“ – Teil FOC (A) des Zweckverbandes Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken vom Dezember 2003

<sup>50</sup> Evaluation zur Wirkung der designer outlets wolfsburg, Dr. Donato Acocella, Oktober 2010

dass Kunden mit einem weiteren Anfahrtsweg auch durchschnittlich einen höheren Betrag im DOW ausgeben, verstärkte sich die Bedeutung des weiten Einzugsgebietes noch. „Danach beträgt der Umsatzanteil durch Kunden aus dem 30-Minuten-Radius maximal 45%, aus dem 30-bis-60-Minuten-Radius mindestens 30% und aus weiter entfernten Gebieten mindestens rd. 20%“ (a.a.O. S. 16). Dabei ist außerdem erwähnenswert, dass sich innerhalb des 60-Minuten-Fahrzeitradius neben dem Oberzentrum Wolfsburg selbst noch zwei weitere Oberzentren und 13 Mittelzentren befinden. Dies belegt in diesem Fall, dass das Einzugsgebiet des DOW nicht nur über den mittelzentralen Verflechtungsbereich hinausgeht, sondern sogar deutlich über den oberzentralen Verflechtungsbereich ausstrahlt.

Auch in der Rechtsprechung ist als kennzeichnendes Merkmal von Hersteller-Direktverkaufszentren anerkannt, dass diese ein sehr weiträumiges Einzugsgebiet aufweisen. Das OVG Münster sieht ein Einzugsgebiet von „bis zu zwei Stunden Fahrzeit auf Autobahnen und bis zu 200 km“ als nachvollziehbar an (Urteil vom 30.09.2009 – 10 A 1676/08). Auch das OVG Lüneburg hält die Ausführungen der Niedersächsischen Landesplanung, dass zu den Hersteller-Direktverkaufszentren „Käufer-schichten aus einem Einzugsbereich von bis zu 200 km oder bis zu zwei Autostunden angezogen werden“ sollen (Urteil vom 01.09.2005 – 1 LC 107/05), für nicht zu beanstanden.

#### **Rechtfertigung einer Sonderregelung für Hersteller-Direktverkaufszentren**

Wie beschrieben handelt es sich bei Hersteller-Direktverkaufszentren um eine Sonderform des großflächigen Einzelhandels mit besonderen räumlichen Auswirkungen. Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, dass die Hersteller-Direktverkaufszentren in der raumordnerischen Steuerung ebenfalls einer Sonderregelung unterworfen werden. Zu diesem Schluss kommt auch das Bundesverwaltungsgericht:

„Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt; sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und – in unterschiedlicher Gestalt – mit der zentralörtlichen Gliederung verbunden werden. Gehen die städtebaulichen Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren insbesondere wegen der Größe dieser Betriebe, der Zentrenrelevanz ihres Kernsortiments und der Reichweite ihres Einzugsbereichs über die Auswirkungen der üblichen Formen des großflächigen Einzelhandels hinaus, kann es gerechtfertigt sein, sie einer im Vergleich zum sonstigen großflächigen Einzelhandel strengeren Sonderregelung zu unterwerfen und planerisch nur in Oberzentren an städtebaulich integrierten Standorten zuzulassen. Eine solche Zielfestlegung schließt es zwar für das gesamte Gebiet einer Gemeinde, die nicht Oberzentrum ist, aus, die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren planerisch zuzulassen; da die Zielfestlegung lediglich eine eng umgrenzte Nutzungsart ausschließt, verbleibt der Gemeinde jedoch substanzieller Raum für eine anderweitige Bauleitplanung“ (BVerwG Urteil vom 08.03.2006 – 4 B 75.05).

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt damit auch den von der MKRO im Jahr 1997 gefassten Beschluss, wonach Hersteller-Direktverkaufszentren „entsprechend den Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung nur in Oberzentren/Großstädten an integrierten Standorten in stadtverträglicher Größenordnung zulässig“ seien.

### Rechtfertigung des 5.000 m<sup>2</sup>-Schwellenwertes

Im LEP HR-Vorentwurf sollen Hersteller-Direktverkaufszentren für Gemeinden unterhalb der oberzentralen Ebene nicht generell ausgeschlossen sein, sondern erst ab einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m<sup>2</sup>. Das heißt, dass kleinere Hersteller-Direktverkaufszentren bis zu 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche grundsätzlich auch in Mittelzentren zulässig sein können, sofern sie andere Ziele der Raumordnung nicht verletzen.

Nach dem oben zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 08.03.2006 wäre es sogar gerechtfertigt, Hersteller-Direktverkaufszentren für Gemeinden unterhalb der oberzentralen Ebene vollständig auszuschließen. Von dieser Möglichkeit wurde beispielsweise in Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht, wo „Hersteller-Direktverkaufszentren [...] als besondere Form des großflächigen Einzelhandels [...] nur in Oberzentren zulässig“ sind (2.8 Ziel 5 LEP SH 2010). Ebenso beispielsweise in Thüringen („Hersteller-Direktverkaufszentren als eine Sonderform des großflächigen Einzelhandels sind in Thüringen nur in städtebaulich integrierter Lage in Oberzentren zulässig.“ 2.6.6 Satz 1 LEP 2025) oder in Sachsen-Anhalt („Die Ausweisung von Sondergebieten für eine spezifische Form großflächiger Einzelhandelsbetriebe, Hersteller-Direktverkaufszentren [...], ist nur an integrierten Standorten in Zentralen Orten der oberen Stufe (Oberzentren) vorzusehen und darf die Attraktivität der Innenstädte nicht gefährden.“ 2.3 Ziel 46 LEP ST 2010).

Die in der Hauptstadtregion beabsichtigte Zulässigkeit kleinerer Hersteller-Direktverkaufszentren in Gemeinden unterhalb der oberzentralen Ebene stellt also eine vergleichsweise freizügige Regelung dar.

In vielen Fällen wird als Schwellenwert für die Oberzentrenpflicht von Hersteller-Direktverkaufszentren eine Verkaufsflächengröße von über 10.000 m<sup>2</sup> verwendet. So kann beispielsweise laut Änderungsentwurf 2015 des Landes-Raumordnungsprogrammes Niedersachsen (gleichlautend LROP 2008) „in der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide“ – also außerhalb von Oberzentren – „ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von höchstens 10.000 m<sup>2</sup> zugelassen werden, sofern und soweit dieses raumverträglich ist“ (2.3 09 LROP-Änderungsentwurf 2015). In der Begründung wird ausgeführt, dass „Hersteller-Direktverkaufszentren [...] regelmäßig auf eine Verkaufsfläche von 10.000 m<sup>2</sup> und mehr angelegt“ seien, was auch nach Angaben der Betreiber die üblicherweise marktfähigen Verkaufsflächengröße sei (Zu Ziffer 02, Satz 2 und Satz 3, LROP-Änderungsentwurf 2015).

Auch das OVG Koblenz bestätigt, dass eine „Festsetzung der zulässigen maximalen Verkaufsfläche auf 10.000 m<sup>2</sup> [...] nicht gegen Bauplanungsrecht“ verstoße (Urteil vom 30.12.2010 – 1 C 10320/09.OVG). Und das OVG Lüneburg stimmt der Annahme zu, dass „die Größenordnung von rund 10.000 m<sup>2</sup> sich als Standard für "kleine" Vorhaben dieser Art durchzusetzen scheint“ (Beschluss vom 18.02.2011 – 1 ME 252/10).

Es sind Fälle bekannt, in denen die Planungen gezielt so angelegt wurden, dass durch knappes Unterschreiten des 10.000 m<sup>2</sup>-Schwellenwertes die raumordnerischen Vorgaben für Hersteller-Direktverkaufszentren außerhalb von Oberzentren umgangen werden. So beispielsweise im Falle einer Outlet-Center-Planung in Helmstedt (Niedersachsen), wo ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit 9.990 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche geplant wurde, welches aber letztlich am Verstoß gegen das raumordnerische Integrationsgebot gescheitert ist<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> vgl. hierzu OVG Lüneburg Beschluss vom 10. Januar 2014, Az: 1 ME 158/13, Beschluss

Eine Auswertung verfügbarer Bebauungspläne von Hersteller-Direktverkaufszentren in Deutschland hat ergeben, dass der ganz überwiegende Teil Verkaufsflächen von deutlich mehr als 10.000 m<sup>2</sup> aufweist.

- Designer Outlet Ochtrup: 11.500 m<sup>2</sup> Vkfl.<sup>52</sup>
- Wertheim Village: 13.500 m<sup>2</sup> Vkfl.<sup>53</sup>
- designer outlets Wolfsburg: 17.000 m<sup>2</sup> Vkfl.<sup>54</sup>
- Designer Outlet Neumünster: 20.000 m<sup>2</sup> Vkfl.<sup>55</sup>
- the style outlets, Zweibrücken: 21.000 m<sup>2</sup> Vkfl.<sup>56</sup>

Ausnahmen hiervon bilden einerseits aus den oben beschriebenen Gründen das Designer Outlet Soltau sowie das Fashion Outlet Montabaur, die jeweils knapp unter dem raumordnerischen 10.000 m<sup>2</sup>-Schwellenwert bleiben. Andererseits sind einige Hersteller-Direktverkaufszentren zu nennen, die im Umfeld eines tatsächlichen „klassischen“ Fabrikverkaufs als großem Ankermieter entstanden sind und daher auch mit geringeren Ausgangsgrößen auskommen. Zu nennen ist hier das seemaxx Outlet Center Radolfzell, welches ursprünglich eine Verkaufsfläche von 4.300 m<sup>2</sup> aufwies, gegenwärtig auf 8.500 m<sup>2</sup> erweitert wird und sich am Stammsitz des Wäscheproduzenten Schiesser befindet. Außerdem das Wilhelms Outletcenter Wilhelmshaven, das im Umfeld des Bekleidungsproduzenten Peine GmbH (Barutti/Masterhand) entsteht und eine Verkaufsfläche von 6.500 m<sup>2</sup> aufweisen soll.

Insgesamt zeigt sich also, dass ein Schwellenwert von 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche für Hersteller-Direktverkaufszentren in Gemeinden unterhalb der oberzentralen Ebene zu hoch gegriffen wäre, da dann mit Ansiedlungsbestrebungen knapp unter dieser Schwelle zu rechnen wäre. Der in einigen Bundesländern praktizierte vollständige Ausschluss von Hersteller-Direktverkaufszentren unterhalb der oberzentralen Ebene würde aber bedeuten, dass auch für kleine Vorhaben generell ein Zielabweichungsverfahren erforderlich wäre. Die für die Hauptstadtregion beabsichtigte Zulassung kleinerer Hersteller-Direktverkaufszentren bis zu 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche ist daher ein gut geeigneter Kompromiss, um den Gemeinden unterhalb der oberzentralen Ebene angemessene Vorhaben zu ermöglichen, ohne zu stark in ihre kommunale Planungshoheit einzugreifen.

