

Arbeitshilfe

zum Abschnitt 2.3 „Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels“ des LROP

Inhalt

1. Einleitung

2. Regelungsbereich
 - 2.1. Wer ist Adressat dieser Regelung?
 - 2.2. Was ist ein „neues“ Einzelhandelsgroßprojekt?
 - 2.3. Welche Vorhaben fallen unter den Begriff des „Einzelhandelsgroßprojektes“?
 - 2.4. Welche Vorhaben sind keine „Einzelhandelsgroßprojekte“ im Sinne der Raumordnung?
 - 2.5. Wie muss bei atypischen Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO die Widerlegung der Regelvermutung erfolgen?
 - 2.6. Welche Sortimente sind mit Nahversorgung gemeint?
 - 2.7. Wie wird Nahversorgung geregelt?
 - 2.7.1. Nicht- raumbedeutsame Nahversorgung
 - 2.7.2. Raumbedeutsame Nahversorgung
 - 2.8. Warum eine Regelung für Agglomerationen?
 - 2.9. Was ist aus raumordnerischer Sicht eine Agglomeration?
 - 2.10. Was gilt für Agglomerationen?

3. Kongruenzgebot
 - 3.1. Wozu gibt es ein Kongruenzgebot im LROP?
 - 3.2. Gibt es Unterschiede zur Rechtslage gemäß LROP 2008?
 - 3.3. Was ist ein Kongruenzraum?
 - 3.4. Was ist das Einzugsgebiet eines Einzelhandelsgroßprojektes?
 - 3.5. Wie kann die Kaufkraft von Touristen sachgerecht berücksichtigt werden?

- 3.6. Wieso ist das Gemeinde- bzw. Stadtgebiet der maßgebliche Kongruenzraum für Grundzentren?
- 3.7. Macht es für die Anwendung des Kongruenzgebotes einen Unterschied, ob der Zentrale Ort am Rand oder mitten im Gemeindegebiet liegt?
- 3.8. Wie werden teilörtliche grundzentrale Verflechtungsbereiche gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Satz 9 bestimmt?
- 3.9. Können sich teilörtliche grundzentrale Verflechtungsbereiche / Kongruenzräume überlagern?
- 3.10. Wie ist in Gemeinden zu verfahren, die mehrere grundzentrale Standorte aufweisen, für die der Träger der Regionalplanung aber noch keine teilörtlichen Verflechtungsbereiche festgelegt hat?
- 3.11. Welche Kongruenzräume sind für Mittel- und Oberzentren zu ermitteln, bzw. anzuwenden?
- 3.12. Wieso ist auch in Mittel- und Oberzentren das Gemeinde-, Samtgemeinde- bzw. Stadtgebiet der maßgebliche Kongruenzraum für Einzelhandelsgroßprojekte mit periodischen Sortimenten?
- 3.13. Wie ist in Städten bzw. Gemeinden zu verfahren, in denen ein oder mehrere grundzentrale Standorte und darüber hinaus zentralörtliche Standorte höherer Stufe festgelegt sind, z.B. ein Oberzentrum mit zwei weiteren Grundzentren im Stadt- bzw. Gemeindegebiet?
- 3.14. Ist für Oberzentren sowohl ein oberzentraler als auch ein mittelzentraler Kongruenzraum zu bestimmen?
- 3.15. Welche Kongruenzräume sind für Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion Einzelhandel maßgeblich?
- 3.16. Wie sind die Kongruenzräume in dem oberzentralen Verbund gemäß LROP Abschnitt 2.2. 04 Satz 2 zu ermitteln?
- 3.17. Wer bestimmt die ober- und mittelzentralen Kongruenzräume?
- 3.18. Kann ein ober- oder mittelzentraler Kongruenzraum von Vorhaben zu Vorhaben anders sein, bzw. branchen- oder sortimentsabhängig sein?
- 3.19. Reicht eine räumliche Abgrenzung des ober- bzw. mittelzentralen Kongruenzraumes aus oder sind für den Kongruenzraum auch Bevölkerungszahlen zu ermitteln bzw. zuzuordnen?
- 3.20. Ist der Kongruenzraum ausschließlich auf die Innenstadt als zentralem Versorgungsbereich zu beziehen?
- 3.21. Wie erfolgt die Festlegung der mittel- und oberzentralen Kongruenzräume im RROP?
- 3.22. Wie erfolgt die Ermittlung der mittel – und oberzentralen Kongruenzräume durch die untere Landesplanungsbehörde?
- 3.23. Wie ist zu verfahren, wenn sich benachbarte Träger der Regionalplanung / untere Landesplanungsbehörden bei nahe beieinander liegenden Mittel- oder Oberzentren nicht auf eine einvernehmliche Abgrenzung der Kongruenzräume einigen können?
- 3.24. Wie erfolgt die regionalplanerische Festlegung einer mittelzentralen Teilfunktion Einzelhandel in Bezug auf die Festlegung eines dazugehörigen mittelzentralen Kongruenzraumes?
- 3.25. Welche Kriterien müssen bzw. können für die Ermittlung der ober- und mittelzentralen Kongruenzräume verwendet werden?

- 3.26. Inwiefern sind Überlagerungen von mittel- und oberzentralen Kongruenzräumen möglich?
- 3.27. Wie kann bei sich überlappenden/überlagernden Kongruenzräumen die Kaufkraft anteilig im Sinne der LROP-Begründung angerechnet werden (sog. Entflechtung)?
- 3.28. Ist die Einhaltung des 30 % Schwellenwertes auch für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten in Mittel- und Oberzentren in jedem Einzelfall nachzuweisen?
- 3.29. Wie ist die Einhaltung des 30% Schwellenwertes gemäß Satz 5 konkret nachzuweisen?
- 3.30. Sind bei der Prüfung auf Einhaltung des 30 % Schwellenwertes nur neue, durch das Vorhaben induzierte Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Kongruenzraumes zu berücksichtigen, oder werden auch bereits bestehende Kaufkraftzuflüsse berücksichtigt?
- 3.31. Wie können bestehende Kaufkraftabflüsse, die durch ein neues Vorhaben zurückgeholt werden sollen, angemessen berücksichtigt werden?
- 3.32. Wie wird das Kongruenzgebot bei der Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten angewendet?
- 3.33. Wie wird das Kongruenzgebot in Agglomerationen angewendet?
- 3.34. Aus welchen Gründen kann auch eine Überschreitung des 30 % Schwellenwertes für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten in Mittelzentren oder Oberzentren im Einzelfall noch raumverträglich sein?
- 3.35. Wieso ist auch eine sortimentsbezogene Betrachtung erforderlich?
- 3.36. Ist eine gutachterliche Ausarbeitung zur Kaufkrafttherkunft nach Sortimenten auch erforderlich für Vorhaben mit aperiodischen Sortimenten in Mittel- und Oberzentren, auch wenn das Kongruenzgebot hier nur ein Grundsatz der Raumordnung ist und daher in der Abwägung überwunden werden kann?
- 3.37. Wieso erfolgt eine Differenzierung in periodische und aperiodische Sortimente?
- 3.38. In welcher Beziehung stehen die periodischen und aperiodischen Sortimente gemäß Ziffer 03 Satz 9 und 10 zu den nahversorgungsrelevanten Sortimenten gemäß Begründung zu Ziffer 02 Sätze 2 und 3, zu den übrigen zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Ziffer 05 sowie zu den nicht zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Ziffer 06?
- 3.39. Wie kann die Ausnahmeregelung nach 03 Satz 9 und 10 sachgerecht angewendet werden?
- 3.40. Was heißt „Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte“? Wie soll die Festlegung im RROP erfolgen?

4. Konzentrationsgebot

- 4.1. Welches Ziel verfolgt das Konzentrationsgebot?
- 4.2. Wann ist in einem konkreten Ansiedlungs- oder Erweiterungsfall das Konzentrationsgebot erfüllt?
- 4.3. Was ist das „zentrale Siedlungsgebiet“?
- 4.4. Wie ist zu verfahren, wenn im RROP noch keine zentralen Siedlungsgebiete abgegrenzt sind?
- 4.5. Gilt das Konzentrationsgebot für alle Arten von großflächigen Einzelhandelsbetrieben?

- 4.6. Wie ist die Einhaltung des Konzentrationsgebots im konkreten Ansiedlungs- oder Erweiterungsfall zu überprüfen?
 - 4.7. Wie ist zu verfahren, wenn ein Einzelhandelsgroßprojekt außerhalb, aber im direkten räumlichen Zusammenhang mit dem zentralen Siedlungsgebiet angesiedelt werden soll?
5. Integrationsgebot
- 5.1. Was ist der Zweck des Integrationsgebotes?
 - 5.2. Wie definieren sich „Kernsortimente“ und „Randsortimente“?
 - 5.3. Was sind zentrenrelevante Sortimente?
 - 5.4. Wie werden zentrenrelevante Sortimente bestimmt?
 - 5.5. Ist die Sortimentsliste in der LROP-Begründung noch aktuell und müssen Gemeinden ohne Sortimentslisten die LROP- Liste als verbindlich akzeptieren?
 - 5.6. Sind kommunale Sortimentslisten überprüfbar?
 - 5.7. Ist es planungsrechtlich zulässig, die in einem Einzelhandelskonzept festgelegten zentrenrelevanten Sortimente einzelfallbezogen auf Basis eines Verträglichkeitsgutachtens zu nicht zentrenrelevanten Sortimenten umzudeklarieren?
 - 5.8. Was sind „städtebaulich integrierte Lagen“ im Sinne des LROP?
 - 5.9. Welche Bedingungen und planerischen Erwägungen sind für die Beurteilung der „städtebaulichen Integration“ noch relevant?
 - 5.10. Was sind „zentrale Versorgungsbereiche“?
 - 5.11. Kann eine städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP räumlich und funktional mit einem zentralen Versorgungsbereich im Sinne des BauGB identisch sein?
 - 5.12. Wer legt zentrale Versorgungsbereiche fest?
 - 5.13. Welche Planungsfreiheit hat eine Gemeinde bei der städtebaulichen Entwicklung und Festlegung zentraler Versorgungsbereiche?
 - 5.14. Sind gemeindlich festgelegte zentrale Versorgungsbereiche in jedem Fall von der Regionalplanung bzw. von der unteren Landesplanungsbehörde zu akzeptieren?
 - 5.15. Können Zentrale Orte mehrere zentrale Versorgungsbereiche bzw. städtebaulich integrierte Lagen haben?
 - 5.16. Was sind „Versorgungskerne“ und welcher Vorteil erfolgt aus ihrer Anwendung?
 - 5.17. Wie kann das Integrationsgebot Beachtung finden, wenn es in einem Zentralen Ort keinen zentralen Versorgungsbereich bzw. keine städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP gibt?
 - 5.18. Wie sind Erweiterungen von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevantem Kernsortiment an nicht städtebaulich integrierten Standorten raumordnerisch zu beurteilen?
 - 5.19. Welchen Zweck hat die Ausnahmeregelung vom Integrationsgebot?
 - 5.20. Welche Voraussetzungen müssen für die Anwendung der Ausnahmeregelung vom Integrationsgebot gegeben sein?
 - 5.21. Wie wird verhindert, dass aus der Ausnahme eine Regel wird?
 - 5.22. Warum wird ein räumlicher Zusammenhang mit Wohnbebauung gefordert?
 - 5.23. Welche Anforderungen bestehen an eine „städtebauliche Konzeption“?

- 5.24. Welche Anforderungen bestehen hinsichtlich des Nachweises, dass eine Ansiedlung in städtebauliche integrierter Lage „nicht möglich“ ist?
- 5.25. Ist im Rahmen der Ausnahmeregelung das Beeinträchtigungsverbot auch auf den zentralen Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde anzuwenden?
- 5.26. Wie wirkt sich die Ausnahmeregelung auf rechtswirksame RROP aus, in denen ein eigenes Integrationsgebot festgelegt ist?
- 5.27. Kann die Ausnahmeregelung auch dann angewendet werden, wenn der entsprechende Regionalplan noch keine zentralen Siedlungsgebiete festlegt?
- 5.28. Kann die Ausnahmeregelung auch dann angewendet werden, wenn ein Zentraler Ort weder über eine planerisch ausgewiesene noch über eine tatsächlich vorhandene städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP verfügt?
- 5.29. Wie ist die Randsortimentsregelung für Einzelhandelsagglomerationen anzuwenden?
- 5.30. Wie ist die Randsortimentsregelung für Einkaufszentren gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO anzuwenden?
- 5.31. Sind nicht ausgeschöpfte zentrenrelevante Randsortimente nach Ziffer 06 Buchstabe a auf andere Vorhaben übertragbar?
- 5.32. Welche Anforderungen bestehen an verbindliche regionale Einzelhandelskonzepte gemäß Ziffer 06 b)?

6. Abstimmungsgebot

- 6.1. Welches Ziel verfolgt das Abstimmungsgebot?
- 6.2. Wer ist zuständig für die frühzeitige raumordnerischen Abstimmung?
- 6.3. Für welche Arten von Vorhaben und Planungen ist eine Abstimmung erforderlich?
- 6.4. Wie erlangt die untere Landesplanung Kenntnis von neuen Einzelhandelsgroßprojekten?
- 6.5. Welche Formen der Abstimmung sind grundsätzlich denkbar?
- 6.6. Wer ist in die Abstimmung einzubeziehen?
- 6.7. Welche Bedeutung haben Kenntnisse der vorhandenen, regionalen Versorgungsstrukturen für die frühzeitige raumordnerische Abstimmung?
- 6.8. Welche Rolle können regionale Einzelhandelskonzepte in diesem Zusammenhang spielen?
- 6.9. In welchen Fällen ist ein Raumordnungsverfahren als formelles Abstimmungs- und Prüfinstrument einzusetzen?

7. Beeinträchtigungsverbot

- 7.1. Welches Ziel verfolgt das Beeinträchtigungsverbot?
- 7.2. Was ist unter der „Funktionsfähigkeit Zentraler Orte“ zu verstehen? Hat das Beeinträchtigungsverbot auch Bedeutung für nicht-zentrenrelevante Sortimente?
- 7.3. Was ist unter „integrierten Versorgungsstandorten“ zu verstehen?
- 7.4. Was ist unter „verbrauchernaher Versorgung der Bevölkerung“ zu verstehen?
- 7.5. Gehört zu den Schutzobjekten des Beeinträchtigungsverbotes gemäß LROP auch der zentrale Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde?
- 7.6. Was ist durch das Beeinträchtigungsverbot nicht geschützt?

- 7.7. Wann liegt eine wesentliche Beeinträchtigung der verschiedenen Komponenten ausgeglichener Versorgungsstrukturen vor?
 - 7.8. Wie können die Kriterien für eine „wesentliche Beeinträchtigung“ operationalisiert werden?
 - 7.9. Sind Umsatzumverteilungsquoten für jede Sortimentsgruppe einzeln zu ermitteln?
 - 7.10. Welche Rolle spielt der Umgang der betroffenen Gemeinde mit ihrer Innenstadt/Ortsmitte bei der Anwendung des Beeinträchtigungsverbots?
 - 7.11. Was ist, wenn das Beeinträchtigungsverbot nicht verletzt ist?
 - 7.12. Wie werden die Auswirkungen von Verkaufsflächenvergrößerungen vorhandener Betriebe mit Blick auf das Beeinträchtigungsverbot behandelt?
 - 7.13. Wie ist bei Betriebsverlagerungen der Altstandort im Rahmen des Beeinträchtigungsverbotes zu berücksichtigen?
8. Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung
 - 8.1. Welche Steuerungsmöglichkeiten bietet die neue Kategorie „Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“?
 - 8.2. Was ist der Unterschied zwischen wohnortbezogener Nahversorgung und „Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“?
 - 8.3. Für welche Art von Vorhaben gilt die Ausnahme-Regelung in Ziffer 10?
 - 8.4. Enthält das LROP einen Planungsauftrag für die Träger der Regionalplanung, Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung festzulegen?
 - 8.5. Wie sieht der Weg zu einem gesamtträumlichen Planungskonzept aus?
 - 8.6. Wie kann sichergestellt werden, dass die Zentralen Orte nicht beeinträchtigt werden?
 - 8.7. Wie ist die Sollvorschrift zur ÖPNV-Anbindung zu verstehen?
 - 8.8. Welche weiteren Kriterien können bei der Konzepterstellung herangezogen werden?
 - 8.9. Können die bestehenden Nahversorgungsstrukturen den Ausgangspunkt für die planerischen Überlegungen darstellen?
 - 8.10. Können Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung auch im zentralen Siedlungsgebiet eines Zentralen Ortes festgelegt werden?
 - 8.11. Nach welchen Kriterien bzw. mit welcher Methodik kann ein „zu versorgender Bereich“ gemäß Satz 4 abgegrenzt werden? Worauf ist dabei zu achten?
 - 8.12. Können die zu versorgenden Bereiche über Gemeinde- oder Planungsraumgrenzen hinweg festgelegt werden?
 - 8.13. Reduziert der Versorgungsbereich eines Standortes mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung den Kongruenzraum des jeweiligen Grundzentrums?
 - 8.14. Wie werden die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung räumlich festgelegt?
 - 8.15. Können die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Einzelhandelsgroßprojekten an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung durch das RROP weiter eingeschränkt werden, z.B. indem maximale Verkaufsflächen festgelegt werden oder bestimmte Sortimente (z.B. Drogeriewaren) begrenzt werden?

- 8.16. Wie können die zu versorgenden Bereiche im RROP festgelegt werden?
- 8.17. Wie werden die Gemeinden im Planungsraum eingebunden?
- 8.18. Welches Mitspracherecht haben Nachbargemeinden und –landkreise bei der Festlegung eines „Standorts mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“?
- 8.19. Unter welchen Voraussetzungen sind Einzelhandelsgroßprojekte an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung zulässig?
- 8.20. Können im Vorgriff auf die Rechtskraft der entsprechenden RROP-Änderungen Bauleitplanungen für großflächige Einzelhandelsprojekte an betreffenden Standorten genehmigt werden?
- 8.21. Wie werden die als Ziel der Regionalplanung im Regionalen Raumordnungsprogramm festgelegten Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung vor Einzelhandelsentwicklungen in den benachbarten Zentralen Orten geschützt?

9. Glossar

Anhang Schaubild „Arten von Einzelhandelsprojekten“

1 Einleitung

Im Zusammenhang mit der Anfang 2017 vom Kabinett beschlossenen LROP-Änderungsverordnung hat das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als oberste Landesplanungsbehörde eine Arbeitshilfe zur Anwendung der LROP-Regelungen zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten angekündigt.

Die Arbeitshilfe soll als rechtlich unverbindliches Dokument vertiefte Erläuterungen zur Anwendung der LROP-Festlegungen und ggf. der dazu ergangenen Rechtsprechung enthalten und so die LROP-Begründung ergänzen. Die Arbeitshilfe soll sich an den Bedürfnissen der Planungspraxis orientieren, indem sie konkrete Antworten auf konkrete Fragen (ähnlich einer „FAQ-Liste“) bietet. Die Arbeitshilfe ist so aufgebaut, dass sie nicht vollständig gelesen werden muss, sondern die Interessenten direkt zu den sie betreffenden Fragestellungen gelangen können. Querverweise und das Glossar erhöhen die Nutzerfreundlichkeit.

Zielgruppen sind in erster Linie die Träger der Regionalplanung und unteren Landesplanungsbehörden, aber auch Städte und Gemeinden, die Industrie- und Handelskammern als fachlich berührte öffentliche Stellen sowie Vorhabenträger und Gutachterbüros.

Die vorliegende Arbeitshilfe wurde von einer Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der obersten sowie der oberen Landesplanungsbehörden erarbeitet. Im Zuge der Erstellung der Arbeitshilfe fanden Gespräche und Workshops mit interessierten unteren Landesplanungsbehörden sowie Vertretern der Industrie- und Handelskammern statt. Zudem wurde den kommunalen Spitzenverbänden, den Trägern der Regionalplanung und unteren Landesplanungsbehörden, den niedersächsischen Industrie- und Handelskammern sowie dem Handelsverband die Möglichkeit eingeräumt, zum Entwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Die folgenden Ausführungen in der Arbeitshilfe sind Ergebnis dieses intensiven Abstimmungsprozesses.

2. Regelungsbereich

02

¹Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind nur zulässig, wenn sie den Anforderungen der Ziffern 03 bis 10 entsprechen.

Zu Ziffer 02, Satz 1:

2.1 Wer ist Adressat dieser Regelung?

Die Regelungen im LROP zum großflächigen Einzelhandel haben einerseits Bedeutung für öffentliche Planungen (eigener Wirkungskreis), andererseits bei der Beurteilung von konkreten Einzelhandelsgroßprojekten (übertragener Wirkungskreis).

Relevanz von Zielen der Raumordnung für öffentliche Planungen:

Der Begriff „zulässig“ in Ziffer 02 Satz 1 LROP ist in Bezug auf öffentliche Planungen so zu verstehen, dass das LROP Planungsträgern auf nachfolgenden Planungsebenen Grenzen bzw. einen Handlungsrahmen für die Planung von Standorten für den großflächigen Einzelhandel setzt. Die Ziele zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels richten sich wegen ihrer Bindungswirkungen nach § 4 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB insbesondere an die Träger der Regionalplanung und an die Träger der Bauleitplanung. Regionale Raumordnungsprogramme, Flächennutzungs- und Bebauungspläne müssen so ausgestaltet werden, dass sie keine Einzelhandelsvorhaben ermöglichen, die dem Kongruenzgebot (Ziffer 03), dem Konzentrationsgebot (Ziffer 04), dem Integrationsgebot (Ziffern 05 und 06), dem Abstimmungsgebot (Ziffer 07) und dem Beeinträchtigungsverbot (Ziffer 08) widersprechen.

In Bezug auf Regionale Raumordnungsprogramme gilt dies insbesondere, wenn die Träger der Regionalplanung die Ziele des LROP zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Regionalen Raumordnungsprogramm textlich und zeichnerisch ergänzen und präzisieren.

Für die Träger der Bauleitplanung haben die Ziele der Raumordnung in vielfältigen Zusammenhängen Relevanz, weil die gemeindliche Planungshoheit ein breites Spektrum an Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten eröffnet:

- Die Gemeinden können beispielsweise gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe d) BauGB im Flächennutzungsplan zentrale Versorgungsbereiche darstellen.
- Möglich ist beispielsweise die Planung von Sondergebieten, um so den Ansiedlungswünschen der Betriebe ein positives Standortangebot machen zu können.
- Einzelhandelsbetriebe können in ausgewiesenen Baugebieten allgemein für zulässig, nur in bestimmter Art und Weise für zulässig oder für unzulässig erklärt werden. Beispielsweise können Verkaufsflächen- und Sortimentsbegrenzungen festgesetzt werden. Auch ein vollständiger Einzelhandelsausschluss ist baugebietsbezogen planerisch möglich.
- Über kommunale Einzelhandelskonzepte können solche Planungs- und Entwicklungsvorstellungen zur Steuerung und Ansiedlung von Einzelhandel im Stadt-

oder Gemeindegebiet frühzeitig bereits im Vorfeld einer konkreten Bauleitplanung entwickelt und abgestimmt werden. In solchen Konzepten können auch die ungewollte Entstehung oder die gezielte Weiterentwicklung von Standorten untersucht und Aussagen zu deren Steuerung getroffen werden.

Relevanz von Zielen der Raumordnung für die Prüfung von Vorhaben:

Ferner sind die Ziele der Raumordnung - im Rahmen der gesetzlichen Bindungswirkungen (§ 4 ROG) - bei der Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten bzw. Zulassung von Vorhaben von Bedeutung.

Regelmäßig zu beachten sind die Ziele der Raumordnung durch die unteren Landesplanungsbehörden im Rahmen einer Raumverträglichkeitsprüfung eines Einzelhandelsgroßprojektes, z.B. bei Raumordnungsverfahren.

Im Baugenehmigungsverfahren entfalten die Ziele der Raumordnung dann – und nur dann - Bindungswirkung, wenn eine im Baugenehmigungsverfahren maßgebliche Genehmigungsvorschrift vorsieht, dass die Ziele der Raumordnung zu den Genehmigungsvoraussetzungen gehören (sog. „Raumordnungsklausel“ im Sinne von § 4 Abs. 2 ROG). Ist dies der Fall, darf die Genehmigungsbehörde das Vorhaben aber nur zulassen, wenn es mit den Zielen der Raumordnung in Einklang steht. Im Baugenehmigungsverfahren entfalten die Ziele deshalb nur in den folgenden Fällen Bindungswirkung:

1. im Sinne einer von der unteren Bauaufsichtsbehörde zu beachtenden Genehmigungsvoraussetzung, wenn die Zulassung eines Einzelhandelsgroßprojektes im Wege einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB zu prüfen sein sollte. Ziele der Raumordnung sind „öffentlicher Belang“ im Sinne des § 31 Abs. 2 BauGB. Die Genehmigungsbehörde darf das Vorhaben daher nur zulassen, wenn es mit den Zielen der Raumordnung in Einklang steht (sog. „Raumordnungsklausel“, § 4 Abs. 2 ROG),
2. im Außenbereich, weil hier gemäß § 35 Abs. 3 BauGB die Ziele der Raumordnung einzuhalten sind.

In anderen Konstellationen sind Ziele der Raumordnung für die Baugenehmigungsbehörden nicht von Belang:

- Im beplanten Bereich kommt den Zielen der Raumordnung keine eigenständige Bedeutung als Genehmigungsvoraussetzung zu, weil die Ziele der Raumordnung bereits über § 1 Absatz 4 BauGB Eingang in die Bauleitplanung gefunden haben. Baugenehmigungsbehörden haben bei der Erteilung einer Baugenehmigung für ein Einzelhandelsvorhaben die Festsetzungen eines Bebauungsplans zu prüfen. Entspricht ein Bauvorhaben den Festsetzungen eines rechtskräftigen Bebauungsplans, besteht aus städtebaulicher Hinsicht ein Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung.
- Für Einzelhandelsvorhaben im unbeplanten Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB ist die Einhaltung der Ziele der Raumordnung mangels einer Raumordnungsklausel in § 34 BauGB nicht Genehmigungsvoraussetzung.

Für Investoren und Grundstückseigentümer sind in erster Linie die Inhalte von Bebauungsplänen verbindlich; sie sind also regelmäßig nur mittelbar von den Regelungen des LROP berührt.

Vorhaben, die Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des LROP sind, sind nur zulässig, wenn alle Ziele des LROP nachweislich erfüllt sind. Eine Kompensation oder „Heilung“ eines verletzten Ziels durch die Einhaltung eines anderen Ziels ist nicht möglich.

2.2 Was ist ein „neues“ Einzelhandelsgroßprojekt?

„Neue“ Einzelhandelsgroßprojekte sind gemäß LROP-Begründung nicht nur Neuerrichtungen, sondern auch Erweiterungen oder Änderungen von bestehenden Einzelhandelsbetrieben. Maßgeblich für die Beurteilung ist dann das Einzelhandelsgroßprojekt als Gesamtvorhaben in der Gestalt nach Realisierung der Erweiterung oder Änderung.

Nach § 1 Abs. 4 BauGB ist jede Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen, ohne dass diese Vorschrift zwischen neuen Einzelhandelsprojekten und bestehenden Einzelhandelsprojekten unterscheidet. Ob sich an dem Standort bereits tatsächlich ein Einzelhandelsbetrieb befindet, der beispielsweise umgeplant oder ersetzt werden soll, ist unerheblich. Denn ein neuer oder geänderter Bebauungsplan würde nicht nur dem bestehenden Einzelhandelsprojekt einen Umbau bzw. eine Erweiterung ermöglichen, sondern – da Bebauungspläne in aller Regel vorhabenunabhängig sind – auch Baurechte für ein gänzlich neues Vorhaben schaffen, solange dieses nur den planerischen Festsetzungen entspricht.

Der Bestandsschutz bereits errichteter oder baugenehmigter Einzelhandelsprojekte bleibt unberührt. Auch in den Fällen, in denen bereits nach § 30 BauGB Baurecht besteht (ohne Planänderung) bzw. die nach § 34 BauGB zulässig sind (mangels Raumordnungsklausel, s.o. Frage 2.1) greifen die Ziele der Raumordnung nicht.

²Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß § 11 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3 BauNVO einschließlich Hersteller-Direktverkaufszentren.

Zu Ziffer 02, Satz 2:

2.3 Welche Vorhaben fallen unter den Begriff des „Einzelhandelsgroßprojektes“

„Einzelhandelsgroßprojekte“ weisen mehrere Merkmale auf. Ist auch nur eines dieser Merkmale nicht gegeben, liegt kein „Einzelhandelsgroßprojekt“ im Sinne des LROP vor.