Gleichzeitig wird durch die zusätzlichen Schranken der Raumordnung (Konzentrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot, Kongruenzgebot) sichergestellt, dass auch diese kleineren Hersteller-Direktverkaufszentren eine der Ansiedlungsgemeinde angemessene Dimension aufweisen. Auf der anderen Seite ist die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch das Ziel 3.8 (3) im LEP HR-Vorentwurf angemessen, da den Gemeinden im Einzelfall eine abweichende Lösungsmöglichkeit im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens offen steht<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> Quelle: Bebauungsplan Nr. 80 „Umsetzung Rahmenplan van Delden“ der Stadt Ochtrup vom 16.12.2013

<sup>53</sup> Quelle: Bebauungsplan „Sondergebiet Wertheim Village“ der Stadt Wertheim vom 10.01.2006; Erweiterung auf 16.800 m<sup>2</sup> Vkfl. in Planung

<sup>54</sup> Quelle: Bebauungsplan „Nördlich der Heßlinger Straße“ 1. Änderung der Stadt Wolfsburg vom 21.03.2012

<sup>55</sup> Quelle: Bebauungsplan Nr. 118 „Sondergebiet Oderstraße (DOC)“ der Stadt Neumünster vom 12.03.2009

<sup>56</sup> Quelle: Bebauungsplan „Designer Outlet Zweibrücken (DOZ)/Freizeit- und Erlebnisbereich, 1. Änderung“ – Teil FOC (A) des Zweckverbandes Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken vom Dezember 2003

<sup>57</sup> hierzu u.a. BVerwG Beschluss vom 08.03.2006 – 4 BN 56.05, Rn. 11

## 4.5 Herleitung und Begründung des Umwandlungsverbotes für nicht raumordnungskonforme Bestandsobjekte

Ein in der Planungspraxis häufig anzutreffendes Problem ist die „schleichende“, d.h. unkontrollierte bzw. ungesteuerte Nutzungsänderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen. Häufig sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen auf Basis älterer Rechtsgrundlagen (z.B. BauNVO von 1977) errichtet worden. Danach waren nicht dieselben bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Daher erfüllen ältere großflächige Einzelhandelsobjekte oft weder die aktuellen bauplanungsrechtlichen Anforderungen (z.B. Sondergebietsausweisung nach § 11 Abs. 3 BauNVO) noch die Anforderungen der Raumordnung (z.B. Konzentrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot, Kongruenzgebot, Integrationsgebot).

### Beispiel 1: Umwandlung von SB-Warenhäusern in Einkaufszentren

Als ein gängiges Beispiel kann die Umwandlung von SB-Warenhäusern in Einkaufszentren angeführt werden: Bis in die 1990er Jahre wurden häufig SB-Warenhäuser mit Verkaufsflächen von weit über 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche errichtet – teilweise wurden Flächen von 8.000 m<sup>2</sup> oder sogar bis zu 12.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche realisiert. Die Standorte befinden sich ganz überwiegend in verkehrsgünstiger, nicht integrierter Lage, also auf der sogenannten „Grünen Wiese“. Die Bebauungspläne setzen nicht – wie heute üblich – detailliert den Betriebstyp und/oder die zulässigen sortimentspezifischen Verkaufsflächenobergrenzen fest. Stattdessen wurden die SB-Warenhäuser in B-Plangebieten festgesetzt, die lediglich ein Gewerbegebiet (1977er BauNVO) oder ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Großflächiger Einzelhandel“ ausweisen.

Da SB-Warenhäuser in der beschriebenen Größenordnung oft nur noch eine geringe Wirtschaftlichkeit besitzen sind die Betreiber oder die Vermieter bestrebt, die Verkaufsfläche des SB-Warenhauses zu reduzieren. Ausreichend sind aktuell in der Regel rd. 3.000 bis maximal 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Bei solchen Umstrukturierungen werden also innerhalb des Objektes oft mehrere tausend Quadratmeter Verkaufsfläche frei, die dann durch andere Mieter besetzt werden können. Da die entsprechenden Bebauungspläne zumeist keine Beschränkungen vorgeben, werden die Flächen oft mit zentrenrelevanten Mietern besetzt, beispielsweise Bekleidungs- und Schuhfachmärkten.

### Beispiel 2: Umwandlung von nicht-zentrenrelevanten in zentrenrelevante Fachmärkte

Ein weiteres Beispiel ist die Umwandlung nicht-zentrenrelevanter in zentrenrelevante Fachmärkte. Denn großflächige nicht-zentrenrelevante Fachmärkte, z.B. Baumärkte oder Möbelmärkte, sind oft unter denselben planungsrechtlichen Voraussetzungen entstanden wie unter Beispiel 1 beschrieben.

Fallen solche Objekte leer, wie beispielsweise erst 2013 in mehreren hundert Fällen durch die Insolvenz des Praktiker/Max Bahr-Konzern, sind die Immobilieneigentümer an einer wirtschaftlichen Weiterverwertung des jeweiligen Objektes interessiert. Da zentrenrelevante Fachmärkte oft höhere Umsätze je Quadratmeter Verkaufsfläche erzielen können, waren die Eigentümer teilweise bestrebt, die Objekte mit entsprechenden Mietern nachzubesetzen.

### Eingeschränkte planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Derartige Umwandlungen der Einzelhandelsnutzungen innerhalb eines Bestandsobjektes lassen sich in der Regel nur dann verhindern, wenn die Standortgemeinde daran ein Interesse hat. Sie muss in diesem Fall den Bebauungsplan anpassen. Dazu ist in der Regel zunächst die Erstellung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes erforderlich, aus dem hervorgeht, dass und warum zentrenrelevanter Einzelhandel an dem betreffenden, nicht integrierten Standort einer geordneten städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde entgegenstehen würde. Danach kann der Bebauungsplan an die städtebaulichen Zielsetzungen des Einzelhandels angepasst, d.h. zentrenrelevanter bzw. potenziell zentrenschädigender Einzelhandel wirksam ausgeschlossen werden.

Hat die Standortgemeinde aber kein Interesse an einer solchen Anpassung des Bebauungsplans, gibt es kaum Möglichkeiten, von „außen“ einzugreifen. Denn da ein wirksamer Bebauungsplan vorliegt, findet keine Beteiligung der Nachbarkommunen oder der Träger öffentlicher Belange statt – diese haben also auch keine Möglichkeit, ihre Bedenken gegen die Umwandlung zu äußern.

Diese planungsrechtliche Lücke nutzen einige Einzelhandelsunternehmen gezielt, um ihr großflächiges, zentrenrelevantes Fachmarktkonzept an verkehrsgünstigen „Grüne Wiese“-Standorten zu etablieren. Da ihr Vertriebskonzept bei Neubauvorhaben regelmäßig nicht mit den Vorgaben des Bauplanungsrechts und mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vereinbar wäre, suchen diese Unternehmen derartige Bestandsstandorte mit bestehendem Baurecht, in welchem sie ihr Konzept ohne Bebauungsplanverfahren realisieren können.

### Herleitung und Begründung des Umwandlungsverbotes

Wie beschrieben versuchen einige Gemeinden und Unternehmen, die bauplanungs- und raumordnungsrechtlichen Vorgaben zu umgehen, indem Bestandsobjekte umgewandelt werden. Selbstverständlich kann aber eine Umwandlung hin zu einem größeren Anteil zentrenrelevanter Sortimente dieselben raumordnerischen Folgen haben wie eine „normale“ Neuansiedlung oder Erweiterung.

Insofern ist es naheliegend, dass derartige Umwandlungen denselben raumordnerischen Vorgaben unterliegen sollten wie andere Vorhaben des großflächigen Einzelhandels.

Durch die explizite Aufnahme eines Umwandlungsverbotes in den LEP HR-Vorentwurf soll den Baugenehmigungsbehörden ein Instrument an die Hand gegeben werden, mit dem sie eine nicht raumordnungskonforme Umwandlung innerhalb eines Bestandsobjektes zu unterbinden, indem die Umwandlung hin zu einer größeren Verkaufsfläche bzw. einem größeren Anteil zentrenrelevanter Sortimente als nicht raumordnungskonforme Nutzungsänderung interpretiert wird. In diesem Fall kann von der Standortgemeinde verlangt werden, den Bebauungsplan im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung anzupassen.

## 4.6 Herleitung und Begründung der Zulässigkeit großflächiger Nahversorgungseinrichtungen

Nach den Zielen des Kapitels 3.8 LEP HR-Vorentwurf sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen in der Hauptstadtregion grundsätzlich an Zentrale Orte, also an Mittel- und Oberzentren sowie die Metropole gebunden.

Würde es die Landesplanung bei diesen Vorgaben bewenden lassen, würden sich daraus erhebliche Widersprüche zu der raumordnerischen Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit möglichst flächendeckenden Angeboten der Daseinsvorsorge ergeben.

Daher erscheint die Zulässigkeit von Nahversorgungseinrichtungen außerhalb der Zentralen Orte grundsätzlich sinnvoll zu sein. Es stellt sich jedoch die Frage, ob hierfür großflächige Nahversorgungseinrichtungen erforderlich sind oder ob die Zulässigkeit kleinflächiger, mithin nicht raumordnungsrelevanter Nahversorgungseinrichtungen ausreichend wäre.

### Begriff der Großflächigkeit im Sinne von Ziel 3.9 LEP HR-Vorentwurf

Unter großflächigen Nahversorgungseinrichtungen sind vorliegend nicht etwa solche zu verstehen, von denen wesentliche Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung oder auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ausgehen, sondern Betriebe, welche die Vermutungsschwelle des § 11 Abs. 3 BauNVO von 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche überschreiten. Diese Betriebe dürfen aber gleichwohl keine wesentlichen Auswirkungen erwarten. Dies macht der zweite Halbsatz des Absatzes 1 von Ziel 3.9 LEP HR-Vorentwurf deutlich („...wenn das Vorhaben überwiegend der Nahversorgung dient und sich der Standort in einem Zentralen Versorgungsbereich befindet.“).

### Herleitung der Notwendigkeit großflächiger Nahversorgungseinrichtungen

Die landesplanerischen Vorgaben können sich nicht nur raumordnerischen Idealvorstellungen unterwerfen, sondern sie müssen auch wirtschaftliche Realitäten in den Blick nehmen. Dazu gehört die Erkenntnis, dass zwar bestehende, etablierte Lebensmittelmärkte auch mit Verkaufsflächengrößen unter 800 m<sup>2</sup> noch wirtschaftlich agieren können, bei Neuansiedlungen aber heutzutage regelmäßig mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche erforderlich sind. Je nach Betreiber werden für die Neuerrichtung von Lebensmitteldiscountern aktuell mindestens 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche benötigt, üblicher sind aber Flächen ab 1.000 bis ca. 1.200 m<sup>2</sup>. Einige Betreiber errichten sogar schon Lebensmitteldiscounter-Filialen mit 1.400 m<sup>2</sup> und mehr. Ebenso sind auch Lebensmittelvollsortimenter im Bestand teilweise noch mit Verkaufsflächen bis zu 800 m<sup>2</sup> rentabel. Für einen zeitgemäßen, kundenfreundlichen Marktauftritt mit einer umfassenden Sortimentspräsentation sind bei Neueröffnungen allerdings mindestens 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche notwendig, eher üblich sind ca. 1.600 bis 2.000 m<sup>2</sup>.