- (1) Es muss sich um „Einzelhandel“ handeln
- (2) Es muss sich um „großflächigen“ Einzelhandel handeln
- (3) Der großflächige Einzelhandel muss raumbedeutsam sein

(1) Unter Einzelhandel werden Handelsunternehmen verstanden, die Waren beschaffen, zu einem Sortiment zusammenfügen und an nicht-gewerbliche Kunden, das heißt Endverbraucher bzw. Letztverwender, verkaufen. Einzelhandelsbetriebe sind u.a. alle Kauf-

und Warenhäuser, Discounter, Verbrauchermärkte sowie Fachmärkte und Einkaufszentren. Zum Einzelhandel gehört auch der Direktverkauf an Endverbraucher, unabhängig davon, ob dieser am Standort des Fertigungsbetriebs, in einem eigenen Marken-Store oder in einem eigens dazu geschaffenen Factory-Outlet-Center erfolgt.

Kein Einzelhandel ist der Großhandel. Großhandel bezeichnet Handel, in dem Marktteilnehmer Waren, die sie in der Regel nicht selbst be- oder verarbeiten (Handelswaren), von Herstellern oder anderen Lieferanten beschaffen und ausschließlich oder überwiegend an Wiederverkäufer, Weiterverarbeiter, gewerbliche Verwender oder sogenannte Großverbraucher (z.B. Kantinen, Mensen) absetzen. Die Abnehmer des Großhandels sind insofern Unternehmen des Einzelhandels, des Handwerks, des Gastgewerbes, regionale Großhändler, industrielle oder sonstige gewerbliche Betriebe. Als Abgrenzungskriterium gilt nicht die verkaufte Warenmenge, sondern der jeweils ausschließliche oder überwiegende Kundenkreis des Handelsunternehmens. Großhandelsbetriebe sind an die standörtlichen Vorgaben des LROP nicht gebunden.

(2) Großflächig sind Vorhaben, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m² überschreiten. Nicht „großflächig“ sind Vorhaben mit einer Verkaufsfläche bis zu 800 m². Das LROP regelt diesen Schwellenwert nicht ausdrücklich selbst, sondern verweist auf § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO). Auch § 11 Abs. 3 BauNVO benennt die 800 m² Verkaufsfläche nicht selbst. Die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannte Geschossfläche von 1200 m² ist weder gleichbedeutend mit der Verkaufsfläche noch mit der Schwelle zur Großflächigkeit. Die 800 m² entstammen vielmehr der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 24.11.2005, 4 C 10.04), das festgestellt hat, dass Einzelhandelsbetriebe dann großflächig im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO sind, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m² überschreiten. Durch den Verweis des LROP auf § 11 Abs. 3 BauNVO gilt die zu dieser Vorschrift ergangene Rechtsprechung auch für die Raumordnung.

Zur Verkaufsfläche im Sinne des LROP zählen alle dem Kunden zugänglichen Flächen, die geeignet sind, Verkaufsabschlüsse zu fördern. Zur Verkaufsfläche zählen beispielsweise Stand-, Auslage- und Ausstellungsflächen sowie sämtliche den Kunden zugänglichen Gänge bzw. Laufwege (auch in Einkaufszentren/ Malls), Umkleidebereiche, Eingangs- und Kassenzonen. Auf eine besondere optische „Herrichtung“ kommt es nicht an. Wegen ihrer verkaufsfördernden und damit raumbedeutsamen Auswirkungen sind daher auch zugängliche Lagerflächen, SB- Hochregalhallen, Freiverkaufsflächen oder Zelte – unabhängig von ihrer dauerhaften oder temporären Nutzung- als Verkaufsflächen anzusehen. Allerdings kann bei nur vorübergehender Nutzung eine auf das Jahr bezogene Quotelung gerechtfertigt sein (bspw. bei 1-monatiger Nutzung für Weihnachtsartikel Hinzurechnung von 1/12 dieser Sonderfläche in die Gesamtverkaufsfläche).

Die Maßgeblichkeit der Verkaufsflächengröße gilt auch in Bezug auf den Online- Handel. Reiner Online-Handel gänzlich ohne Verkaufsfläche im vorgenannten Sinne ist kein „großflächiger“ Einzelhandel. Betriebe, die neben dem Online- Versand shops, showrooms oder Abholtsresen bereitstellen, sind nur großflächig, wenn diese den Kunden zugänglichen Bereiche 800 m² überschreiten.

Für Betriebe bis 800 m² Verkaufsfläche – mit oder ohne online-Handel – gelten die Vorgaben des LROP nicht. Eine Ausnahme gilt allerdings für Agglomerationen; im Fall einer Agglomeration werden nicht-großflächige Betriebe einer Zusammenschau unterzogen und gelten gemeinsam als „großflächiger“ Einzelhandel (näher dazu siehe Fragen 2.8 ff).

(3) Raumbedeutsam ist ein Einzelhandelsvorhaben, wenn es Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung haben kann. Weil das LROP auf § 11 Abs. 3 BauNVO verweist, gilt dessen Vermutungsregel: Die Baunutzungsverordnung unterstellt, dass bei Überschreitung einer Geschossfläche von 1.200 m² durch großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe Auswirkungen nicht nur unwesentlicher Natur auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu erwarten sind (sogenannte Regelvermutung). Die Baunutzungsverordnung konkretisiert in § 11 Abs. 3 Satz 2 diese möglichen Auswirkungen: Es können schädliche Umweltauswirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sein, Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich von geplanten Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächigen Handelsbetrieben, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt.

Daher ist bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 1.200 m² Geschossfläche zunächst anzunehmen, dass sie sich nicht nur unwesentlich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung auswirken können.

2.4 Welche Vorhaben sind keine „Einzelhandelsgroßprojekte“ im Sinne der Raumordnung?

- Großhandelsbetriebe (s. Frage 2.2)
- Betriebe bis zu 800 m² Verkaufsfläche, unabhängig von ihrem Sortiment (Ausnahme: Agglomeration, s. Frage 2.9)
- Atypische Vorhaben mit mehr als 1.200 m² Geschossfläche, für die im Einzelfall konkret nachweislich widerlegt wird, dass sie negative Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung haben können (s. Frage 2.5).
- Betriebe, deren Sortiment zu mindestens 90% aus Lebensmitteln und Drogeriewaren besteht und deren Umsatz zu mehr als 50% mit Kaufkraft aus einem fußläufigen Einzugsbereich generiert wird (s. Frage 2.7.1).

2.5 Wie muss bei atypischen Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO die Widerlegung der Regelvermutung erfolgen?

Die Widerlegung hat in zwei Schritten zu erfolgen.

- In einem ersten Schritt sind die Gründe darzulegen, aus denen sich überhaupt eine Atypik des konkreten Vorhabens ergibt.
- Wenn eine atypische Fallgestaltung besteht und die Regelvermutung widerlegt werden kann, bedeutet das nicht, dass ein Vorhaben nicht raumbedeutsam ist. Vielmehr sind dann in einem zweiten Schritt die konkreten Auswirkungen und die Raumbedeutsamkeit anhand der tatsächlichen Umstände im Einzelfall zu ermitteln. Diese Untersuchung muss ergeben, dass das (atypische) Vorhaben tatsächlich nicht

mehr als nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung haben kann.

Wegen der mit Einzelhandel einhergehenden Auswirkungen auf die Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte, auf Verkehrsaufkommen, Umweltbeeinträchtigungen und Flächenerfordernissen für andere Nutzungen werden die Anwendungsfälle für atypische Vorhaben sehr begrenzt sein.

Die Rechtsprechung erkennt an, dass sich eine solche Atypik beispielsweise aus einer besonderen Betriebsweise, einer besonders gelagerten Sortimentsstruktur oder besonderen standörtlichen Bedingungen eines Vorhabens ergeben kann. Erforderlich sind dabei immer Umstände, die das konkrete Vorhaben von denjenigen „Standardfaktoren“ unterscheidet, die bereits bei der Planung aufgearbeitet wurden. Je differenzierter ein Regelungswerk in Bezug auf Vorhabentypen und Standortmöglichkeiten ist, umso seltener sind die eventuellen atypischen Anwendungsfälle, die nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung haben können. Im Rahmen der vergangenen LROP-Fortschreibungen wurden sämtliche zum jeweiligen Planungszeitpunkt bekannten und verbreiteten Vorhabentypen, Sortimente und Standortkonstellationen mit betrachtet. Insbesondere im Hinblick auf Lebensmittel und Drogeriewaren wurden die Ansiedlungsmöglichkeiten im LROP 2017 nochmals erheblich erweitert.

Marktübliche „Standardvorhaben“ können insofern unter raumordnerischen Gesichtspunkten in aller Regel keine atypischen Vorhaben sein.

Infolge seiner besonders gelagerte Sortimentsstruktur und insbesondere seinen unverzichtbaren standörtlichen Bedingungen (Vorhandensein einer Marina) kann beispielsweise ein Betrieb für Yachtbedarf eine derartige Atypik aufweisen.

In der Regel sind folgende Beispielsargumentationen hingegen allein nicht geeignet, das Merkmal der Atypik zu belegen und ein Einzelhandelsgroßprojekt zuzulassen, das einem oder mehreren Zielen der Raumordnung widerspricht:

- „hier fehlt ein Discounter“
(Ein Fehlen bestimmter Betriebsformen begründet keine Atypik.)
- „es ist ja nur eine Erweiterung am vorhandenen Standort“
(Für Erweiterungen gelten die gleichen Anforderungen wie für Neuansiedlungen.)
- „der vorhandene Betrieb will nur auf eine jetzt marktübliche Verkaufsfläche erweitern, um konkurrenzfähig zu bleiben“
(Betriebliches Interesse kann nicht rechtliche Vorgaben überwinden.)
- „anderswo wird das LROP ja auch nicht beachtet“
(keine Gleichbehandlung im Unrecht, keine Verfestigung LROP- widriger Zustände)
- „es sollen nur die Gänge breiter und die Regale flacher werden, so dass die Vergrößerung der Verkaufsfläche keine anderen Auswirkungen hervorruft“
(Grundflächenerweiterungen ermöglichen auch Verkaufsflächen- und Sortimentserweiterungen)

- „an dem Standort war schon immer Einzelhandel“
(Bedeutet nicht, dass der betreffende Einzelhandelsbetrieb standörtlich „richtig“ war im Sinne der Raumordnung; keine Verfestigung ungewollter Standorte, Fehlentscheidungen der Vergangenheit sind nicht Maßstab für die Zukunft.)
- „es handelt sich um einen alteingesessenen Familienbetrieb“
(Besserstellung bestimmter Betriebe/ Inhaber verstößt gegen Gleichbehandlungsgrundsatz)
- „es geht ja nur um eine spezielle Zielgruppe“
(Reicht nicht aus, weil in aller Regel für diese Zielgruppe ein breites, tief gegliedertes Sortiment angeboten wird - Beispiel Reitsportartikel)
- „die Kunden verlangen nach veganen, vegetarischen oder glutenfreien Produkten“
(Änderungen der Konsumgewohnheiten sind für den Einzelhandel nichts Besonderes; sie betreffen grundsätzlich alle Standorte und Betriebsformen und sind daher nicht geeignet, eine Atypik zu belegen.)
- „ansonsten kaufen die Leute im Internet“
(Die Konkurrenz durch Internet-Handel spricht gerade für die Konzentration von Einzelhandel an LROP- konformen Standorten, um diese nicht zusätzlich zu gefährden bzw. durch neue Vertriebsformen (z.B. Showrooms) zu stärken.)

Ebenso wenig lässt das LROP Auslegungsspielraum für eine generalisierende, ungeschriebene „typische Atypik“ bestimmter Vorhabentypen. Vorhabentypen, die generell gewissen Sonderbedingungen unterliegen dürfen, sind im LROP ausdrücklich erwähnt (Bsp. „Vorhaben zur wohnortbezogenen Nahversorgung“).

Die Widerlegung der Regelvermutung muss sich entsprechend dem Wortlaut des § 11 Absatz 3 BauNVO mit sämtlichen Zielen der Raumordnung auseinandersetzen, auf deren Verwirklichung sich ein Einzelhandelsvorhaben auswirken könnte, einschließlich der hierzu führenden planerischen Erwägungen und den im LROP vorgesehenen Ausnahme- und Differenzierungsmöglichkeiten.

Relevant sind in erster Linie die Ziele des LROP zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels (Kongruenzgebot, Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Abstimmungsgebot, Beeinträchtigungsverbot), aber beispielsweise auch Ziele des LROP sowie des Regionalen Raumordnungsprogramms zu Freiraumschutz, zu Verkehr und Infrastruktur oder Umwelt und Klimaschutz.

Bei der Widerlegung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO sind unter raumordnerischen Gesichtspunkten insbesondere die Gliederung und Größe der Standortgemeinde sowie der umliegenden Gemeinden, das Anliegen der verbrauchernahen Versorgung durch ein zentralörtliches Versorgungsnetz und das Warenangebot des Betriebes zu berücksichtigen. Ob die Vermutung widerlegt werden kann, hängt u.a. davon ab, welche Waren angeboten werden, auf welchen Einzugsbereich der Betrieb angelegt ist und in welchem Umfang zusätzlicher Verkehr hervorgerufen wird. Relevant ist auch, ob der Betrieb unter Gefährdung funktionsgerecht gewachsener städtebaulicher Strukturen weiträumig Kaufkraft abzieht und so auch in weiter entfernten Wohngebieten die Gefahr heraufbeschwört, dass Geschäfte schließen oder Ansiedlungschancen für Betriebe

geschwächt werden, auf die insbesondere die nicht motorisierte Bevölkerung angewiesen ist. Nachteilige Wirkungen dieser Art werden noch verstärkt, wenn der Betrieb in erheblichem Umfang zusätzlichen gebietsfremden Verkehr auslöst. Die Widerlegung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO ist insofern mehr als der bloße Nachweis, dass das Beeinträchtigungsverbot des LROP eingehalten ist.

Da die Ziele der Raumordnung neben einem Sicherungsauftrag auch immer einen Entwicklungsauftrag enthalten, setzt eine Widerlegung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO zudem nicht nur eine Auseinandersetzung mit den derzeitigen Gegebenheiten voraus. Vielmehr muss auch belegt werden, dass künftige Entwicklungsmöglichkeiten und Ansiedlungschancen nicht mehr als nur unwesentlich verschlechtert werden.

Bei Betrieben oberhalb einer Geschossfläche von 1.200 m² trägt der Vorhabenträger/ Bauantragsteller die Darlegungslast für das Fehlen solcher Auswirkungen. Eine substantielle Entkräftung der Regelvermutung ist in aller Regel nur durch eine gutachterliche Untersuchung zu leisten, deren Anforderungen steigen, je substantieller Gegenäußerungen vorgetragen werden oder sogar Gegengutachten vorliegen. Die raumordnerische Bewertung der vorgelegten Unterlagen sollte durch die zuständige untere Landesplanungsbehörde erfolgen, damit diese die raumordnerischen Auswirkungen fachlich sachgerecht einschätzen und bewerten kann.