Als Erfordernis für größere Flächen im Lebensmitteleinzelhandel ist aber nicht nur der Kundenwunsch nach breiten Gängen, niedrigen Regalhöhen und ansprechenden Warenpräsentationen zu sehen. Eine wesentliche Rolle spielt die Notwendigkeit zur Senkung der Betriebskosten. Da im deutschen Lebensmitteleinzelhandel nur sehr geringe Gewinnmargen erzielt werden, müssen auf der Kostenseite Einsparungen erfolgen, um die Rentabilität des Betriebs zu gewährleisten. Ein wesentlicher Einsparfaktor sind dabei die Personalkosten: Ein Lebensmitteldiscounter mit 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche kann mit relativ weniger Personalaufwand betrieben werden als ein Lebensmitteldiscounter mit 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. In der Regel wird der gleiche Umfang an Kas-



senpersonal erforderlich sein, auch für die Verwaltung fällt der gleiche Personalaufwand ein. Für das Verräumen der Waren kann sogar Personal gespart werden, wenn aufgrund der größeren Fläche ganze Paletten abgestellt werden können und ein Umräumen von Hand entfällt.

Die Zulässigkeit von Nahversorgungseinrichtungen auch mit mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche spiegelt also die wirtschaftliche Realität wider. Ohne eine solche Regelung könnten in ländlich geprägten Orten kaum noch neue Lebensmittelmärkte entstehen, da sie für die Betreiber bereits in der Planung unwirtschaftlich erscheinen würden. In der Folge wäre die Sicherstellung einer möglichst flächendeckenden Nahversorgung in der Hauptstadtregion nicht realisierbar.

### Herleitung des 2.000 m<sup>2</sup>-Schwellenwertes für die Gesamtverkaufsfläche

Die Notwendigkeit, Nahversorgungseinrichtungen mit mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zuzulassen, wurde oben bereits hergeleitet. Auf der anderen Seite sollen die Lebensmittelmärkte keine Dimension erreichen, die über die – auch betriebswirtschaftlich notwendige – Verkaufsflächengröße für moderne und leistungsfähige Nahversorgungseinrichtungen hinausgeht. Denn mit zunehmender Gesamtgröße nimmt in der Regel auch der Non-Food-Anteil, also der Anteil überwiegend zentrenrelevanter Randsortimente zu. Daher können größere Lebensmittelmärkte nicht nur aufgrund ihres über den Verflechtungsbereich hinausreichenden Einzugsgebietes, sondern auch aufgrund ihrer potenziell zentrenschädigenden Wirkung den Zielen der Raumordnung entgegenstehen.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der Festlegung einer Verkaufsflächenobergrenze für Nahversorgungseinrichtungen. Damit diese Grenze nicht willkürlich gegriffen werden muss, sondern der regionsspezifischen Realität in der Hauptstadtregion entspricht<sup>58</sup>, erfolgt eine empirische Ableitung. Hierfür wurde die landesweite Einzelhandelsdatenbank des Landes Brandenburg ausgewertet.

Für die Ableitung des Schwellenwertes wurden nur die Betriebstypen des potenziell großflächigen Lebensmitteleinzelhandels berücksichtigt, also Lebensmitteldiscounter, Supermärkte, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser. Andere Betriebstypen des Nahversorgungseinzelhandels, wie Drogeriemärkte, Getränkemärkte, Bäcker, Kioske usw. wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt, da diese regelmäßig kleiner als 800 m<sup>2</sup> sind und dadurch eine „Verfälschung“ des Schwellenwertes nach unten bewirken könnten. Zudem wurden nur solche Lebensmittelmärkte berücksichtigt, die außerhalb der Zentralen Orte ansässig sind.

Daraus ergibt sich das in dem nachfolgenden Diagramm dargestellte Bild. Demnach weisen rd. 62,7 % der in der Hauptstadtregion ansässigen Lebensmittelmärkte außerhalb der Zentralen Orte eine Verkaufsfläche unter 800 m<sup>2</sup> auf. Rd. 23,5 % der Betriebe sind zwischen 800 und 1.000 m<sup>2</sup> groß, weitere rd. 7,0 % zwischen 1.001 und 1.200 m<sup>2</sup>. Insgesamt sind also 97,3 % aller Lebensmittelmärkte außerhalb der Zentralen Orte in der Hauptstadtregion nicht größer als 2.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Lediglich 2,7 % der Betriebe weisen Verkaufsflächen über 2.000 m<sup>2</sup> auf. Daraus lässt sich schließen, dass die mit dem Schwellenwert festgesetzte Obergrenze als marktüblich und ausreichend angesehen werden kann.

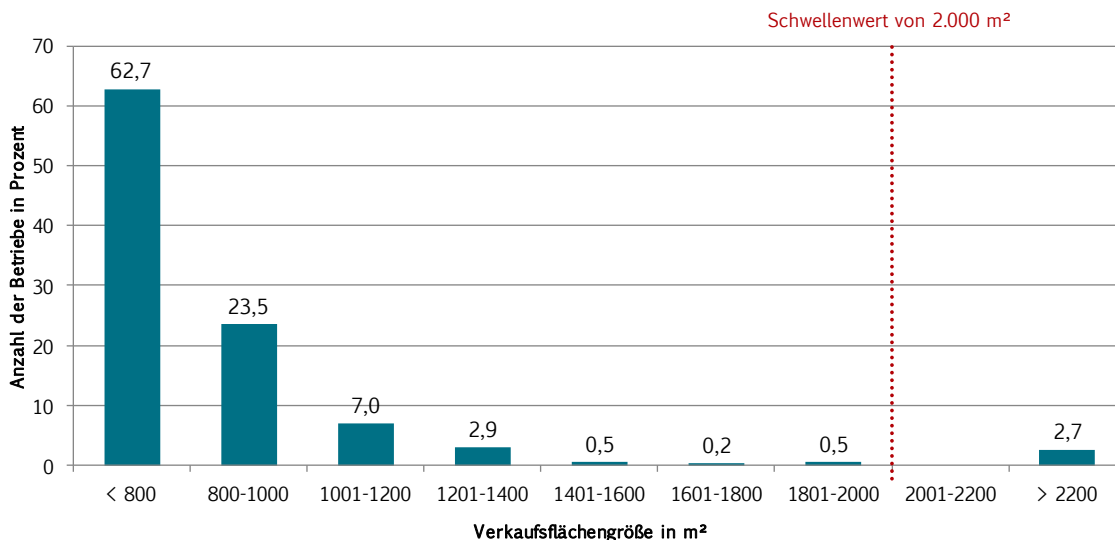
Aus der Verteilung der Verkaufsflächengrößenklassen ließe sich außerdem schließen, dass auch ein Schwellenwert von 1.200 oder 1.400 m<sup>2</sup> ausreichend wäre. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass einerseits die zugrundegelegten Bestandsdaten bereits rd. fünf Jahre alt sind und es sich andererseits bei der Betrachtung um Bestandsbetriebe handelt. Oben wurde bereits ausgeführt, dass Lebensmittelmärkte im Bestand noch mit geringeren Verkaufsflächen wirtschaftlich

<sup>58</sup> zum Willkürverbot bei raumordnerischen Vorgaben vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 18/08 – 26.08.2009

agieren können als Märkte, die neu angesiedelt werden sollen. Daher darf sich der Schwellenwert nicht nur am vorhandenen Bestand orientieren, er muss auch neue Entwicklungen in den Blick nehmen.

Mehr als 96 % der Bestandbetriebe sind höchstens 1.400 m<sup>2</sup> groß. Der angestrebte Schwellenwert von 2.000 m<sup>2</sup> liegt mehr als 40 % über dieser Größenklasse. Er berücksichtigt außerdem die oben beschriebenen Flächenanforderungen sowohl von Lebensmitteldiscountern (max. rd. 1.400 m<sup>2</sup>) als auch von Lebensmittelvollsortimentern (max. rd. 1800 m<sup>2</sup> bei vorwiegend auf die Nahversorgung ausgerichteten Betrieben). Der Schwellenwert ermöglicht damit eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Nahversorgungsstrukturen außerhalb der Zentralen Orte in der Hauptstadtregion.

**Abb. 8: Anteil der Lebensmittelmärkte nach Verkaufsflächengrößenklassen außerhalb der zentralen Orte in der Hauptstadtregion**



N = 413

Datengrundlage: Landesweite Einzelhandelserfassung Brandenburg, Stadt + Handel GbR 07/2010 - 01/2011

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016

#### Herleitung des 75 %-Schwellenwertes für den nahversorgungsrelevanten Verkaufsflächenanteil

Wie oben bereits angedeutet, zeichnen sich Nahversorgungseinrichtungen nicht nur durch eine der Gemeindegröße und der Nachfragebasis angepasste Verkaufsflächengröße aus, sie weisen auch ein überwiegend auf die Nahversorgung, also auf den periodischen Bedarf ausgerichtetes Sortiment auf und haben dementsprechend nur einen begrenzten Anteil an Non-Food-Artikeln bzw. Sortimenten des aperiodischen Bedarfs.

Die Randsortimente des aperiodischen Bedarfs bei Lebensmitteldiscountern betreffen schwerpunktmäßig die sogenannten Aktionswaren, also in der Regel wöchentlich wechselnde Aktionsangebote aller möglichen Sortimentsgruppen. Während die jeweils angebotenen Sortimente sich also in wöchentlichem Rhythmus ändern können, bleibt der Verkaufsflächenanteil für die sogenannten Aktionsflächen in der Regel immer gleich. Auch das Kernsortiment, also die nahversorgungsrelevanten Sortimente (Lebensmittel, Drogerieartikel usw.), bleibt in der Regel konstant.

Nach den Erfahrungen der cima liegt der Verkaufsflächenanteil für die Randsortimente des aperiodischen, also nicht nahversorgungsrelevanten Bedarfs bei Lebensmitteldiscountern je nach Betreiber und Gesamtverkaufsfläche bei rd. 10 % bis maximal rd. 15 %.

Bei Lebensmittelvollsortimentern ist der Verkaufsflächenanteil für Randsortimente des aperiodischen Bedarfs stark abhängig von der Gesamtverkaufsfläche des Betriebes. Supermärkte und kleinere Verbrauchermärkte, also solche Betriebe, die wie oben beschrieben bei Neuansiedlungen mit Verkaufsflächen von etwa 1.200 m<sup>2</sup> bis 1.800 m<sup>2</sup> auskommen und überwiegend auf die Nahversorgung fokussiert sind, fällt der Verkaufsflächenanteil für aperiodische Randsortimente relativ klein aus. Er liegt meist bei höchstens 10 %. Zudem ist das aperiodische Randsortiment eng am Hauptsortiment ausgerichtet. Es umfasst zumeist Haushaltswaren (z.B. Küchenutensilien), teilweise auch Elektrohaushaltsgeräte (z.B. Toaster, Kaffeemaschinen) und einige saisonal wechselnde Aktionswaren.

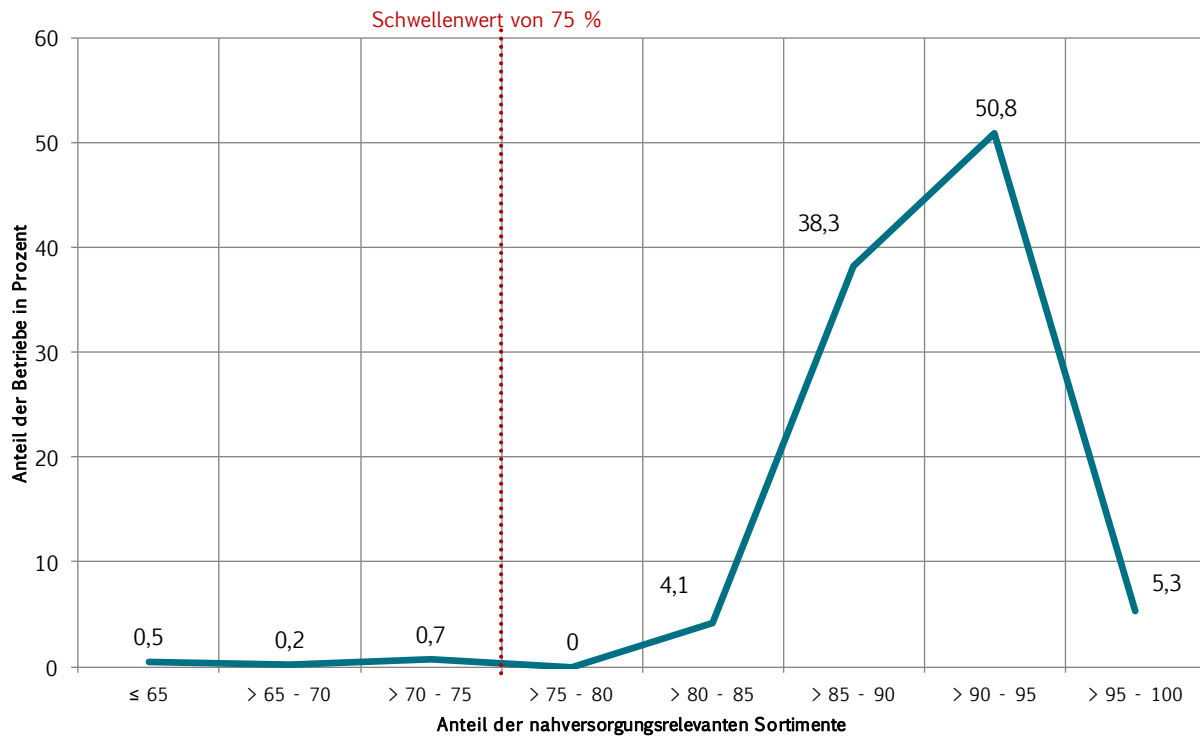
Erst bei größeren Lebensmittelvollsortimentern, also Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern mit mehr als 2.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, nimmt der Anteil für aperiodische Randsortimente nach Erfahrungen der cima deutlich zu. Je größer die Flächen sind, umso weniger können sie allein mit den nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten bespielt werden. Die „überschüssigen“ Flächen werden dann zunehmend mit Bekleidung, Schuhen, Haushaltswaren, Spielwaren, Unterhaltungselektronik usw., also primär mit zentrenrelevanten Sortimenten, ausgelastet. Von diesen Flächen kann also potenziell auch eine Wirkung ausgehen, die den Leitvorstellungen der Raumordnung entgegensteht. Daher erscheint es gerechtfertigt, den Anteil für nicht nahversorgungsrelevante Randsortimente auf ein verträgliches Maß zu begrenzen.

Das Ziel 3.9 des LEP HR-Vorentwurfes sieht vor, dass in den großflächigen Nahversorgungsbetrieben außerhalb der Zentralen Orte mindestens 75 % der Verkaufsfläche auf nahversorgungsrelevante Sortimente entfallen sollen. Auch für diesen Schwellenwert erfolgt eine empirische Ableitung. Hierzu wurden wiederum die Lebensmittelmärkte (Lebensmitteldiscounter, Supermärkte, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser) außerhalb der Zentralen Orte in der Hauptstadtregion ermittelt.

Wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, weisen rd. 56,2 % dieser Betriebe einen Verkaufsflächenanteil von über 90 % für nahversorgungsrelevante Sortimente auf. Weitere rd. 38,3 % der Betriebe weisen einen Anteil von mehr als 85 bis zu 90 % auf und rd. 4,1 % der Betriebe einen Anteil von mehr als 80 bis zu 85 %. Nur 1,5 % der Betriebe weisen einen Anteil von weniger als 75 % auf. Dabei handelt es sich ausschließlich um große Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser mit Gesamtverkaufsflächen zwischen rd. 3.500 und 7.500 m<sup>2</sup>.

Aus der empirischen Ableitung geht hervor, dass auch der 75 %-Schwellenwert den Betrieben einen gewissen Gestaltungs- und Erweiterungsspielraum bei den aperiodischen Randsortimenten lässt. Dem Diagramm ist zu entnehmen, dass der größte Anteil der Betriebe (94,4 %) mit Verkaufsflächenanteilen von höchstens 15 % für die nicht nahversorgungsrelevanten Randsortimente auskommt. Der Schwellenwert lässt aber bis zu 25 % zu.

Abb. 9: Verkaufsflächenanteil der nahversorgungsrelevanten Sortimente an der Gesamtverkaufsfläche der Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Orte in der Hauptstadtregion



N = 413

Datengrundlage: Landesweite Einzelhandelserfassung Brandenburg, Stadt + Handel GbR 07/2010 - 01/2011

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016

## 4.7 Herleitung und Begründung der Ansiedlungsoptionen in Grundfunktionalen Schwerpunkten

Mit der zentralörtlichen Gliederung in Zentrale Orte der Stufen Metropole, Oberzentrum und Mittelzentrum stellt die Hauptstadtregion im bundesweiten Vergleich eine Besonderheit dar. Alle anderen Flächenländer weisen unterhalb der mittelzentralen Stufe mindestens eine weitere Stufe, nämlich die Grund- bzw. Unterzentren aus, teilweise auch noch Kleinzentren, ländliche Zentralorte oder ähnliches.

### Bedeutung der Grundfunktionalen Schwerpunkte

Aus dieser vergleichenden Betrachtung mit anderen Bundesländern heraus ist es nachvollziehbar, dass in den Fachveranstaltungen zur Evaluierung des LEP B-B teilweise eine Wiedereinführung von Grundzentren und auch die Festlegung von innergemeindlichen Funktionsschwerpunkten gefordert wurde.

Die in Brandenburg bereits vergleichsweise weit vorangeschrittenen Gemeindegebietsreformen haben dazu geführt, dass in Brandenburg viele ehemals selbständige Gemeinden mittlerweile zu größeren amtsfreien Gemeinden zusammengeschlossen oder zumindest einem Amt angegliedert wurden. 417 politisch selbständigen Städten und Gemeinden stehen 1763 Ortsteile gegenüber. In vielen Fällen wird zwar allein durch die Einwohnerzahlen deutlich welcher Ortsteil innerhalb einer Gemeinde den Hauptort darstellt. Teilweise existieren innerhalb einer Gemeinde aber auch mehrere Ortsteile, die hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen und der Versorgungseinrichtungen gleichwertig sind.

Diesem Umstand trägt das Ziel 3.7 des LEP HR-Vorentwurfes Rechnung, das als die Grundfunktionalen Schwerpunkte „regelmäßig die Ortslagen der vor der kommunalen Gebietsreform 2003 ursprünglich selbständigen Städte und Gemeinden ohne die hinzugetretenen Ortsteile“ festlegt und zudem vorgibt, dass wo erforderlich, „zusätzliche Ortsteile zu benennen oder ausdrücklich auszunehmen“ sind. Innerhalb einer Gemeinde kann es somit (oft historisch bedingt) auch mehrere Grundfunktionale Schwerpunkte geben, die dann jeweils auch ein eigenes Einzugsgebiet haben können, das nicht das gesamte Gemeindegebiet umfasst, sondern durch das Einzugsgebiet des benachbarten Grundfunktionalen Schwerpunktes innerhalb der Gemeinde begrenzt wird.

Dadurch sollen die einzelnen Grundfunktionalen Schwerpunkte jeweils für sich genommen existenzfähig sein, ohne die Existenzfähigkeit der benachbarten Grundfunktionalen Schwerpunkten durch übermäßige Kaufkraftabschöpfungen anzugreifen.

### Grundfunktionale Versorgungsfunktionen

Das Zentrale-Orte-System in der Hauptstadtregion wie bundesweit macht deutlich, dass der Schwerpunkt der Versorgungsfunktionen im aperiodischen bzw. hoch- und höherwertigen Bedarf den Mittel- und Oberzentren (sowie der Metropole) vorbehalten sein soll. Daraus darf aber nicht gefolgert werden, dass die Nahversorgung unterhalb der mittelzentralen Stufe sich nur auf den periodischen Bedarf, im Einzelhandel also vor allem auf Lebensmittel und Drogerieartikel beschränken soll. Auf niedrigerem Niveau können auch Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen Bedarfs zur Nahversorgung, also zur Daseinsvorsorge beitragen.

Gemeinhin dürfte unstrittig sein, dass es nicht im Sinne der Daseinsvorsorge sein kann, von Bewohnern kleinerer Gemeinden zu verlangen, für ein gewisses Grundangebot beispielsweise an Be-

kleidung, Schuhen oder Haushaltswaren immer den Zentralen Ort aufsuchen zu müssen. Ein gewisses Grundangebot soll daher auch in den Grundfunktionalen Schwerpunkten vorhanden sein.

Um dieser Forderung zu entsprechen, wird in Absatz 2 des Ziels 3.9 des LEP HR-Vorentwurfes festgelegt, dass in den Grundfunktionalen Schwerpunkten neben den großflächigen Nahversorgungseinrichtungen (vgl. Kap. 4.6) auch ergänzende Einzelhandelseinrichtungen mit bis zu 1.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche und ohne Sortimentsbeschränkung zulässig sein sollen.

#### Herleitung des 1.000 m<sup>2</sup>-Schwellenwertes für ergänzende Einzelhandelseinrichtungen

Auch diese Regelung ist aus fachlicher Sicht zu begrüßen, da sie nicht nur dem Bedarf der Bevölkerung nach wohnortnahen Grundversorgungsangeboten mit aperiodischen Sortimenten Rechnung trägt, sondern ebenso die wirtschaftlichen Entwicklungen berücksichtigt.

Wie oben (vgl. Kap. 4.6) bereits ausgeführt wurde, werden im Lebensmitteleinzelhandel nur geringe Gewinnmargen erzielt, was das wirtschaftliche Betreiben von Lebensmittelmärkten in kleineren Gemeinden zu einer Herausforderung macht. Neue Nahversorgungseinrichtungen lassen sich daher oft nur dann wirtschaftlich tragfähig planen und entwickeln, wenn der Lebensmittelmarkt noch um einen oder mehrere Fachmärkte des aperiodischen Bedarfs ergänzt wird. Solche Fachmärkte haben üblicherweise vergleichsweise engmaschige Standortnetze und können daher keine weitreichenderen Einzugsgebiete entfalten. Stattdessen ist ihr Einzugsgebiet regelmäßig nicht größer als das des Lebensmittelmarktes, da dieser als „Frequenzbringer“ für die Fachmärkte fungiert. Bei einer der Standortgemeinde angemessenen Dimensionierung des Lebensmittelmarktes ist daher davon auszugehen, dass auch der oder die kleineren Fachmärkte keine Kaufkraft aus benachbarten Gemeinden abschöpfen – jedenfalls dann nicht, wenn der Umfang der Fachmarktflächen so gering bleibt, dass er keine überörtliche Anziehungskraft entfaltet und allein von der Nachfrage der Standortgemeinde existieren kann.