Da sich die Atypik aus den jeweils konkreten Gegebenheiten ergibt, besteht eine einmal festgestellte Atypik nicht unbefristet fort. Soll ein bestehendes atypisches Vorhaben geändert werden, ist die Atypik anhand der dann vorliegenden tatsächlichen oder rechtlichen Gegebenheiten erneut zu prüfen.

2.6 Welche Sortimente sind mit Nahversorgung gemeint?

Nahversorgung im Sinne des LROP meint ausschließlich die Versorgung mit periodischen Sortimenten. Hierzu zählen insbesondere Lebensmittel Drogeriewaren, aber z.B. auch Schnittblumen sowie Zeitungen/Zeitschriften.

Die Versorgung mit aperiodischen Sortimenten zählt hingegen nicht zum Begriff der „Nahversorgung“ im Sinne des LROP. Zählen zum Sortiment eines als „Lebensmittelmarkt“ oder „Drogeriemarkt“ deklarierten Betriebes auch Artikel wie Spielwaren, Schreibwaren oder Bücher unterfallen sie nicht den periodischen Sortimenten und sind bei unzutreffender Klassifizierung erforderlichenfalls aus den periodischen Sortimenten herauszurechnen und gesondert auszuweisen. Im Rahmen der Nahversorgung dürfen diese nicht-periodischen Sortimente nur maximal 10% des Gesamtsortiments ausmachen.

2.7 Wie wird Nahversorgung geregelt?

Der früheren Raumordnungsplanung in Niedersachsen lag das Verständnis zugrunde, dass es nur zwei Typen von Einzelhandel mit periodischen Sortimenten gab: einerseits den Einzelhandel mit überörtlicher Bedeutung/ überörtlichen Auswirkungen und andererseits den Einzelhandel ohne überörtliche Bedeutung/überörtliche Auswirkungen. Einzelhandel mit überörtlicher Bedeutung war immer großflächig, raumbedeutsam und ausschließlich in Zentralen Orten zulässig. Daneben gab es Einzelhandelsformen, die überall im Raum, insbesondere auch außerhalb der Zentralen Orte, zulässig waren. Dabei ging man davon aus, dass es sich immer nur um Betriebe handele, die keine Raumbedeutsamkeit hätten. Dieser nicht-raumbedeutsame periodische Einzelhandel – auch außerhalb der Zentralen Orte - wurde früher als „Nahversorgung“ bezeichnet.

Aufgrund der veränderten Strukturen im Einzelhandel, des veränderten Verbraucherverhaltens und veränderten Versorgungsbedarfs (demographischer Wandel) ist diese strikte Zweiteilung nicht mehr sachgerecht. Insbesondere im Lebensmittelbereich zeichnet sich eine deutliche Tendenz zu größer werdenden Einzelhandelsbetrieben mit immer größeren Einzugsbereichen ab, verbunden mit einer Ausdünnung des Standort- und Versorgungsnetzes. An der Annahme, dass eine landesweit flächendeckende Nahversorgung durch ein engmaschiges Netz nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe gewährleistet ist und kein Bedarf an raumordnerischer Steuerung der Nahversorgung besteht, kann daher nicht mehr festgehalten werden.

Der Auftrag der Raumordnung zur Sicherung gleichwertiger Lebens- und Versorgungsbedingungen auch im Hinblick auf eine flächendeckende Nahversorgung führt insofern dazu, dass „Nahversorgung“ nicht mehr allein als Angelegenheit der örtlicher Ebene angesehen werden kann, sondern – zumindest unter bestimmten Voraussetzungen – auch raumbedeutsam ist.

Das LROP 2017 kennt damit, anders als seine Vorgänger, drei Typen von Einzelhandel mit periodischen Sortimenten: Es unterscheidet neben dem klassischen großflächigen Einzelhandel mit überörtlicher Bedeutung nunmehr zwei Typen von Nahversorgung: nicht raumbedeutsame Nahversorgung und raumbedeutsame Nahversorgung.

2.7.1 Nicht- raumbedeutsame Nahversorgung

Die nicht- raumbedeutsame Nahversorgung umfasst Betriebe mit periodischen Kernsortimenten, die entweder

- nicht großflächig sind, also nicht mehr als 800 m² Verkaufsfläche haben (nicht-großflächigen Betrieben wird in der BauNVO und im LROP generell unterstellt, dass sie keine raumbedeutsamen Auswirkungen haben) oder
- der „wohnotbezogenen Nahversorgung“ dienen.

Der „wohnotbezogenen Nahversorgung“ dienende Betriebe sind Betriebe, die ausschließlich kleinräumig wirken und deshalb keine Raumbedeutsamkeit erlangen. Wegen ihrer engen räumlichen Auswirkungen sind solche Vorhaben nicht in der Lage, als „Standortkonkurrenten“ zur Ausdünnung des Versorgungsnetzes beizutragen. Deshalb kann ihre Verkaufsfläche auch mehr als 800 m² betragen. Zwingend einzuhaltende Voraussetzungen dieser Betriebe sind, dass ihr Sortiment zu mindestens 90% aus periodischen Sortimenten (das sind insb. Lebensmittel und Drogeriewaren) besteht und mehr als 50% ihres Umsatzes von Kunden aus einem fußläufigen Einzugsbereich stammen.

Als fußläufig erreichbar sieht das LROP im Zusammenhang mit Einzelhandel nicht einen pauschalen Entfernungsradius, sondern einen Bereich mit einer maximalen Gehzeit von 10 Minuten an. Lediglich in Ergänzung hierzu benennt das LROP einen 1000-Meter-Radius um das Vorhaben als maximale Ausdehnung des fußläufigen Einzugsbereichs. Der fußläufige Einzugsbereich ist daher nicht stets pauschal auf maximal 1000 m (Zirkelkreis/ Luftlinie) um das Vorhaben herum zu ziehen, sondern muss dem Straßen- und Wegenetz sowie anderen tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Bereiche, die durch Barrieren (z.B. Autobahn, Fluss, Bahngleise, Industrie- und Firmengelände oder Privatgrundstücke ohne öffentliche Wege) nicht innerhalb von 10 Minuten fußläufig erreicht werden können, dürfen nicht zum fußläufigen Einzugsbereich hinzugezählt werden, selbst wenn sie sich in maximal 1000 m Entfernung vom Vorhaben befinden.

Bei der Umsatzprognose ist zu berücksichtigen, dass typischerweise in Bezug auf diejenigen Kunden, die aus dem fußläufigen Einzugsbereich stammen, eine maximale Kaufkraftbindung von 40-50% erreicht werden kann¹.

Wegen ihrer fehlenden Raumbedeutsamkeit sind Betriebe unter 800 m² Verkaufsfläche und „Vorhaben der wohnortbezogenen Nahversorgung“ nicht an die Vorgaben des LROP gebunden. Sie werden allein über das Städtebaurecht (insbesondere über die Bauleitplanung) gesteuert.

2.7.2 Raumbedeutsame Nahversorgung

Lebensmittel- und Drogeriewarenbetriebe, die raumbedeutsam sind, insbesondere weil sie keinen überwiegend fußläufigen Einzugsbereich aufweisen, unterfallen neben den Regelungen des Städtebaurechts auch den Vorgaben des LROP. Zur Verbesserung der zentralörtlichen Versorgung bzw. der Nahversorgung eröffnet das LROP (zusätzlich zu den bisherigen Standorten in städtebaulich integrierten Lagen im Zentralen Siedlungsgebiet) zwei weitere Ansiedlungsmöglichkeiten:

- in den Zentralen Orten: außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen gemäß Abschnitt 2.3 Ziffer 05 Satz 3 LROP (Näheres zu den Voraussetzungen s. dort) und
- außerhalb der Zentralen Orte: an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung gemäß Abschnitt 2.3 Ziffer 10 LROP (Näheres zu den Voraussetzungen s. dort).

¹ vgl. z.B. Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept Bremen

³Als 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).

Zu Ziffer 02, Satz 3:

2.8 Warum eine Regelung für Agglomerationen?

Die Attraktivität eines Einkaufsstandortes steigt regelmäßig mit einem zunehmenden Angebot. Aus Kundensicht ist es in der Regel dabei nachrangig, ob der Einkauf baulich „unter einem Dach“ oder „Shop an Shop“ (also in eigenständigen, aber benachbarten Gebäuden bzw. Ladenlokalen) erledigt werden kann.

Nach bisheriger Rechtslage galten solche Einzelhandelsstandorte nur dann als Einzelhandelsgroßprojekt, wenn sie als „Einkaufszentrum“ im Sinne der BauNVO einzustufen sind. Um im rechtlichen Sinne von einem solchen Einkaufszentrum sprechen zu dürfen, muss eine einheitlich geplante oder durch sukzessive Nachbarschaftsbildung (faktisches Einkaufszentrum) entstandene räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe - häufig in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben - gegeben sein, die eine gewisse Größe, ein gemeinsames Konzept oder eine Kooperation sowie eine gemeinsame Werbung oder Namensgebung nach außen aufweisen.

Andere Ansammlungen von Einzelhandelsvorhaben stellen hingegen kein „Einkaufszentrum“ dar. Sie haben jedoch vergleichbare raumbedeutsame Auswirkungen und bedürfen daher ebenfalls einer raumordnerischen Steuerung. Erst die Agglomerationsregel der Ziffer 02 Satz 3 bewirkt, dass auch andere Ansammlungen von Einzelhandelsbetrieben als „Einzelhandelsgroßprojekt“ im raumordnerischen Sinne anzusehen sind und gleichermaßen den Zielen der Raumordnung unterfallen.

2.9 Was ist aus raumordnerischer Sicht eine Agglomeration?

Agglomerationen im raumordnerischen Sinne sind Ansammlungen mehrerer (mindestens zwei), in der Regel gebäudlich getrennter, selbständiger Einzelhandelsbetriebe in enger Nachbarschaft zueinander, von denen raumbedeutsame Auswirkungen wie von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehen oder ausgehen können. Die Betriebe bleiben jeweils für sich betrachtet meist unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit und sind daher einzeln betrachtet kein Einzelhandelsgroßprojekt. Im Gegensatz zum „Einkaufszentrum“ bilden diese Betriebe nur eine „zufällige“ Anhäufung ohne einheitlichen Baukomplex (jeweils eigener Eingang, eigene Anlieferung, eigene Personalräume) und funktionieren ohne ein gemeinsames Betriebs- oder Marketingkonzept. Kennzeichnend für die „enge Nachbarschaft“ ist insbesondere eine räumliche Nähe der jeweiligen Einzelhandels-Betriebe. Sind diese beispielsweise so angeordnet, dass sie vom gleichen PKW-Stellplatz zu Fuß aus in wenigen Minuten zugänglich sind („Umparken lohnt sich nicht“), können sie als „benachbart“ wirken. Allein das Fehlen gemeinsamer Stellplätze widerlegt die Agglomeration nicht. Straßen stellen nur dann eine Unterbrechung dar, wenn sie eine echte Erreichbarkeitsbarriere bilden (Autobahn); in aller Regel sind beide Straßenseiten als Einheit und Grund der Nachbarschaft von Betrieben zu betrachten. Auch gemeinsame Firmenwegweiser bilden ein Indiz. Erforderlich ist stets eine Einzelfallprüfung der jeweiligen räumlichen Situation.

Häufig wirkt ein Lebensmitteldiscounter oder Vollsortimenter als Magnetbetrieb, der in der Folge beispielsweise einen Bekleidungs- oder Schuhdiscounter, einen Drogeriemarkt, einen Restpostenmarkt oder „Ein-Euro-Shop“ oder andere Läden mit zentrenrelevanten Sortimenten nach sich zieht. Eine weitere Fallkonstellation ist die schrittweise Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten an verkehrlich gut angebundenen Standorten.

Agglomerationen können bereits bei neu geplanten/ neu entstehenden Vorhaben entstehen. Denkbar ist auch, dass bereits bestehende Betriebe, die für sich nicht raumbedeutsam sind, erst später durch das Hinzukommen eines oder mehrerer weiterer Betriebe zum Bestandteil einer Agglomeration werden. Die Möglichkeit, auf die Bildung von und den Umgang mit Agglomerationen steuernd einzuwirken, ist durch die Rechtsprechung anerkannt (siehe Urteil des OVG Lüneburg vom 10. Juli 2014, 1KN 121/11).

2.10 Was gilt für Agglomerationen?

Für Agglomerationen gelten die gleichen Vorgaben wie für ein einzelnes, raumbedeutsames Einzelhandelsgroßprojekt. Denn die Auswirkungen auf den Raum und auf die Versorgungsstrukturen können bei einer Agglomeration mit denen eines Einkaufszentrums oder eines Einzelhandelsgroßprojekts vergleichbar sein. Aus diesem Grund unterfällt jede Konzentration von Einkaufsmöglichkeiten den gleichen raumordnerischen Ansiedlungsvorgaben.

Das Kongruenzgebot, das Integrationsgebot, das Konzentrationsgebot, das Abstimmungsgebot und das Beeinträchtigungsverbot sind daher auch einzuhalten, wenn entweder erstmalig aus einem Einzelvorhaben eine Agglomeration entsteht oder wenn sich eine bereits vorhandene Agglomeration beispielsweise durch Hinzukommen eines neuen Vorhabens, Sortimentsänderungen oder Vergrößerung der Verkaufsfläche verändert.

Insbesondere die Träger der Bauleitplanung haben gemäß § 1 Absatz 4 BauGB ihre Bebauungspläne so auszugestalten, dass ihre Festsetzungen keine Vorhaben ermöglichen, die eine den LROP- Vorgaben widersprechende Agglomeration entstehen oder verfestigen lassen. Zwar ist Einzelhandel, der nicht nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu beurteilen ist, in verschiedenen Baugebietstypen allgemein zulässig, aber die Gemeinde kann die Möglichkeiten des Städtebaurechts nutzen und gemäß § 11 Abs. 4 bis 9 BauNVO Feindifferenzierungen vornehmen oder baugebietsbezogen Einzelhandel planerisch ausschließen. Auf jeden Fall muss die Gemeinde die Möglichkeit, dass sich eine Agglomeration im Sinne des LROP bilden kann, berücksichtigen und darf nicht unbesehen ein Baugebiet, in dem Einzelhandel allgemein zulässig ist, als unbeschränktes Baugebiet ausweisen (vgl. Urteil des BVerwG vom 10.11.2011 - 4 CN 9.10 -, BVerwGE 141, 144 = juris-Rn. 20).