Um zu verhindern, dass die ergänzenden Einzelhandelseinrichtungen ein solches Ausmaß annehmen, das die Versorgungsfunktion des Grundfunktionalen Schwerpunktes überschreitet, ist die Festsetzung eines Schwellenwertes nachvollziehbar und gerechtfertigt. Der Schwellenwert soll aber wiederum nicht willkürlich gegriffen, sondern empirisch abgeleitet werden.

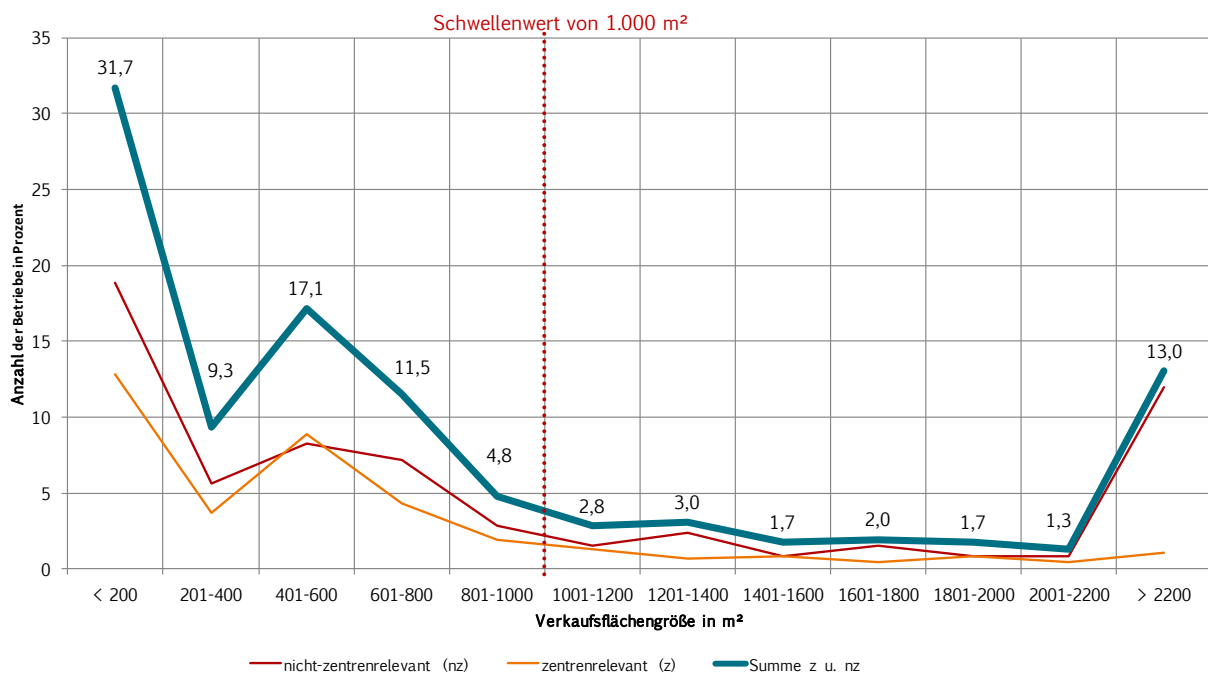
Zu diesem Zweck wurde wiederum der Einzelhandelsbestand in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion betrachtet. Es wurden die nicht-nahversorgungsrelevanten Fachmärkte außerhalb der Ortszentren (zentrale Versorgungsbereiche) untersucht, also genau die Betriebe, die regelmäßig als Ergänzung zu Lebensmittelmärkten angesiedelt werden.

Das nachfolgende Diagramm zeigt, dass in rd. 31,7 % der Gemeinden außerhalb der Zentralen Orte die Fachmarktflächen im aperiodischen Bedarf höchstens 200 m<sup>2</sup> betragen. In 9,3 % der Gemeinden liegen sie über 200 bis zu 400 m<sup>2</sup>, in weiteren 17,1 % der Gemeinden über 400 bis 600 m<sup>2</sup> und in 11,5 % der Gemeinden über 600 bis 800 m<sup>2</sup>. Danach sind mit zunehmender Fachmarkt-Verkaufsfläche geringere Gemeinde-Anteile zu verzeichnen. Allerdings gibt es auch einen Anteil von Gemeinden mit umfangreichen Fachmarkt-Verkaufsflächen von über 2.200 m<sup>2</sup> (rd. 13,0 %). Dies sind aber Gemeinden mit größeren Einkaufszentren, die regelmäßig nicht der zentralörtlichen Bedeutung der Standortgemeinde entsprechen.

Der Grafik kann also entnommen werden, dass rd. drei Viertel (74,4 %) der Gemeinden außerhalb der Zentralen Orte Fachmarktflächen von höchstens 1.000 m<sup>2</sup> vorhalten. Dies kann insofern als marktüblicher Verkaufsflächenumfang als empirisch belegt gelten. Anders als bei den großflächigen Nahversorgungseinrichtungen soll den ergänzenden Einzelhandelseinrichtungen über den empirisch belegten Schwellenwert hinaus kein zusätzlicher Gestaltungsspielraum gewährt werden,

um keine zu großen Fachmarktentwicklungen außerhalb der Zentralen Orte zu ermöglichen. Der Schwellenwert orientiert sich in diesem Fall auch nicht an marktüblichen Verkaufsflächengrößen. Stattdessen ist es der jeweiligen Projektentwicklung freigestellt, ob innerhalb des Schwellenwertes ein oder mehrere Fachmärkte realisiert werden sollen.

**Abb. 10: Zusammengefasste Verkaufsflächengröße der Fachmärkte je Gemeinde außerhalb der zentralen Orte in der Hauptstadtregion**



N = 461

Datengrundlage: Landesweite Einzelhandelserfassung Brandenburg, Stadt + Handel GbR 07/2010 - 01/2011

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016

## 4.8 Herleitung und Begründung einer Agglomerationsregelung

Mit der raumordnerischen Agglomerationsregelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Anhäufung mehrerer, jeweils für sich kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe in der Summe dieselben raumordnerisch bedeutsamen Auswirkungen haben kann wie ein einzelner großflächiger Einzelhandelsbetrieb.

Der Umstand, dass in zahlreichen Bundesländern Agglomerationsregelungen in den Raumordnungsplänen verankert wurden, deutet bereits auf den tatsächlichen Steuerungsbedarf hin. Denn in vielen Gemeinden sind in der Vergangenheit umfangreiche Einzelhandelsagglomerationen ohne bauplanerische und raumordnerische Steuerung gewachsen. Das liegt daran, dass sowohl in Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) als auch in Mischgebieten (§ 6 BauNVO) grundsätzlich Einzelhandelsbetriebe bis zur Schwelle der Großflächigkeit (d.h. bis zu 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) zulässig sind. Entsprechendes gilt für den unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 3 BauNVO. Ohne ein entsprechendes planerisches Gegensteuern, also beispielsweise den Ausschluss von Einzelhandel in den textlichen Festsetzungen eines Mischgebiets- oder Gewerbegebiets-Bebauungsplans, können dadurch nach und nach großflächige Einzelhandelsagglomerationen entstehen. Denn Gegenstand einer Baugenehmigung ist immer nur das einzelne Bauvorhaben.

Mit der Formulierung einer Agglomerationsregelung im LEP HR-Vorentwurf soll den Bauaufsichtsbehörden daher ein Instrument an die Hand gegeben werden, mit dem sie im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens im Falle einer entstehenden Agglomeration die Standortgemeinde bzw. den Bezirk auffordern können, den betreffenden Bebauungsplan an die Ziele der Raumordnung anzupassen.

Dass eine regionalplanerische Agglomerationsregelung zur Steuerung des Einzelhandels zulässig ist, wurde bereits durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt<sup>59</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht weist außerdem darauf hin, dass die Agglomerationsregelung selbst kein eigenständiges Ziel der Raumordnung ist, sondern sie „definiert lediglich raumordnerisch den Begriff der Agglomeration als einen Unterfall der Einzelhandelsgroßprojekte, mit der Folge, dass die [...] Zielfestlegungen [...] auch auf Agglomerationssachverhalte anzuwenden sind“ (a.a.O.). Diese Aussagen lassen sich zweifelsfrei auch auf die Agglomerationsregelung im LEP HR-Vorentwurf übertragen. Dort wird bereits durch die Formulierung der Agglomerationsregelung deutlich, dass diese mindestens auf die Ziele Integrationsgebot („...mit zentrenrelevanten Sortimenten, die außerhalb städtebaulich integrierter Bereiche liegen...“) und Beeinträchtigungsverbot („...in der Summe wesentliche Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche auslösen können...“) abstellt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem anerkannt, dass die Verhinderung zentrenschädigender Agglomerationen auf Ebene der Raumordnung geregelt werden darf: „Raumplanerische Vorgaben sind zulässig, wenn die Regelung – wie hier – der Steuerung raumbedeutsamer Auswirkungen von Planungen oder Maßnahmen dient. Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit eröffnet und begrenzt zugleich die raumplanerische Regelungsbefugnis. In diesem Rahmen ist der Raumordnung auch eine betriebsübergreifende funktionale Betrachtungsweise erlaubt. Dass der für das Bodenrecht zuständige Gesetzgeber in § 11 Abs. 3 BauNVO eine städtebauliche Regelung getroffen hat, die auf großflächige Einzelhandelsbetriebe beschränkt ist, steht einer Regelung von Einzelhandelsagglomerationen im Wege der Landesplanung nicht entgegen. Städtebauliche Vorgaben

<sup>59</sup> BVerwG, Urteil vom 10.11.2011 – 4 CN 9.10



liegen auf einer anderen Ebene; sie betreffen Grund und Boden. Die Raumordnung in Gestalt der Landes- und Regionalplanung ist dieser Ebene vorgelagert. Die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe ist nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt. Sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen und – in unterschiedlicher Gestalt – mit der zentralörtlichen Gliederung verbunden werden [...].“

## 4.9 Herleitung und Begründung des Integrationsgebotes – innergemeindliche Standortbindung

Das Integrationsgebot legt fest, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in Zentralen Versorgungsbereichen der Zentralen Orte entwickelt werden sollen.<sup>60</sup> Das Integrationsgebot ergibt sich direkt aus dem Satz 3 des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG, wonach „die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen“ sind.

Im Gegensatz zum Konzentrationsgebot, dem Beeinträchtigungsverbot oder dem Kongruenzgebot, welche primär auf überörtliche Auswirkungen abzielen, entfaltet das Integrationsgebot eher eine kleinräumige Wirkung, da es auf die Standortsteuerung innerhalb der Standortgemeinde abzielt.

Der Grundgedanke beim Integrationsgebot ist die Berücksichtigung der Tatsache, dass die Innenstädte und Ortszentren seit jeher auch Orte des Handels waren und leistungsfähige, vielfältige Zentren nur mit einem vielfältigen Einzelhandelsangebot aufrechterhalten werden können. Diese besondere Funktion der Zentren muss daher vor Entwicklungen an nicht integrierten Standorten geschützt werden, die diesem Ziel ansonsten zuwiderlaufen würden.

Aus Sicht der Handelsunternehmen bieten Innenstadtlagen nicht nur Vorteile (z.B. Synergieeffekte durch benachbarte Einzelhandelsbetriebe und weitere zentrenprägende Funktionen), sondern auch Nachteile wie eine schlechtere Pkw-Erreichbarkeit und höhere Bodenpreise im Vergleich zu peripheren „Grüne Wiese“-Standorten. Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, sowohl auf Ebene des Städtebaurechts als auch auf Ebene der Raumordnung bei der räumlichen Steuerung zentrenrelevanter Einzelhandelsgroßprojekte einzugreifen.