Daneben können auch die Träger der Regionalplanung die Ziele des LROP zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Regionalen Raumordnungsprogramm ergänzen und präzisieren. Denkbar sind beispielsweise Konkretisierungen der textlichen Ziele des LROP durch Verräumlichung in der zeichnerischen Darstellung des RROP. Zum Beispiel kann verdeutlicht werden, welche Vorhaben bzw. welche Bereiche als (zulässige) Agglomeration angesehen werden oder es können Festlegungen hinsichtlich dort zulässiger Sortimente und Verkaufsflächen getroffen werden.

3. Kongruenzgebot

03

Zu Ziffer 03, Sätze 1 bis 10:

3.1 Wozu gibt es ein Kongruenzgebot im LROP?

Das Kongruenzgebot schützt die Zentralen Orte vor einem Abzug übermäßig hoher Kaufkraftanteile durch neue Einzelhandelsgroßprojekte in anderen Zentralen Orten. Das Kongruenzgebot wirkt somit vorsorgend im Vorfeld schädlicher Auswirkungen auf integrierte Versorgungsstandorte und sichert flächendeckend die Tragfähigkeitsvoraussetzungen von Einzelhandelsgroßprojekten in allen Zentralen Orten. Mit den Mitteln der Landesplanung soll verhindert werden, dass die voraussichtlichen Umsätze eines geplanten Einzelhandelsgroßprojektes im deutlichen Missverhältnis stehen zu der am Ansiedlungsstandort bzw. im maßgeblichen Kongruenzraum vorhandenen Kaufkraft. Das Kongruenzgebot ergänzt insofern vorsorgeorientiert das auf die Verhinderung wesentlicher Beeinträchtigungen ausgerichtete Beeinträchtungsverbot gemäß LROP Abschnitt 2.3 Ziffer 08.

3.2 Gibt es Unterschiede zur Rechtslage gemäß LROP 2008?

Das Kongruenzgebot ist im Prinzip unverändert, auf folgende Unterschiede ist allerdings hinzuweisen:

- Es erfolgt nunmehr eine Differenzierung in der Festlegung zwischen Grundzentren und Mittel- bzw. Oberzentren sowie zwischen Einzelhandelsgroßprojekten mit periodischem und solchen mit aperiodischen Sortiment.
- An die Stelle der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und des Verflechtungsbereichs ist der Kongruenzraum getreten.
- Das Kongruenzgebot zur Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten mit aperiodischen Sortimenten in Ober- und Mittelzentren hat nunmehr nur noch Grundsatzcharakter.
- Gemäß LROP 2008 sollten sich Einzugsgebiet und Verflechtungsbereich „entsprechen“ (1:1), nach neuer Rechtslage darf das Einzugsgebiet den Kongruenzraum „nicht wesentlich überschreiten“.
- Das LROP 2008 ging davon aus, dass sich Einzelhandelssortimente den zentralörtlichen Versorgungsaufträgen (Grundbedarf, gehobener Bedarf, spezialisierter höherer Bedarf) zuordnen lassen; auf der Grundlage der Entscheidung des OVG NI vom 15.03.2012 (Garbsen-Urteil) wurde von dieser Annahme Abstand genommen.
- Die im LROP 2008 in 2.3 Ziffer 03 Satz 2 noch enthaltene Ausrichtung des Kongruenzgebotes auch auf den Gesamtbestand an Einzelhandelseinrichtungen in der Ansiedlungsgemeinde wird aus wettbewerbsrechtlichen Gründen aufgegeben, die Prüfung erfolgt nunmehr vorhabenbezogen, d.h. für jedes Einzelhandelsprojekt separat.

3.3 Was ist ein Kongruenzraum?

Der Kongruenzraum beschreibt den Raum im Umfeld eines Zentralen Ortes, den Einzelhandelsgroßprojekte, die im Zentralen Ort angesiedelt werden sollen oder bereits bestehen, im Wesentlichen versorgen sollen. Kongruenzräume benachbarter Grundzentren können sich nicht gegenseitig überlagern. Sie sind immer deckungsgleich mit den Stadt- bzw. Samtgemeinde- oder Gemeindegrenzen (Ausnahme siehe Frage 3.8). Mittel- und oberzentrale Kongruenzräume gemäß Sätze 3 und 4 überlagern grundsätzlich die grundzentralen Kongruenzräume. Darüber hinaus können sie sich auch gegenseitig überlagern (siehe Frage 3.26). Überlagerung meint, dass ein Kongruenzraum eines Mittel- oder Oberzentrums Anteil hat an einem Kongruenzraum eines benachbarten Mittel- oder Oberzentrums.

Im Gegensatz zum Begriff „Verflechtungsbereich“ gemäß Kap.2.2, welcher für sämtliche Versorgungsfunktionen Geltung beanspruchen soll, bezieht sich der Begriff „Kongruenzraum“ nur auf die Versorgungsfunktion im Einzelhandel. Beide Abgrenzungen können deckungsgleich sein, müssen es aber nicht.

3.4 Was ist das Einzugsgebiet eines Einzelhandelsgroßprojektes?

Das Einzugsgebiet umfasst alle Räume, aus denen das zu prüfende Vorhaben messbare Kaufkraftanteile binden kann. Davon zu unterscheiden sind nicht messbare, diffuse Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Einzugsgebietes (sog. Streuumsätze, siehe Frage 3.29). Das Einzugsgebiet ist unter Berücksichtigung relevanter, bereits vorhandener Einzelhandelsbetriebe in der Regel gutachterlich zu bestimmen.

Die Abgrenzung der Einzugsgebiete erfolgt einzelfallbezogen, sie ist im Wesentlichen abhängig von Art und Größe des Sortimentes sowie von Anzahl und räumlicher Lage potentieller Wettbewerber. Der möglichst „wirklichkeitsnahen“ Abgrenzung des Einzugsgebietes kommt daher eine hohe Bedeutung für eine angemessene Auswirkungsprognose zu. Ein wichtiger Parameter ist dabei die Erreichbarkeit, für große Möbelfachmärkte werden z.B. üblicherweise Zeitdistanzen des motorisierten Individualverkehrs von 30 min oder mehr in Ansatz gebracht. Die Landesplanungsbehörden müssen die in der Regel gutachterlich vorgeschlagene Abgrenzung von Einzugsgebieten auf Plausibilität prüfen.

Eine Übersicht zu sortimentspezifischen Pro-Kopf-Verbräuchen, Flächenproduktivitäten bzw. Raumleistungen sowie Mindestbetriebsgrößen enthält z.B. die Veröffentlichung „Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel 2013“ (https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Publikationen/2014/2013-12-18-Struktur-Marktdaten-Einzelhandel-2013.pdf).

3.5 Wie kann die Kaufkraft von Touristen sachgerecht berücksichtigt werden?

Bei der Frage der Berücksichtigung der auf Einzelhandel bezogenen Kaufkraft von Touristen ist zu unterscheiden zwischen Tagestouristen und Übernachtungstouristen.

Eine spezielle Berücksichtigung von Tagestouristen bei der Bestimmung von Kongruenzräumen ist grundsätzlich nicht sachgerecht, da so letztlich jeder auswärtige Einkaufskunde auch als „Shoppingtourist“ klassifiziert werden könnte (. Tagestouristen erhöhen somit nicht das Kaufkraftpotential innerhalb des Kongruenzraumes. Anders verhält es sich mit Übernachtungstouristen. Deren Kaufkraft kann z.B. zur angemessenen raumordnerischen Beurteilung eines Einzelhandelsgroßprojektes in einem touristisch

geprägten Grundzentrum der Kaufkraft der einheimischen Bevölkerung hinzugerechnet werden. Die jeweiligen Übernachtungszahlen sind dabei auf das Jahr umzurechnen.

Beispiel.:

Bei insgesamt 1 Mio. Übernachtungen / Jahr erhöht sich die rechnerische Einwohnerzahl des Grundzentrums um ca. 2740 Einwohner ($1.000000:365$).

Sofern gutachterlich, z.B. auf Basis repräsentativer Erhebungen, ermittelte spezifische Pro-Kopf-Ausgabesätze bekannt sind, können diese für eine Berechnung herangezogen werden.

Bei Ansiedlungen in Mittel- und Oberzentren kann mit Übernachtungstouristen, die an Orten innerhalb des Kongruenzraumes des Mittel- oder Oberzentrums übernachten, entsprechend verfahren werden.

Mit weiteren Personengruppen, die dauerhaft am Ort leben, ist entsprechend zu verfahren (Bsp. Saisonarbeiter, Erstaufnahmeeinrichtungen, Kasernen, Internate, etc.).

¹In einem Grundzentrum darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes den grundzentralen Verflechtungsbereich gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Sätze 8 und 9 als Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot grundzentral).

Zu Ziffer 03, Satz 1:

3.6 Wieso ist das Gemeinde- bzw. Stadtgebiet der maßgebliche Kongruenzraum für Grundzentren

Maßgeblicher Kongruenzraum für Grundzentren ist weiterhin das Stadt, Samtgemeinde- bzw. Gemeindegebiet. Er korrespondiert mit den räumlichen Grenzen der kommunalen Daseinsvorsorge und dem verfassungsmäßig verankerten Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln. Dieses Recht steht jeder Gemeinde zu und soll nicht durch übermäßige Entwicklungen in Nachbargemeinden beschnitten werden. Ziel der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung ist der Schutz der bestehenden möglichst wohnortnahen Versorgungsstrukturen sowie deren Entwicklungspotentiale in allen Grundzentren. Der Kongruenzraum gemäß Ziffer 03 Satz 1 gilt sowohl für Einzelhandelsgroßprojekte mit periodischen als auch für solche mit aperiodischen Sortimenten. Er bleibt auch dann auf das Gemeindegebiet beschränkt, wenn das Einzugsgebiet eines bestehenden Einzelhandelsbetriebes weit über das Gemeindegebiet hinausreicht.

3.7 Macht es für die Anwendung des Kongruenzgebotes einen Unterschied, ob der Zentrale Ort am Rand oder mitten im Gemeindegebiet liegt?

Nein, die mögliche Randlage eines Grundzentrums im Gemeindegebiet ist im Rahmen der 30 %-Regelung hinreichend berücksichtigt.

3.8 Wie werden teilörtliche grundzentrale Verflechtungsbereiche gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Satz 9 bestimmt?

Sofern in einem Gemeindegebiet mehrere Zentrale Orte festgelegt werden, muss gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Satz 9 für jeden Zentralen Ort auch ein teilörtlicher Verflechtungsbereich festgelegt werden. Die Bestimmung kann sowohl in der beschreibenden als auch in der zeichnerischen Darstellung vorgenommen werden.

Bei Samtgemeinden mit mehreren Grundzentren können teilörtliche Verflechtungsbereiche durch Zuordnung der einzelnen Mitgliedsgemeinden zu den festgelegten Grundzentren bestimmt werden. Bei fusionierten Einheitsgemeinden wird in vielen Fällen eine Zuordnung auf der Basis der alten Gemeindegrenzen sachgerecht sein.

3.9 Können sich teilörtliche grundzentrale Verflechtungsbereiche / Kongruenzräume überlagern?

Nein, eine Abgrenzung ohne Überlagerungen ist zwingend (siehe LROP-Begründung zu Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Satz 9). Die mögliche Randlage eines Grundzentrums im Gemeindegebiet ist im Rahmen der 30 %-Regelung hinreichend berücksichtigt. Zur Tragfähigkeit von Einzelhandelseinrichtungen in solchen teilörtlichen Kongruenzräumen siehe Beispiel unter 8.11.

3.10 Wie ist in Gemeinden zu verfahren, die mehrere grundzentrale Standorte aufweisen, für die der Träger der Regionalplanung aber noch keine teilörtlichen Verflechtungsbereiche festgelegt hat?

In diesem Fall hat die untere Landesplanungsbehörde zur Anwendung des Kongruenzgebotes (vorhabenunabhängig) einen teilörtlichen Kongruenzraum entsprechend der Regelung in Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Satz 9 zu ermitteln.

²In einem Mittel- oder Oberzentrum darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes in Bezug auf seine periodischen Sortimente den grundzentralen Verflechtungsbereich gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Sätze 8 und 9 als Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot grundzentral).

Zu Ziffer 03, Satz 2:

3.11 Welche Kongruenzräume sind für Mittel- und Oberzentren zu ermitteln, bzw. anzuwenden?

In Mittel- und Oberzentren ist für Einzelhandelsgroßprojekte mit periodischen Sortimenten der jeweilige grundzentrale Kongruenzraum maßgeblich. Sofern im Stadtgebiet des Mittel- bzw. Oberzentrums keine weiteren Zentralen Orte raumordnerisch festgelegt sind, ist der grundzentrale Kongruenzraum identisch mit dem Gemeinde-, Samtgemeinde bzw. Stadtgebiet.

Für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten ist in Oberzentren der oberzentrale Kongruenzraum und in Mittelzentren der mittelzentrale Kongruenzraum maßgeblich (siehe auch Frage 3.14).

3.12 Wieso ist auch in Mittel- und Oberzentren das Gemeinde-, Samtgemeinde- bzw. Stadtgebiet der maßgebliche Kongruenzraum für Einzelhandelsgroßprojekte mit periodischen Sortimenten?

Die Festlegung des Stadt- bzw. Gemeindegebietes als maßgeblichen Kongruenzraum korrespondiert mit den räumlichen Grenzen der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Sicherung der Grundversorgung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft soll jede Gemeinde eigenständig vollziehen, sie soll dabei nicht durch übermäßige Entwicklungen in benachbarten Orten beeinträchtigt werden. Ziel der Beschränkung der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Mittel- und Oberzentren ist daher auch der Schutz einer wohnortnahen Grundversorgung in den angrenzenden Zentralen Orten.

Mittel- und Oberzentren unterscheiden sich insofern in ihrem grundzentralen Versorgungsauftrag nicht von Grundzentren.

3.13 Wie ist in Städten bzw. Gemeinden zu verfahren, in denen ein oder mehrere grundzentrale Standorte und darüber hinaus zentralörtliche Standorte höherer Stufe festgelegt sind, z.B. ein Oberzentrum mit zwei weiteren Grundzentren im Stadt- bzw. Gemeindegebiet?

Die teilörtlichen Verflechtungsbereiche sind, wie unter Frage 3.8 beschrieben, festzulegen. Dabei ist auch für den höherrangig festgelegten zentralörtlichen Standort ein grundzentraler Verflechtungsbereich festzulegen.

Soweit die Träger der Regionalplanung noch keine teilörtlichen Verflechtungsbereiche festgelegt haben, gilt ebenfalls das unter Frage 3.10 Gesagte.

³In einem Mittel- oder Oberzentrum soll das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes in Bezug auf seine aperiodischen Sortimente den maßgeblichen Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot aperiodisch mittel- und oberzentral).

Zu Ziffer 03, Satz 3:

3.14 Ist für Oberzentren sowohl ein oberzentraler als auch ein mittelzentraler Kongruenzraum zu bestimmen?

Für Oberzentren ist eine Differenzierung in mittel- und oberzentrale Kongruenzräume nicht möglich, da sich der gehobene und spezialisierte höhere Bedarf nicht durch das Vorhandensein bestimmter Sortimente oder Betriebstypen, sondern nur durch die Breite und Tiefe des Angebots innerhalb dieser Sortimente differenzieren lassen. Anders sieht es bei der Differenzierung in periodische (grundzentrale) und aperiodische Sortimente aus. D.h. für Oberzentren sind neben grundzentralen Kongruenzräumen nur oberzentrale nicht aber mittelzentrale Kongruenzräume maßgeblich.

3.15 Welche Kongruenzräume sind für Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion Einzelhandel maßgeblich?

Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion Einzelhandel sind diesbezüglich genauso zu behandeln wie Oberzentren. Insofern wird auf Frage 3.14 verwiesen.

3.16 Wie sind die Kongruenzräume in dem oberzentralen Verbund gemäß LROP Abschnitt 2.2 Ziffer 04 Satz 2 zu ermitteln?

Aus der o.g. LROP Festlegung ergeben sich hinsichtlich der Bestimmung von Kongruenzräumen keine Besonderheiten. Hiernach sind jeweils oberzentrale Kongruenzräume für Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie ein mittelzentraler Kongruenzraum für Wolfenbüttel zu bestimmen.

⁴Der maßgebliche Kongruenzraum gemäß Satz 3 ist von der unteren Landesplanungsbehörde unter Berücksichtigung insbesondere

- **der zentralörtlichen Versorgungsaufträge der Standortgemeinde sowie benachbarter Zentraler Orte,**
- **der verkehrlichen Erreichbarkeit der betreffenden Zentralen Orte,**
- **von grenzüberschreitenden Verflechtungen und**
- **der Marktgebiete von Mittel- und Oberzentren auf Grundlage kommunaler Einzelhandelskonzepte**

zu ermitteln, sofern er nicht im Regionalen Raumordnungsprogramm festgelegt ist.

Zu Ziffer 03, Satz 4:

3.17 Wer bestimmt die ober- und mittelzentralen Kongruenzräume?

Nach Ziffer 03 Satz 4 können Kongruenzräume durch die unteren Landesplanungsbehörden als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises ermittelt oder durch die Träger der Regionalplanung im eigenen Wirkungskreis regionalplanerisch festgelegt werden. Dies sind die Landkreise, die kreisfreien Städte bzw. die Stadt Göttingen (sofern die Trägerschaft nicht einem Zweckverband übertragen worden ist), die Region Hannover oder der Regionalverband Großraum Braunschweig. Die Bestimmung ober- und mittelzentraler Kongruenzräume ist somit keine gemeindliche Aufgabe.

Beide vorstehend genannten Möglichkeiten stehen gleichberechtigt nebeneinander.

Sofern keine Festlegung im RROP erfolgt ist, ist die Ermittlung der mittel- bzw. oberzentralen Kongruenzräume ein Handlungsauftrag an die unteren Landesplanungsbehörden, der als Ziel der Raumordnung im LROP festgelegt ist. Auch zur Berücksichtigung des Grundsatzes gemäß Satz 3 im Abwägungsvorgang ist es erforderlich, die räumliche Beurteilungsgrundlage zuvor zu ermitteln; daher kommt dem Auftrag, Kongruenzräume zu ermitteln, der Status eines Ziels der Raumordnung zu.

Auf der Grundlage der in Ziffer 03 Satz 4 genannten Kriterien ist davon auszugehen, dass zur Bestimmung der ober- und mittelzentralen Kongruenzräume die Beauftragung externer Gutachten in der Regel nicht erforderlich ist.

Soweit Einzelhandelsentwicklungskonzepte erarbeitet werden, bietet es sich an, die Bestimmung der Kongruenzräume hier konzeptionell mitzudenken.

3.18 Kann ein ober- oder mittelzentraler Kongruenzraum von Vorhaben zu Vorhaben anders sein, bzw. branchen- oder sortimentsabhängig sein?

Kongruenzräume sind vorhabenunabhängig zu bestimmen. Dies begründet sich mit der Intention des Kongruenzgebotes, allen Zentralen Orten für Ihre Versorgungsfunktion im Einzelhandel insgesamt hinreichende Entwicklungsspielräume zu sichern. D.h., der Kongruenzraum wird nur einmal bestimmt und dann generell für alle zu beurteilenden Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten verwendet. Zu den relevanten Kriterien siehe Frage 3.25). Eine nach Branchen bzw. Sortimenten differenzierte Bestimmung des Kongruenzraumes erfolgt somit nicht. Sofern sich die für die Abgrenzung maßgeblichen Verhältnisse ändern (z.B. eine wesentliche Änderung der Erreichbarkeiten durch neue Verkehrsstrassen), kann auch eine Anpassung der Kongruenzräume sachgerecht sein.

In kleineren Mittelzentren kann der Fall auftreten, dass die Einzelhandelsattraktivität entscheidend von einzelnen Anbietern geprägt wird, die eine über die zentralörtliche Funktion des Mittelzentrums hinausgehende Bedeutung aufweisen. Auch in diesen Fällen ist darauf zu achten, dass der Kongruenzraum nicht automatisch dem Einzugsgebiet dieses Anbieters entspricht, sondern auf der Grundlage der übrigen gemäß Satz 4 zu berücksichtigenden Kriterien bestimmt wird.

3.19 Reicht eine räumliche Abgrenzung des ober- bzw. mittelzentralen Kongruenzraumes aus oder sind für den Kongruenzraum auch Bevölkerungszahlen zu ermitteln bzw. zuzuordnen?

Für den ermittelten Kongruenzraum sollten möglichst räumlich differenzierte Einwohnerzahlen hinterlegt sein, die auch regelmäßig aktualisierbar sind. Diese Bevölkerungszahlen sind dann die Basis für die Zuordnung von einzelhandelsbezogenen Kaufkraftkennziffern. Dies ist erforderlich, um die nach Satz 5 durchzuführende Berechnung vornehmen zu können. Häufig wird sich die Abgrenzung eines Kongruenzraumes an Gemeindegrenzen oder Ortsteilgrenzen orientieren, in diesen Fällen kann auf deren Einwohnerzahlen zurückgegriffen werden. Sofern für Teilbereiche eines Kongruenzraumes keine Einwohnerzahlen vorliegen, kann eine Abschätzung des Bevölkerungsanteils dieses Ortsteils erfolgen, beispielsweise auf der Basis des Anteils an der Siedlungsfläche.

Zudem stehen die Bevölkerungsdaten des Zensus 2011 auf der Basis eines Raumrasters von 100 x 100m (Gitterzellen) zur Verfügung². Auf dieser Basis stellt auch die oberste Landesplanungsbehörde als Teil der GIS-Daten zur Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren (siehe Frage 3.25, Nr. 2) Einwohnerzahlen für ein Raumraster von 250 x 250m im Fachinformationssystem-Raumordnung (FIS RO) zur Verfügung.

3.20 Ist der Kongruenzraum ausschließlich auf die Innenstadt als zentralem Versorgungsbereich zu beziehen?

Der Kongruenzraum bezieht sich auf alle zielkonformen Versorgungsstandorte des Zentralen Ortes. D.h., er beansprucht Geltung nicht nur für Vorhaben in städtebaulich integrierter Lage sondern auch für sonstige Einzelhandelslagen im zentralen Siedlungsgebiet.

3.21 Wie erfolgt die Festlegung der mittel- und oberzentralen Kongruenzräume im RROP?

Die Festlegung sollte in der zeichnerischen Darstellung des RROP mit dem Planzeichen 1.31 aus der Arbeitshilfe „Planzeichen in der Regionalplanung“ des NLT erfolgen.

Soweit der Kongruenzraum eindeutig auch verbal beschrieben werden kann, z.B. weil er sich ausschließlich an administrativen Grenzen innerhalb des Planungsraums orientiert, ist auch eine Festlegung in der beschreibenden Darstellung möglich. Die Festlegung kann dann z.B. wie folgt lauten:

Beispiel für die textliche Festlegung eines Kongruenzraums:

Zum Kongruenzraum des Mittelzentrums A – Stadt gehören Gemeinde B-hausen, Gemeinde C-fehn, Stadt D-stedt und Samtgemeinde E-büttel.

² <https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html>

Soweit der Kongruenzraum über den Planungsraum des Regionalplanungsträgers hinausragt, kann seine Bestimmung mangels Planungskompetenz insofern nicht mittels Festlegung im RROP erfolgen. Sie muss dann als nachrichtliche Darstellung vorgenommen werden. Ein Einvernehmen benachbarter Landesplanungsbehörden ist dabei nicht zwingend erforderlich. Es ist jedoch anzustreben, dass sich benachbarte Regionalplanungsträger hinsichtlich Abgrenzungsmethodik und -ergebnis möglichst einvernehmlich abstimmen.

3.22 Wie erfolgt die Ermittlung der mittel – und oberzentralen Kongruenzräume durch die untere Landesplanungsbehörde?

Wenn keine Kongruenzräume im RROP festgelegt sind und die Ermittlung der Kongruenzräume durch die untere Landesplanungsbehörde erfolgen soll, ist diese nicht an ein bestimmtes Verwaltungsverfahren gebunden. Erforderlich ist in jedem Fall eine geeignete eindeutige Abgrenzung (kartografisch oder schriftlich) verbunden mit einer Begründung, auf welcher fachlichen Basis die Abgrenzung des Kongruenzraumes erfolgt, sowie eine Beteiligung des jeweiligen Mittel- bzw. Oberzentrums sowie der betroffenen benachbarten unteren Landesplanungsbehörden. Die Beteiligung kann bei erstmaliger Ermittlung der Kongruenzräume auch parallel zur regionalen Abstimmung eines Einzelhandelsgroßprojektes erfolgen.

Sofern kreisfreie Städte bzw. die Stadt Göttingen die Aufgabe der unteren Landesplanungsbehörde wahrnehmen, können diese ihren oberzentralen Kongruenzraum auch aus einem kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzept (EEK) herleiten. Aufgrund der überörtlichen Reichweite des oberzentralen Kongruenzraumes auch außerhalb des Stadtgebietes hat dann eine Beteiligung benachbarter Oberzentren und benachbarter Träger der Regionalplanung bzw. unterer Landesplanungsbehörden am EEK zu erfolgen.

Sobald mittel- und oberzentrale Kongruenzräume seitens der unteren Landesplanungshörde bestimmt sind, sind diese der obersten Landesplanungsbehörde gemäß § 16 NROG mitzuteilen.

3.23 Wie ist zu verfahren, wenn sich benachbarte Träger der Regionalplanung / untere Landesplanungsbehörden bei nahe beieinander liegenden Mittel- oder Oberzentren nicht auf eine einvernehmliche Abgrenzung der Kongruenzräume einigen können?

Grundsätzlich entscheidet nach entsprechender Beteiligung derjenige Träger der Regionalplanung bzw. diejenige untere Landesplanungsbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich das jeweilige Mittel- bzw. Oberzentrum liegt. Belange benachbarter unterer Landesplanungsbehörden / Träger der Regionalplanung oder benachbarter Städte und Gemeinden mit mittel- oder oberzentralen Standorten sind dabei zu berücksichtigen. Die benachbarten Träger der Regionalplanung / unteren Landesplanungsbehörden sollten insbesondere bei abweichenden Bewertungen über die jeweils entscheidungserheblichen Gründe informiert werden. Soweit es zu Überlagerungen der Kongruenzräume kommt, sollten Möglichkeiten der Entflechtung geprüft und genutzt werden.

3.24 Wie erfolgt die regionalplanerische Festlegung einer mittelzentralen Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel in Bezug auf die Festlegung eines dazugehörigen mittelzentralen Kongruenzraumes?

Grundsätzlich ist die Festlegung mittelzentraler Teilfunktionen an die in LROP Abschnitt 2.2 Ziffer 01 genannten Voraussetzungen gebunden. D.h., sie ist nur in Einzelfällen denkbar,

wenn dies aus regionaler Sicht zur Behebung von Versorgungsdefiziten geboten ist. Andere Zentrale Orte dürfen durch die Festlegung nicht beeinträchtigt werden.

Da eine mittelzentrale Teilfunktion Einzelhandel auf der Grundlage von Abschnitt 2.3 Ziffer 03 Satz 2 nicht die periodischen Sortimente erfassen kann, ist die Teilfunktion zur Klarstellung mit dem Zusatz „aperiodischer Einzelhandel“ zu versehen.

Grundlage des regionalen Planungserfordernisses ist eine bestehende überörtliche Versorgungsfunktion des betreffenden grundzentralen Standortes, resultierend aus relativ großen Distanzen zu benachbarten Mittel- oder Oberzentren. In der Regel wird sich ein solches überörtliches Marktgebiet aus einem Einzelhandelskonzept ergeben. Verbunden mit der Festlegung der mittelzentralen Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel ist immer auch die Festlegung eines überörtlichen Kongruenzraums. Dieser mittelzentrale Kongruenzraum kann in der zeichnerischen bzw. der beschreibenden Darstellung festgelegt oder alternativ in der Begründung dargestellt sein. Eine entsprechende Anforderung ergibt sich bereits aus der Begründung zu LROP Abschnitt 2.2 Ziffer 01 Sätze 6 und 7. Im Rahmen der Festlegung dieses überörtlichen Kongruenzraumes ist zu prüfen, ob die Kongruenzräume benachbarter Mittel- bzw. Oberzentren (ggf. auch benachbarter Planungsräume) entsprechend zu reduzieren sind, oder ob eine überlagernde Festlegung der Kongruenzräume - d.h. ohne dass diese ihrerseits angepasst werden- sachgerecht und möglich ist.