Treffend hat das OVG Lüneburg ausgeführt, dass mit dem Integrationsgebot nicht nur der Schutz der Handelsfunktion der Innenstädte und Ortszentren verfolgt wird, sondern damit auch noch weitere Leitvorstellungen der Raumordnung einhergehen, wie die Verkehrsvermeidung, die Schonung von Ressourcen und die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung:

„Das Integrationsgebot hat mithin die Aufgabe, zur Erreichung der mit dem Zentrale-Orte-Prinzip verfolgten Absichten beizutragen, eine Zersiedlung des Raums, überflüssige Verkehrsbewegungen und damit unnötige Immissionen sowie den Bau neuer Straßen zu verhindern und sicherzustellen, dass der zentrale Versorgungsstandort Innenstadt sowie Nahversorgungsstandorte im Interesse der nichtmotorisierten Bevölkerung erhalten und gestärkt werden. Es ist mithin Teil eines Bestrebens, das auf Schutz der Umwelt, Schonung der Ressourcen, Verkehrsvermeidung, Bewahrung der Stadtzentren und Sicherung der verbrauchernahen Versorgung gerichtet ist“ (OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.05.2013 – 1 ME 56/13).

An der Begründetheit des Integrationsgebotes als Ziel der Raumordnung bestehen insofern, auch aus der bisherigen einschlägigen Rechtsprechung, keine Zweifel.

---

<sup>60</sup> Auf den Sonderfall, dass derartige Einzelhandelseinrichtungen auch im Airport-Center im Midfield-Terminalbereich des Flughafens BER zulässig sein sollen, wird vorliegend nicht näher eingegangen. Für diesen Sonderfall wurden über den Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004 für den Flughafen BER spezifische Festlegungen getroffen. Dort sollen nur Einzelhandelseinrichtungen bauplanungsrechtlich zulässig sein, die überwiegend auf die Fluggäste ausgerichtet sind. Der Standort soll insofern keine Zentrumsfunktionen gewachsener Zentraler Orte ersetzen.

### Bestimmtheit der zentrenrelevanten Sortimente

Da per se nur von zentrenrelevanten Sortimenten zentrenschädigende Auswirkungen erwartet werden können, wenn sie außerhalb der Zentren angesiedelt werden, ist es folgerichtig, das Integrationsgebot auf ebensolche zentrenrelevanten Sortimente zu beschränken.

Aus diesem Grund enthält der LEP HR-Vorentwurf eine Sortimentsliste, mit der bestimmt wird, welche Sortimente in der Hauptstadtregion allgemein als zentrenrelevant anzusehen sind. Im Sinne der überörtlichen Planung ist diese Liste somit den ortsspezifischen Sortimentslisten übergeordnet, die regelmäßig im Zusammenhang mit kommunalen Einzelhandelskonzepten erstellt werden und bei der kommunalen Bauleitplanung herangezogen werden.

Dem Umstand, dass landesplanerische Sortimentslisten in der Bauleitplanung nicht herangezogen werden können, ergibt sich aus der Rechtsprechung. Denn welche Sortimente in der jeweiligen Gemeinde konkret zentrenrelevant sind und welche nicht, ergibt sich aus den konkreten örtlichen Gegebenheiten und aus den jeweiligen städtebaulichen Zielsetzungen, die die Gemeinde mit ihren Planungen verfolgt<sup>61</sup>. Auf Ebene der Bauleitplanung sind also regelmäßig ortsspezifisch abgeleitete Sortimentslisten heranzuziehen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen hat beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen nur festgelegt, welche Sortimente mindestens zentrenrelevant sein sollen und überlässt es den Gemeinden, darüber hinaus auch weitere Sortimente als zentrenrelevant zu definieren<sup>62</sup>. Auch Rheinland-Pfalz verweist auf die Bedeutung kommunaler Sortimentslisten und zählt - insofern nicht abschließend - auf, welche Sortimente „insbesondere“ zu den innenstadtrelevanten Sortimenten gehören<sup>63</sup>. Ebenso wird im Saarland aufgezählt, welche Sortimente „insbesondere“ als zentrenrelevante Sortimente des Landesentwicklungsplanes gelten<sup>64</sup>.

Um die Problematik eines Konfliktes zwischen landesplanerischer und kommunaler Sortimentsliste zu vermeiden, verzichtet Sachsen auf eine Auflistung und beschreibt stattdessen anhand von Attributen, wodurch sich innenstadtrelevante Sortimente auszeichnen<sup>65</sup>.

Wenn die Festlegung der zentrenrelevanten Sortimente aber allein den Gemeinden überlassen wird, kann dies im Einzelfall zu einer missbräuchlichen Anwendung der kommunalen Planungshoheit führen. So sind Fälle bekannt, in denen die planende Gemeinde im Rahmen einer Fortschreibung ihres kommunalen Einzelhandelskonzeptes die ortsspezifische Sortimentsliste geändert hat und einzelne Sortimente von zentrenrelevant in nicht-zentrenrelevant umgestuft hat, um auf diese Weise die landesplanerischen Vorgaben zum Integrationsgebot bewusst auszuhebeln.

Ein weiterer Grund, der für eine gemeinsame Sortimentsliste für die Hauptstadtregion spricht, ist der Gleichbehandlungsgrundsatz. Auf der Ebene der Bauleitplanung mag die ortsspezifische Handhabung der Sortimente begründet sein. Auf überörtlicher, landesplanerischer Ebene spricht aber einiges dafür, dass die Vorgaben des Integrationsgebotes für alle Gemeinden an einem einheitlichen Maßstab beurteilt werden.

---

<sup>61</sup> hierzu BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07

<sup>62</sup> vgl. 6.5-2 LEP NRW, Entwurf 09/2015: „Zentrenrelevant sind -die Sortimente gemäß Anlage 1 und -weitere von der jeweiligen Gemeinde als zentrenrelevant festgelegte Sortimente (ortstypische Sortimentsliste).

<sup>63</sup> vgl. Begründung zu Z 58 LEP IV 2008

<sup>64</sup> vgl. LEP Saarland 2006, Anlage 7

<sup>65</sup> vgl. Begründung zu 2.3.2.3 LEP Sachsen 2013 („Innenstadtrelevante Sortimente zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum Beispiel vorrangig Innenstadtbewohner anziehen, häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden, überwiegend ohne PKW transportiert werden können und einen geringen Flächenanspruch im Verhältnis zur Wertschöpfung haben.“)

### **Bestimmtheit des Begriffs zentrale Versorgungsbereiche**

Der Begriff zentrale Versorgungsbereiche taucht im Städtebaurecht unter anderem in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, in § 2 Abs. 2 BauGB, in § 9 Abs. 2a BauGB und in § 11 Abs. 3 BauNVO auf. Eine Legaldefinition des Begriffs enthalten die Gesetze aber nicht. In § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Raumordnungsgesetzes wird der Begriff immerhin soweit konkretisiert, dass damit „die Innenstädte und örtlichen Zentren“ gemeint sein sollen.

Aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes hat sich aber eine Definition des Begriffs ergeben, die aufgrund der Wiederholung in zahlreichen Urteilen und Beschlüssen mittlerweile als anerkannt und allgemeingültig gelten kann:

„„Zentrale Versorgungsbereiche [...] sind nach der Rechtsprechung des Senats räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Bei der Beurteilung, ob ein Versorgungsbereich einen zentralen Versorgungsbereich [...] bildet, bedarf es einer wertenden Gesamtbetrachtung der städtebaulich relevanten Gegebenheiten. Auch eine räumlich konzentrierte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, die darauf angelegt ist, einen fußläufigen Einzugsbereich zu versorgen, kann einen zentralen Versorgungsbereich [...] bilden. Entscheidend ist, dass der Versorgungsbereich nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion hat. Der Begriff ist nicht geografisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen. Zentralität kann durchaus kleinteilig sein“ (BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08).

Der Umstand, dass diese Definition des Begriffs zentraler Versorgungsbereich mittlerweile Allgemeingültigkeit erlangt hat, führt dazu, dass es aus fachlicher Sicht nicht zwingend erforderlich erscheint, den Begriff im LEP HR-Vorentwurf gesondert zu definieren. Es darf davon ausgegangen werden, dass der Rechtsanwender – so wie auch bei Anwendung des BauGB und der BauNVO – regelmäßig bestimmen kann, was mit einem zentralen Versorgungsbereich im Sinne des Integrationsgebotes gemeint ist.

### **Begründung der 10 %-Schwelle für zentrenrelevante Randsortimente**

Wie oben beschrieben ist es begründet, dass nur zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte an zentrale Versorgungsbereiche gebunden werden. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zulässig sind.

Erfahrungsgemäß bieten großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten oftmals aber auch zentrenrelevante Randsortimente an. Je nach Umfang der Verkaufsflächen für diese Randsortimente können sich daher auch daraus potenziell zentrenschädigende Wirkungen entfalten. Daher ist es folgerichtig, den Umfang zentrenrelevanter Randsortimente in solchen Einzelhandelsbetrieben zu begrenzen.

Vom Grundsatz her ist eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf einen bestimmten Verkaufsflächenanteil nicht zwingend notwendig. Denn schon aus der Begriffsbestimmung des Randsortiments ergibt sich, dass es das Kernsortiment lediglich „am Rande“ ergänzen soll und diesem vom Verkaufsflächenanteil her deutlich untergeordnet bleiben muss. Anderenfalls

würde es sich nicht mehr charakteristisch um eine großflächige Einzelhandelseinrichtung mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment handeln<sup>66</sup>.

Ein solches Vorgehen, bei dem den Randsortimenten keine Obergrenze gesetzt wird, birgt allerdings die Gefahr, dass die zentrenrelevanten Randsortimente innerhalb der großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelseinrichtung in der Summe einen bedeutenden Umfang einnehmen – schlimmstenfalls bis knapp unter 50 % der Gesamtverkaufsfläche. Aus diesem Grund ist es nachvollziehbar und im bundesweiten Vergleich auch üblich, den Flächenanteil für die zentrenrelevanten Randsortimente zu begrenzen und dadurch zu verdeutlichen, was unter einem „untergeordneten“ Anteil im Sinne der Rechtsprechung zu verstehen ist.

Bei der Begrenzung der Randsortimente gibt es verschiedene Möglichkeiten: Die relative (prozentuale) Begrenzung gemessen an der Gesamtverkaufsfläche einerseits, die absolute Begrenzung durch Vorgabe einer bestimmten Verkaufsflächengröße andererseits oder eine Kombination aus beidem.