Hinsichtlich der Auswirkungen einer mittelzentralen Teilfunktion Einzelhandel ist auch zu berücksichtigen, dass in dem betreffenden Grundzentrum mit mittelzentraler Teilfunktion das Kongruenzgebot in Bezug auf aperiodische Sortimente dann nicht mehr als Ziel gemäß Ziffer 03 Satz 1 sondern als Grundsatz der Raumordnung gemäß Ziffer 03 Satz 3 anzuwenden ist. Für einzelne Einzelhandelsgroßprojekte kann daher auch eine Überschreitung des Kongruenzraumes Ergebnis der bauleitplanerischen Abwägung sein. Die Festlegung der mittelzentralen Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel kann daher zur Sicherstellung der Raumverträglichkeit mit der regionalplanerischen Festlegung verbunden werden, dass das Kongruenzgebot für das betreffende Grundzentrum mit mittelzentraler Teilfunktion weiterhin als Ziel der Raumordnung anzuwenden ist. Eine solche Festlegung ist entsprechend zu begründen.

3.25 Welche Kriterien müssen bzw. können für die Ermittlung der ober- und mittelzentralen Kongruenzräume verwendet werden?

Das LROP 2017 und dessen Begründung benennen vier wesentliche Kriterien, die mindestens heranzuziehen sind:

1. Zentralörtliche Versorgungsaufträge der Standortgemeinde sowie benachbarter Zentraler Orte

Die Frage, für welche Räume ein Mittel- oder Oberzentrum Versorgungsaufträge zu erfüllen hat, hängt maßgeblich vom Gefüge der umliegenden Mittel- und Oberzentren ab:

- Je dichter das mittelzentrale Standortnetz umso kleiner fallen in der Regel auch die mittelzentralen Kongruenzräume aus
- Je dichter das oberzentrale Standortnetz (inkl. der Standorte mit oberzentraler Teilfunktion Einzelhandel) desto kleiner fallen auch tendenziell die oberzentralen Kongruenzräume aus
- Je dichter das mittel- und oberzentrale Standortnetz desto größer ist auch der Umfang von Kongruenzräumen, die sich überlagern (=überlappen) können.

2. Verkehrliche Erreichbarkeit

Mittel- und Oberzentren mit sehr guter verkehrlicher Anbindung/Erreichbarkeit verfügen tendenziell über größere Kongruenzräume. Daher stellt die verkehrliche Anbindung – i.d.R. dargestellt über Reisezeitminuten – ein wichtiges Abgrenzungskriterium dar. Hierbei können PKW-, ÖPNV- oder multimodale Erreichbarkeitsindikatoren verwendet werden.

In der Begründung zu Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Sätze 1 und 2 des LROP³ wird als Kriterium und Richtwert zur Festlegung von Mittelzentren die Erreichbarkeit der zentralörtlichen Einrichtungen innerhalb von 30 min genannt.

Weitere Grundlagen zur Berücksichtigung dieses Kriteriums sind:

- Karten der mittel- und oberzentralen Erreichbarkeiten im Fachinformationssystem Raumordnung (FIS RO)⁴: Grundlage sind Erreichbarkeitsberechnungen von jedem Raumpunkt zum nächstgelegenen Mittel- bzw. Oberzentrum. Dabei werden nur klassifizierte Straßen berücksichtigt. Auf Anfrage werden den unteren Landesplanungsbehörden auch die dazugehörigen GIS-Daten zur Verfügung gestellt.
- Erreichbarkeitskarten des BBSR.
- Regionale Grundlagen zur Berücksichtigung dieses Kriteriums sind teilträumliche, regionale Erreichbarkeitskarten, z.B. aus dem Leitprojekt „Regionale Erreichbarkeitsanalysen“ der Metropolregion Hamburg.

Im Rahmen der verkehrlichen Erreichbarkeit können auch topografische Faktoren /Raumwiderstände, wie z.B. Flussquerungen mittels Fähre, eine Rolle spielen.

3. Grenzüberschreitende Verflechtungen

Landes- oder Staatsgrenzen überschreitende Verflechtungen sind bei der Ermittlung oder Festlegung von Kongruenzräumen grundsätzlich zu berücksichtigen, weil Versorgungsbeziehungen nicht an Landes- bzw. Staatsgrenzen Halt machen.

Die nach Niedersachsen hineinragenden Erreichbarkeitsräume von Mittel- und Oberzentren benachbarter Länder (bedeutsam sind hier v.a. Bremen/Bremerhaven und Hamburg) sind auf diese Weise ggf. auch überlagernd zu berücksichtigen.

Sofern die ermittelten bzw. festgelegten Kongruenzräume niedersächsischer Mittel- und Oberzentren über die Landesgrenzen hinausragen, sind auch diese, außerhalb des Landesgebietes liegenden Teile des Kongruenzraums bei der Prüfung des Kongruenzgebotes zu berücksichtigen.

Infolge der Berücksichtigungspflicht von Oberzentren außerhalb Niedersachsens ist es insbesondere im Umland von Bremen, Bremerhaven und Hamburg sachgerecht, dass Teile Niedersachsens ausschließlich Oberzentren außerhalb des Landesgebietes zugeordnet sind.

4. Marktgebiete

Marktgebiete sind diejenigen Gebiete im Umland von Mittel- und Oberzentren, aus denen die meisten Kunden / Besucher der zentralörtlichen Versorgungseinrichtungen stammen. Marktgebiete eignen sich als ein Kriterium für die Abgrenzung von Kongruenzräumen

³ Begründung zu Abschnitt 2.2 Ziffer 01 Sätze 1 und 2 im LROP 2012

⁴ http://www.ml.niedersachsen.de/themen/raumordnung_landesplanung/fachinformationssystem_raumordnung/erreichbarkeit-von-mittel--und-oberzentren-152334.html

insofern, als sie einen Maßstab für die bestehende Einzelhandelsattraktivität bzw. – ausstrahlung eines Mittelzentrums bzw. Oberzentrums darstellen.

Eine zusammenfassende Darstellung von Marktgebieten aus kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzepten (EEK) soll im FIS RO bereitgestellt werden.

Bei der Bewertung der Aussagekraft von Marktgebieten gemäß EEK ist zu berücksichtigen, dass diese nicht immer auf der Grundlage von Kundenherkunftsbefragungen ermittelt wurden, sondern z.B. auch auf der Basis von einfachen Zeitdistanzberechnungen, und zudem die Methodik im EEK nicht immer konkret benannt wird.

Auch enthalten viele EEK eine Aufteilung des Marktgebietes in mehrere Zonen (z.B. Nah- und Ferneinzugsgebiete). In der Regel ist davon auszugehen, dass die äußersten Zonen keine hinreichende Marktdurchdringung mehr widerspiegeln, so dass sie sich oftmals nicht mehr als Grundlage für die Abgrenzung des Kongruenzraums eignen.

Der Kongruenzraum muss so beschaffen sein, dass ein Mittel- bzw. Oberzentrum seine Versorgungsfunktion wahrnehmen und ggf. entwickeln kann. Zur Sicherung hinreichender Tragfähigkeiten für zukünftige Ansiedlungen in einem (schwachen) Mittelzentrum kann es sachgerecht sein, trotz faktischer Ausfüllung der Versorgungsfunktion durch benachbarte starke Mittel- oder Oberzentren bestimmte naheliegende Räume gleichwohl überlagernd auch dem Kongruenzraum des schwachen Mittelzentrums zuzuordnen, obgleich dieses derzeit keine Versorgungsfunktion für diese Räume übernimmt.

5. Weitere Kriterien

Weitere Kriterien werden durch das LROP ausdrücklich nicht ausgeschlossen. So können Pendlerbeziehungen, andere sozialräumliche Verflechtungen oder administrative Grenzen bei der Ermittlung bzw. Festlegung des mittel- bzw. oberzentralen Kongruenzraums ebenfalls berücksichtigt werden.

3.26 Inwiefern sind Überlagerungen von mittel- und oberzentralen Kongruenzräumen möglich?

Grundsätzlich sind folgende Überlagerungen möglich:

- Oberzentrale Kongruenzräume können mittelzentrale Kongruenzräume teilweise oder vollständig überlagern.
- Oberzentrale Kongruenzräume können sich teilweise (an den Rändern) überlagern.
- Mittelzentrale Kongruenzräume können sich teilweise (an den Rändern) überlagern.
- Bei unmittelbar benachbarten Oberzentren (d.h. es liegen keine Gemeinden zwischen den zu betrachtenden Oberzentren) kann der oberzentrale Kongruenzraum auch Teile der benachbarten Stadt mit Oberzentrum umfassen.
- Bei unmittelbar benachbarten Mittelzentren (d.h. es liegen keine Gemeinden zwischen den zu betrachtenden Mittelzentren) kann der mittelzentrale Kongruenzraum auch Teile der benachbarten Stadt/Gemeinde mit Mittelzentrum umfassen.
- Liegt ein Mittelzentrum unmittelbar neben einem Oberzentrum, so kann der mittelzentrale Kongruenzraum auch Teile der benachbarten Stadt mit Oberzentrum umfassen.

Im Falle von teilweisen oder vollständigen Überlagerungen konkurrieren benachbarte Mittel- und/oder Oberzentren in den Überschneidungsräumen miteinander um die Kaufkraft, soweit keine Entflechtungsregeln festgelegt sind. Weitere in der Regel flächendeckende Überlagerungen bestehen in Bezug auf die Kongruenzräume der Grundzentren, die nicht nur für periodische, sondern auch für aperiodische Sortimente in den Grundzentren gelten. Auch insofern konkurrieren die betroffenen Zentralen Orte um die Kaufkraft.

3.27 Wie kann bei sich überlagernden Kongruenzräumen die Kaufkraft anteilig im Sinne der LROP-Begründung angerechnet werden (sog. Entflechtung)?

Im Falle einer Überlagerung von Kongruenzräumen ist zu prüfen, ob die überlagernden Bereiche für Vorhaben in allen betroffenen Mittel- oder Oberzentren vollständig anrechenbar sein sollen oder ob im Sinne einer Entflechtung eine anteilige Anrechenbarkeit der Kaufkraft oder eine kleinräumige Zuordnung von Orten, Ortsteilen oder sonstigen Teilräumen zu benachbarten Mittel- oder Oberzentren erfolgen soll.

Eine räumliche Entflechtung kommt insbesondere dann in Frage, wenn sich zwar nicht für eine Gemeinde /Samtgemeinde insgesamt, wohl aber (z.B. auf der Grundlage eines kommunalen Einzelhandelsgutachtens) für einzelne Mitgliedsgemeinden oder Ortsteile eine eindeutige Orientierung hinsichtlich des Einkaufsverhaltens herleiten lässt.

Ist dies nicht der Fall, kann es sinnvoll sein, die Kaufkraft einzelner Gemeinden oder Gemeindeteile auf den Kongruenzraum mehrerer benachbarter Mittel- /Oberzentren prozentual zu verteilen.

Beispiel:

Die Kaufkraft einer Gemeinde X wird zu 80 % dem Kongruenzraum des Mittelzentrums A und zu 20 % dem Kongruenzraum des Mittelzentrum B zugeordnet.

Im Mittelzentrum A wird ein Einzelhandelsgroßprojekt geplant, welches fiktiv einen Umsatzanteil von 1 Mio. €/Jahr mit Kaufkraft aus der Gemeinde X erzielt. Aufgrund der vereinbarten prozentualen Aufteilung der Kaufkraft zwischen den Kongruenzräumen der Mittelzentren A und B können von den prognostizierten 1 Mio. €/Jahr nur 800.000 € dem Umsatzanteil aus dem Kongruenzraum des Mittelzentrums A rechnerisch zugeordnet werden. Die verbleibenden 200.000 €/Jahr wären dann dem Umsatzanteil von außerhalb des Kongruenzraumes des Mittelzentrums A zuzuordnen.

Die prozentuale Aufteilung der Kaufkraft kann auch als Regel bestimmt werden, von der im Einzelfall begründet abgewichen werden kann.

⁵Eine wesentliche Überschreitung nach den Sätzen 1 bis 3 ist gegeben, wenn mehr als 30 vom Hundert des Vorhabensumsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des maßgeblichen Kongruenzraumes erzielt würde.

Zu Ziffer 03, Satz 5:

3.28 Ist die Einhaltung des 30 % Schwellenwertes auch für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten in Mittel- und Oberzentren in jedem Einzelfall nachzuweisen?

Das Kongruenzgebot ist hier zwar nur als Grundsatz ausgestaltet, die ordnungsgemäße Abwägung des Grundsatzes erfordert es aber zwingend, die 30 % Regel genauso einzelfallbezogen anzuwenden wie bei einer Zielbestimmung.

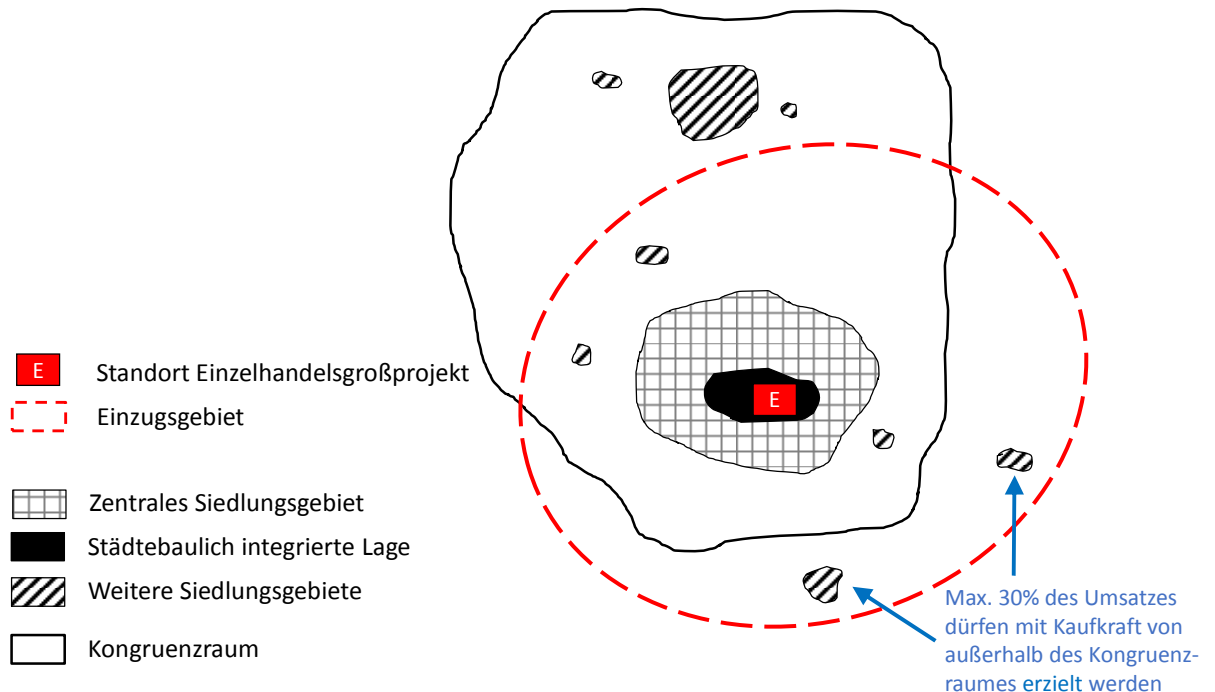
3.29 Wie ist die Einhaltung des 30% Schwellenwertes gemäß Satz 5 konkret nachzuweisen?