Der saarländische LEP trifft keine spezifischen Festsetzungen zu Randsortimenten in den Zielen, erläutert aber in der Begründung, dass „nicht-integrierte Standorte nur für Einzelhandelsvorhaben mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment (zum Beispiel Möbel-/Einrichtungshäuser, Bau- und Gartenmärkte) in Betracht [kommen], bei denen die zentrenrelevanten Randsortimente, die trotz ihres geringen Anteils an der Gesamtverkaufsfläche hohe Umsatzwerte erzielen, nach Art und Umfang so begrenzt werden, dass sie weder die verbrauchernahe Versorgung und die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde noch die der Nachbargemeinden wesentlich beeinträchtigen“. Diese Formulierung macht deutlich, dass ein gemessen an der Gesamtverkaufsfläche umfangreicher Randsortimentsanteil dazu führen kann, dass bezogen auf die Umsatzleistung die zentrenrelevanten Randsortimente schon (annähernd) gleichwertig neben das Kernsortiment treten können, weshalb eine Begrenzung auf einen deutlich untergeordneten Verkaufsflächenanteil gerechtfertigt ist.

Aus vergleichbaren Überlegungen haben mehrere Bundesländer zu dem Instrument gegriffen, die zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche zu begrenzen, so etwa Schleswig-Holstein<sup>67</sup>, Niedersachsen<sup>68</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>69</sup>. Die Schwelle von 10 % ist in der Rechtsprechung und der Praxis mittlerweile anerkannt und wurde in verschiedenen empirischen Untersuchungen bestätigt. Sie kann daher gegenwärtig als die einzige rechtssichere prozentuale Schwelle zur Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente gelten.

Aus der Überlegung heraus, dass bei zentrenrelevanten Randsortimenten regelmäßig erst dann eine raumordnerische Beeinträchtigung anzunehmen ist, wenn sie denselben Umfang erreichen wie großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevanten Kernsortimenten, legen einige Bundesländer den Schwellenwert bei 800 m<sup>2</sup> fest. So wird beispielsweise im LEP Hessen 2000 in der Begründung zum Integrationsgebot festgelegt, dass ein insgesamt kleinflächiges (d.h. höchstens 800 m<sup>2</sup> großes) innenstadtrelevantes Randsortiment zulässig ist. Auch der LEP Sachsen gibt im Ziel 2.3.2.3 eine Obergrenze von 800 m<sup>2</sup> vor und legt ansonsten nur fest, dass die zentrenrelevanten Randsortimente nicht „überwiegen“ dürfen.

---

<sup>66</sup> OVG Münster, Urteil vom 09.11.2012 – 2 D 63/11.NE; ebenso OVG Münster, Beschluss vom 26.01.2000 – 7 B 2023/99 (Das Angebot des Randsortiments muss dem Kernsortiment in seinem Umfang und seiner Gewichtigkeit deutlich untergeordnet sein.)

<sup>67</sup> 2.8 Ziel 7 LEP SH

<sup>68</sup> 2.3 06 LEP Niedersachsen, Änderungsentwurf 2015

<sup>69</sup> 6.5-5 und 6.5-6 LEP NRW, Entwurf 09/2015

In Niedersachsen wird die Kombination aus relativer und absoluter Obergrenze angewandt. Hier dürfen die zentrenrelevanten Randsortimente nicht mehr als 10 % der Gesamtverkaufsfläche und höchstens 800 m<sup>2</sup> absolut betragen.

In Nordrhein-Westfalen wird ebenfalls eine relative Begrenzung des zentrenrelevanten Randsortimente auf maximal 10 % der Verkaufsfläche vorgenommen. Ebenso gibt es eine absolute Obergrenze. Diese orientiert sich allerdings nicht am Großflächigkeitsbegriff des § 11 Abs. 3 BauNVO (also 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) sondern liegt mit 2.500 m<sup>2</sup> deutlich darüber. Dieser Schwellenwert wurde in einer detaillierten Untersuchung empirisch abgeleitet. Dazu wurden solche Betriebe in den Blick genommen, die regelmäßig sehr große nicht-zentrenrelevante Verkaufsflächen aufweisen und daher potenziell auch mit 10 % zentrenrelevanten Randsortimenten die 800 m<sup>2</sup> Schwelle überschreiten, nämlich Möbelmärkte und Gartencenter<sup>70</sup>.

In Mecklenburg-Vorpommern wird der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente von einer Einzelfallprüfung in Hinblick auf die Zentrenverträglichkeit abhängig gemacht: „Zentrenrelevante Randsortimente [...] sind zulässig, wenn keine negativen Auswirkungen auf die Innenstadtentwicklung und Nahversorgungsstrukturen zu erwarten sind (Einzelfallprüfung erforderlich)“ (4.3.2-5 LEP M-V 2005).

Der LEP Bayern 2013 spricht in der Begründung zu 5.3.1 von einem „im Vergleich zum Kernsortiment des sonstigen Bedarfs deutlich reduzierte[n] Randsortiment des Innenstadtbedarfs“. Auch der LEP in Rheinland-Pfalz legt lediglich fest, dass innenstadtrelevante Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen sind.

Diese ländervergleichende Betrachtung zeigt, dass es verschiedene Möglichkeiten zur Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente gibt. Der für den LEP HR-Vorentwurf gewählte Weg, sich an einen relativen Schwellenwert von 10 % der Gesamtverkaufsfläche anzulehnen, ist jedenfalls nicht unüblich und gemeinhin anerkannt. Er ist auch geeignet, eine übermäßige Zentrenschädigung durch zentrenrelevante Randsortimente zu verhindern. Dies zumal bei sehr großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsvorhaben, bei denen der Anteil von 10 % die Schwelle zur Großflächigkeit (800 m<sup>2</sup>) überschreiten kann, wohl ohnehin regelmäßig Gegenstand einer Verträglichkeitsuntersuchung sein werden, sodass größere zentrenrelevante Randsortimente ohnehin nur dann zugelassen werden würden, wenn eine Beachtung des Beeinträchtigungsverbotes nachgewiesen werden würde.

---

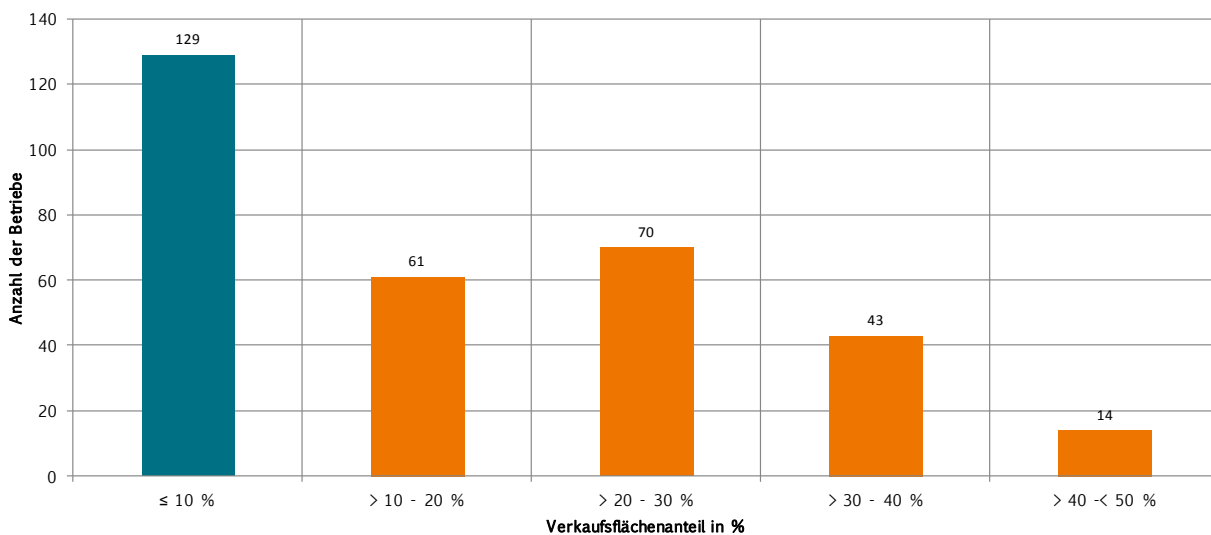
<sup>70</sup> „Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels“, Junker und Kruse 2010

### Empirische Untersuchung zum 10 %-Schwellenwert

Oben wurde beschrieben, dass der 10 %-Schwellenwert bereits in verschiedenen Studien in anderen Bundesländern untersucht und bestätigt wurde. Um zu überprüfen, ob der Wert auch auf die Hauptstadtregion übertragbar ist oder ob dort aufgrund spezifischer Gegebenheiten ein anderer Schwellenwert herangezogen werden muss, erfolgt eine empirische Untersuchung des Einzelhandelsbestandes der Hauptstadtregion.

Zu diesem Zweck wurden die Einzelhandelsdatenbanken sowohl von Brandenburg als auch von Berlin ausgewertet. In Brandenburg existieren insgesamt 734 großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb integrierter Lagen. Darunter fallen allerdings auch zahlreiche Märkte mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Filtert man diese Betriebe heraus, die auf mindestens 50 % der Verkaufsfläche nahversorgungs- und/oder zentrenrelevante Sortimente anbieten, so verbleiben noch 317 Betriebe. Bei diesen verteilt sich die Verkaufsfläche folgendermaßen:

**Abb. 11: Verkaufsflächenanteile der zentrenrelevanten (einschl. nahversorgungsrelevanten) Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der integrierten Lagen im Land Brandenburg**



N = 317

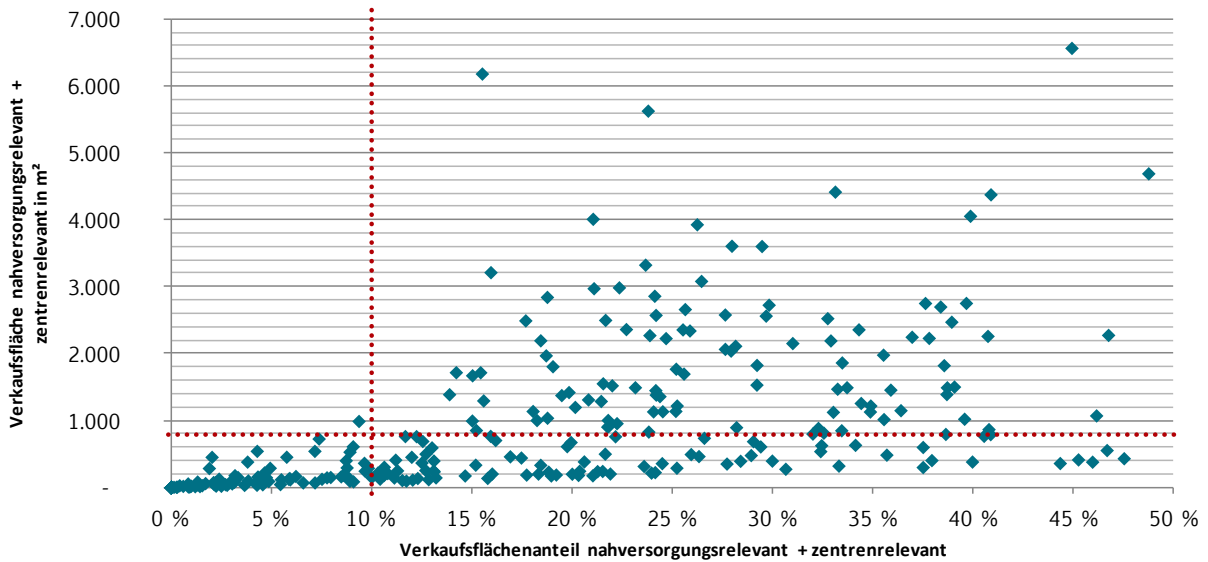
Datengrundlage: Landesweite Einzelhandelserfassung Brandenburg, Stadt + Handel GbR 07/2010 - 01/2011

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016

Es zeigt sich, dass 129 der 317 Betriebe (40,7 %) einen Verkaufsflächenanteil von maximal 10 % für zentrenrelevante Sortimente aufweisen. Ein beträchtlicher Anteil der Betriebe weist deutlich höhere Anteile auf. Hier stellt sich die Frage, wie sich dies in den absoluten Verkaufsflächengrößen widerspiegelt. Dies zeigt die nachfolgende Grafik.

Es zeigt sich, dass bei Betrieben, bei denen der Verkaufsflächenanteil für zentrenrelevante Sortimente maximal 10 % beträgt, alle Betriebe – von einer Ausnahme abgesehen – auch weniger als 800 m<sup>2</sup> absolut für diese Randsortimente aufweisen. Erst bei mehr als 10 % zentrenrelevanten Randsortimenten nimmt offenbar auch die absolute Verkaufsfläche für die Randsortimente signifikant zu.

Abb. 12: Verkaufsflächenanteile (in %) und -größen (in m<sup>2</sup>) der zentrenrelevanten Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der integrierten Lagen im Land Brandenburg



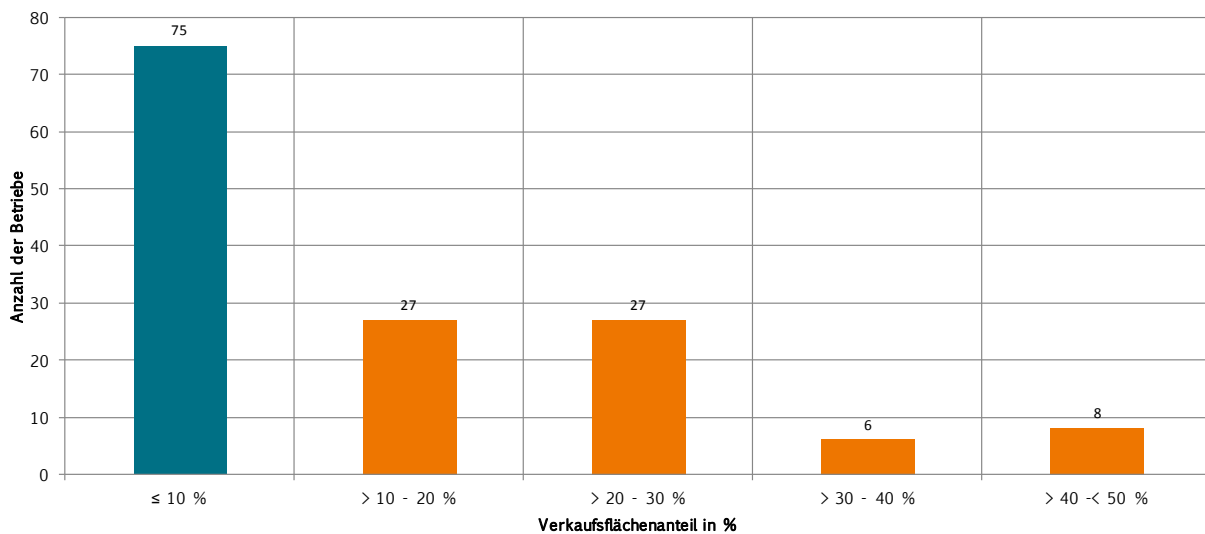
N = 317

Datengrundlage: Landesweite Einzelhandelserfassung Brandenburg, Stadt + Handel GbR 07/2010 - 01/2011

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016

Dieselbe Auswertung wurde auch für das Land Berlin durchgeführt. Dort existieren insgesamt 559 großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Zentren. Davon weisen 143 einen nicht-zentrenrelevanten Verkaufsflächenschwerpunkt (d.h. > 50 %) auf mit der folgenden Verteilung der zentrenrelevanten (einschließlich nahversorgungsrelevanten) Verkaufsflächenanteile:

Abb. 13: Verkaufsflächenanteile der zentrenrelevanten (einschl. nahversorgungsrelevanten) Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der Zentren im Land Berlin



N = 143

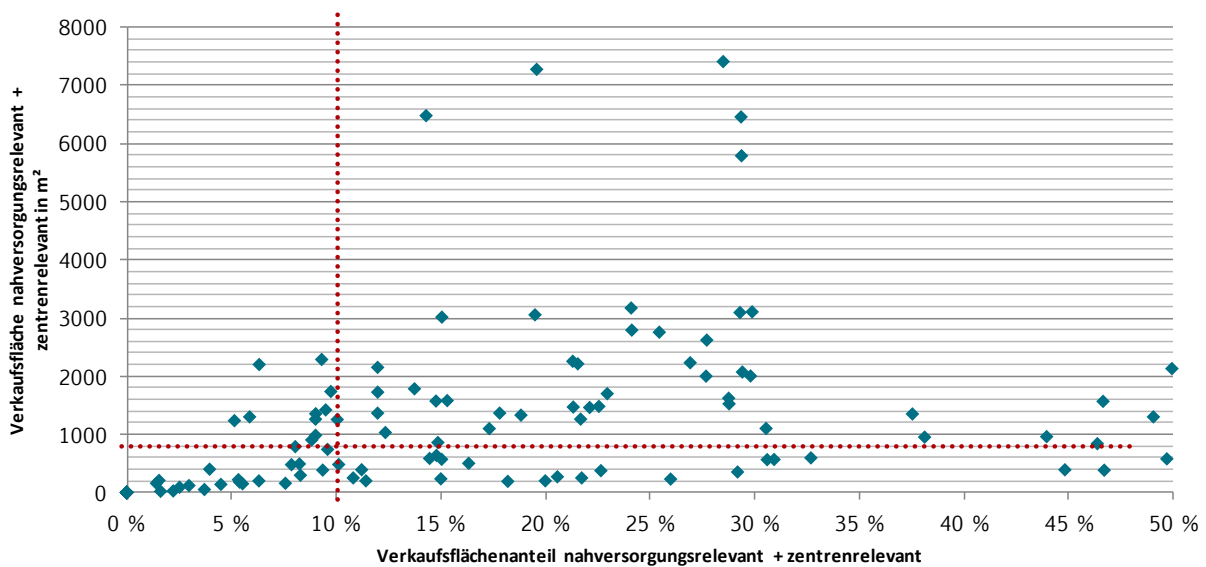
Datengrundlage: Einzelhandels-Bestandsdaten SenStadtUm Berlin 2015

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016



Es zeigt sich, dass in der Metropole Berlin der überwiegende Anteil (52,4 %) der Betriebe mit nicht-zentrenrelevantem Verkaufsflächenschwerpunkt einen Verkaufsflächenanteil von höchstens 10 % für zentrenrelevante Randsortimente aufweist. Gleichwohl bleiben auch die Betriebe mit höheren zentrenrelevanten Randsortimentsanteilen beachtlich. Der Vergleich mit den absoluten Verkaufsflächen der zentrenrelevanten Randsortimente ergibt das folgende Bild:

**Abb. 14: Verkaufsflächenanteile (in %) und -größen (in m<sup>2</sup>) der zentrenrelevanten Sortimente in großflächigen nicht-zentrenrelevanten Fachmärkten außerhalb der Zentren im Land Berlin**



N = 317

Datengrundlage: Einzelhandels-Bestandsdaten SenStadtUm Berlin 2015

Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH 2016

Es zeigt sich, dass in Berlin deutlich öfter auch die Grenze zur Großflächigkeit überschritten wird, wenn diese für zentrenrelevante Randsortimente einen Verkaufsflächenanteil von maximal 10 % einhalten.

Die vergleichende Betrachtung in Berlin und Brandenburg belegt, dass hinsichtlich des Umfangs zentrenrelevanter Randsortimente in nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in der Vergangenheit bedenkliche Fehlentwicklungen stattgefunden haben. Die Anteile und absoluten Verkaufsflächengrößen nehmen oftmals ein Ausmaß an, bei dem davon ausgegangen werden muss, dass die Randsortimente hinsichtlich der Bedeutung und Umsatzleistung annähernd gleichrangig neben das Hauptsortiment treten. Um dieser Fehlentwicklung in Zukunft entgegenzutreten, erscheint die Anwendung des 10 %-Schwellenwertes geeignet. Die empirische Ableitung belegt, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten offenbar auch mit derart begrenzten Randsortimentsanteilen existenzfähig sind.

### Begründung der Umwandlungsrestriktionen

Das Umwandlungsverbot in Absatz 3 des Grundsatzes 3.10 stellt einen direkten Bezug zum Umwandlungsverbot in Absatz 5 des Ziels 3.8 her. Die Ausführungen des Kapitels 4.5 gelten insofern uneingeschränkt auch hierfür.

## 5 Prüfung des Ersatzes des Begriffs „zentrale Wohngebietslagen“

Im LEP HR-Vorentwurf soll der Begriff „zentrale Wohngebietslagen“ durch einen treffenderen und unstrittigen Begriff ersetzt werden.

Mit den zentralen Wohngebietslagen sollen städtebaulich integrierte Lagen im Sinne von zentralen Versorgungsbereichen gemeint sein, die sich unterhalb der Ebene von Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren bewegen. Gemeint sind also zentrale Versorgungsbereiche, die sich hinsichtlich ihres Einzugsbereiches und ihrer Angebotsvielfalt von Innenstädten und Ortszentren sowie Stadtteil- bzw. Ortsteilzentren unterscheiden. Sie sind hinsichtlich ihrer Versorgungsfunktion noch stärker auf eine wohnortnahe, quartiersbezogene Versorgung ausgerichtet.

Der Bundesgesetzgeber hat für derartige zentrale Versorgungsbereiche den Begriff der Grund- und Nahversorgungszentren geprägt: „Der Begriff ‚Zentraler Versorgungsbereich‘ umfasst Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen, also insbesondere Innenstadtzentren vor allem in Städten mit größerem Einzugsbereich, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen und nicht-städtischen Gemeinden“ (BT-Drs. 16/2496 vom 04.09.2006).

Die Rechtsprechung hat diese Begrifflichkeit ebenfalls übernommen: „Auch ein Bereich, der auf die Grund- und Nahversorgung eines bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereichs zugeschnitten ist, kann eine zentrale Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wahrnehmen. Der Zweck des Versorgungsbereichs besteht in diesem Fall in der Sicherstellung einer wohnortnahen Grundversorgung der im Einzugsbereich lebenden Bevölkerung“ (BVerwG Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08).

Aus diesem Grund und unter besonderer Berücksichtigung der Ausführungen zu den Begriffen Grundversorgung und Nahversorgung (siehe Kapitel 3) empfehlen wir die Verwendung des Begriffs Nahversorgungszentrum, da dieser die Bedeutung des Begriffs Grundversorgung impliziert und diesem eine räumliche Komponente, nämlich die Nähe im Sinne der wohnortnahen Grundversorgung, anbei stellt. Alternativ kann auch in Anlehnung an die Vorlage des Gesetzgebers der Begriff Grund- und Nahversorgungszentrum verwendet werden. Beide Möglichkeiten sind zudem in der gutachterlichen und planerischen Praxis gebräuchlich, sodass der Adressat in der Regel schnell und sicher zuordnen kann, was mit der Bezeichnung Nahversorgungszentrum bzw. Grund- und Nahversorgungszentrum gemeint sein soll.