Im Rahmen der raumordnerischen Prüfung des Kongruenzgebotes ist nachzuweisen, dass nicht mehr als 30 % des prognostizierten Umsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraumes erzielt wird. Hierzu ist in der Regel ein Fachgutachten erforderlich, in dem im Wesentlichen die folgenden Arbeitsschritte vorzunehmen sind:

1. Heranziehung des oder der maßgeblichen Kongruenzräume für den Zentralen Ort (in Mittel- und Oberzentren ist für periodische Sortimente der grundzentrale Kongruenzraum, für aperiodische Sortimente der mittel- bzw. oberzentrale Kongruenzraum maßgeblich)
2. Ermittlung des Einzugsgebietes des zu beurteilenden Einzelhandelsgroßprojektes: Dabei ist stets der bereits vorhandene Einzelhandelsbestand, einschließlich fest geplanter Vorhaben zu berücksichtigen.
3. Ermittlung der Bevölkerungs- und Kaufkraftdaten im Einzugsgebiet des Vorhabens bzw. im Kongruenzraum: Für die Prognose der Kaufkraftdaten ist der gegenwärtige Einwohnerbestand relevant, allenfalls können Einwohnerzahlen vermarktungsreifer neuer Siedlungsgebiete berücksichtigt werden. Relevante Kaufkraftdaten sind im Wesentlichen die regionalen Kaufkraftkennziffern und daraus abgeleitet die sortimentsspezifische Kaufkraft.
4. Prognose des vorhabenbezogenen Gesamtumsatzes: Das Einzugsgebiet ist hierzu in der Regel in Zonen unterschiedlicher Marktdurchdringung zu differenzieren. In diesem Schritt sind ebenfalls neben dem vorhandenen Einzelhandelsbestand fest geplante Vorhaben zu berücksichtigen. Zu quantifizieren ist auch der Umsatzanteil des Einzelhandelsgroßprojektes, der durch diffuse Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Einzugsgebietes zu erwarten ist (sog. Streuumsatz). Grundlage der Umsatzprognose ist auch die standortbezogene Herleitung der zu erwartenden Flächenproduktivität des zu beurteilenden Einzelhandelsgroßprojektes.
5. Räumliche Überlagerung von Einzugsgebiet und maßgeblichem Kongruenzraum (bei Mittel – und Oberzentren differenziert nach periodischen und aperiodischen Sortimenten)
6. Prognose der Höhe der Umsatzanteile, die mit Kaufkraft aus dem maßgeblichen Kongruenzraum generiert werden und Prognose der Höhe der Umsatzanteile, die mit Kaufkraft von außerhalb des maßgeblichen Kongruenzraumes (einschließlich der Streuumsätze) generiert werden

7. Abgleich mit dem 30 % Schwellenwert als maximalem Umsatzherkunftsanteil von außerhalb des Kongruenzraumes.

Abb. 1: Anwendung des Kongruenzgebots



3.30 Sind bei der Prüfung auf Einhaltung des 30 % Schwellenwertes nur neue, durch das Vorhaben induzierte Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Kongruenzraumes zu berücksichtigen, oder werden auch bereits bestehende Kaufkraftzuflüsse berücksichtigt?

Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Kongruenzraumes, die bereits vor Realisierung des zu beurteilenden Einzelhandelsgroßprojektes in der Ansiedlungsgemeinde durch andere Versorgungsangebote gebunden wurden und die zukünftig auf das zu prüfende Vorhaben umgelenkt werden, gehören zu den Umsatzanteilen von außerhalb des Kongruenzraumes. Sie müssen in Bezug auf die 30%-Schwelle entsprechend angerechnet werden, d.h. sie werden genauso berücksichtigt wie neu generierte Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Kongruenzraumes.

Beispiel:

Würde bei einem zu prüfenden Vorhaben 40 % des Umsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraumes erzielt, ist es für die Prüfung der Überschreitung der 30% - Schwelle unerheblich, ob von den 40 % bereits die Hälfte (20 Prozentpunkte) mit Kaufkraft erzielt wird, die zwar von Kunden außerhalb des Kongruenzraumes stammt, die aber bereits heute an anderen Versorgungsstandorten in der Ansiedlungsgemeinde gebunden wird.

3.31 Wie können bestehende Kaufkraftabflüsse, die durch ein neues Vorhaben zurückgeholt werden sollen, angemessen berücksichtigt werden?

Mit Kaufkraftabflüssen sind Kaufkraftanteile im Kongruenzraum der Ansiedlungsgemeinde gemeint, die bislang nicht durch Einzelhandelsangebote im Zentralen Ort dieser Ansiedlungsgemeinde gebunden werden können, sondern in andere Zentrale Orte abfließen.

Solche Kaufkraftabflüsse werden bei der o.g. Methodik (Frage 3.30) bereits mitberücksichtigt, da bei der Ermittlung der im Kongruenzraum vorhandenen Kaufkraft immer der Wohnort ausschlaggebend ist und nicht der Ort, an dem die Kaufkraft zu Umsätzen führt, also bislang verausgabt wird.

3.32 Wie wird das Kongruenzgebot bei der Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten angewendet?

Bei der Erweiterung vorhandener Einzelhandelsgroßprojekte ist nicht nur die Erweiterung für sich isoliert zu betrachten. Es muss vielmehr „das Gesamtvorhaben in seiner durch die Erweiterung geänderten Gestalt“ geprüft werden (vgl. Beschluss OVG Niedersachsen 27.11.2006).

Das Kongruenzgebot ist daher grundsätzlich für das Gesamtvorhaben zu prüfen, und es ist erfüllt, wenn angenommen werden kann, dass der Gesamtumsatz des Vorhabens und nicht nur der Umsatz der Erweiterung zu mindestens 70 v.H. mit Kaufkraft aus dem Kongruenzraum erwirtschaftet wird.

3.33 Wie wird das Kongruenzgebot in Agglomerationen angewendet?

Das Kongruenzgebot ist für alle Einzelhandelsbetriebe der Agglomeration insgesamt einzuhalten. Das heißt, dass nicht mehr als 30% des Gesamtumsatzes der Agglomeration mit Kaufkraft von außerhalb des jeweils maßgeblichen Kongruenzraumes erzielt werden darf.

Allerdings kann die gemäß Ziffer 03 Satz 6 erforderliche sortimentsweise Betrachtung zu einer Raumunverträglichkeit einzelner Sortimente bzw. Betriebe und damit zu einem Verstoß gegen das Kongruenzgebot führen, auch wenn die Agglomeration insgesamt mit dem Kongruenzgebot im Einklang steht.

3.34 Aus welchen Gründen kann auch eine Überschreitung des 30 % Schwellenwertes für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten in Mittelzentren oder Oberzentren im Einzelfall noch raumverträglich sein?

Die Einhaltung des 30% -Schwellenwertes ist für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Sortimenten für Mittel- und Oberzentren gemäß LROP 2.3 03 Satz 3 als Grundsatz der Raumordnung ausgestaltet. Das heißt, es besteht im Einzelfall die Möglichkeit, die 30 % - Schwelle im Wege der Abwägung zu überwinden. Die Hürden der Abwägung sind dabei umso höher, je größer das Ausmaß der Überschreitung des 30% - Schwellenwertes ist und je weniger eine Ansiedlung, die zu einer Überschreitung des Schwellenwertes führt, geboten ist im Sinne ausgeglichener Versorgungsstrukturen etwa zur Behebung von Versorgungsdefiziten.

Folgende Gründe für eine wesentliche Überschreitung des Schwellenwertes sind im Einzelfall denkbar:

- Atypisches Einzelhandelsgroßprojekt : Aufgrund eines hohen Spezialisierungsgrades des Sortiments verbunden mit einem eingeschränkten Kundenkreis als Zielgruppe benötigt ein Vorhaben ein Einzugsgebiet, das über die Größe des mittel- bzw. oberzentralen Kongruenzraums hinausgeht
- Lage der Ansiedlungsgemeinde bzw. des Vorhabenstandortes unmittelbar angrenzend an ein benachbartes Mittel- oder Oberzentren
- Effekte durch Tagestouristen: In touristisch geprägten Mittelzentren kann es begründet sein, dass für bestimmte Einzelhandelsangebote der maßgebliche Kongruenzraum durch einen hohen Anteil diffus zufließender Kaufkraft von Tagestouristen erheblich überschritten wird.

⁶Das Kongruenzgebot ist sowohl für das neue Einzelhandelsgroßprojekt insgesamt als auch sortimentsbezogen einzuhalten.

Zu Ziffer 03, Satz 6:

3.35 Wieso ist auch eine sortimentsbezogene Betrachtung erforderlich?

Die sortimentsbezogene Prüfung des Kongruenzgebotes gemäß Satz 6 ist zum einen erforderlich, da in Abhängigkeit der Periodizität der angebotenen Kernsortimente (periodisch oder aperiodisch) unterschiedliche Kongruenzräume in Mittel- und Oberzentren maßgeblich sein können.

Die sortimentsbezogene Prüfung ist zum anderen aber auch für verschiedene periodische bzw. verschiedene aperiodische Kernsortimente erforderlich, da sie spezifische Einzugsgebiete aufweisen können oder innerhalb eines Einzugsgebietes spezifische Kaufkraft- bzw. Marktanteile binden können.

Eine separate Betrachtung der Randsortimente erscheint hingegen im Rahmen des Kongruenzgebotes für sich gesehen entbehrlich, da jeweils nur untergeordnete Auswirkungen auf die Kaufkraftströme zu erwarten sind. In die Bewertung der Kongruenz des Gesamtvorhabens fließen die Randsortimente hingegen vollständig mit ein.

Zur Definition von „Kernsortimente“ und „Randsortimente“ siehe Frage 5.2.

3.36 Ist eine gutachterliche Ausarbeitung zur Kaufkrafttherkunft nach Sortimenten auch erforderlich für Vorhaben mit aperiodischen Sortimenten in Mittel- und Oberzentren, auch wenn das Kongruenzgebot hier nur ein Grundsatz der Raumordnung ist und daher in der Abwägung überwunden werden kann?

Ja, sonst kann in der Abwägung keine angemessene und sachgerechte Beurteilung dieses Grundsatzes erfolgen (siehe auch Frage 3.28).

⁷Periodische Sortimente sind Sortimente mit kurzfristigem Beschaffungsrhythmus, insbesondere Nahrungs- / Genussmittel und Drogeriewaren.

⁸Aperiodische Sortimente sind Sortimente mit mittel- bis langfristigem Beschaffungsrhythmus, zum Beispiel Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Haushaltswaren oder Möbel.

Zu Ziffer 03, Sätze 7 und 8:

3.37 Wieso erfolgt eine Differenzierung in periodische und aperiodische Sortimente?

Die Aufteilung ist erforderlich, um im Rahmen des Kongruenzgebotes der Grundversorgung mit periodischen Gütern zum Schutz wohnortnaher Versorgungsstrukturen ein besonderes Gewicht verleihen zu können. Würde auf die Aufteilung verzichtet werden, könnten Mittelzentren/Oberzentren auch zur Deckung des täglichen Grundbedarfs überörtliche und damit wohnortferne Versorgungsfunktionen wahrnehmen. Dies entspräche nicht der gewollten räumlichen Entwicklung der Angebotsstrukturen im Bereich des periodischen Bedarfs.

3.38 In welcher Beziehung stehen die periodischen und aperiodischen Sortimente gemäß Ziffer 03 Satz 7 und 8 zu den nahversorgungsrelevanten Sortimenten gemäß Begründung zu Ziffer 02 Sätze 2 und 3, zu den übrigen zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Ziffer 05 sowie zu den nicht zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Ziffer 06?

Die nahversorgungsrelevanten Sortimente sind identisch mit den periodischen Sortimenten. Die aperiodischen Sortimente setzen sich zusammen aus den übrigen (nicht nahversorgungsrelevanten) zentrenrelevanten Sortimenten und den nicht zentrenrelevanten Sortimenten.

⁹Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischem Kernsortiment außerhalb des kongruenten Zentralen Ortes in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen.

¹⁰Voraussetzung ist, dass den Grundsätzen und Zielen zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des kongruenten Zentralen Ortes.

Zu Ziffer 03, Sätze 9 und 10:

3.39 Wie kann die Ausnahmeregelung nach 03 Satz 9 und 10 sachgerecht angewendet werden?

Träger der Regionalplanung können ausnahmsweise Versorgungsstandorte jenseits des kongruenten Zentralen Ortes in einem benachbarten Zentralen Ort festlegen. Für die Festlegung kommen nur Standorte im zentralen Siedlungsgebiet des benachbarten Zentralen Ortes in Frage.

Zusammen mit der Festlegung des Versorgungsstandortes muss die Festlegung eines maßgeblichen standortbezogenen Kongruenzraumes erfolgen. Ebenfalls müssen die betroffenen Sortimente festgelegt werden, für die die Ausnahmeregelung gelten soll. Diese Festlegungen gelten nur für den festgelegten Standort. Für alle anderen Einzelhandelsgroßprojekte bleibt der grundzentrale bzw. mittelzentrale Kongruenzraum maßgeblich. Die Festlegung nach Satz 8 ist insofern auch nicht gleichzusetzen mit einer mittelzentralen Teilfunktion „aperiodischer Einzelhandel“, die sortiments- und standortübergreifend gilt.

Die Ausnahmeregelung ist eine Ermächtigung für den Träger der Regionalplanung, um

- im erforderlichen Einzelfall
- bei siedlungsstrukturell und funktional eng verflochtenen Gemeinden
- im regionalen Gesamtinteresse und
- unter Wahrung der Grundsätze und Ziele zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen

statt in Oberzentren oder Mittelzentren in benachbarten Mittelzentren oder Grundzentren Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischen Kernsortimenten festzulegen. Näheres hierzu: siehe LROP-Begründungen zu Abschnitt 2.3 Ziffer 03 Sätze 1, 9 und 10.

3.40 Was heißt „Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte“? Wie soll die Festlegung im RROP erfolgen?

Gemäß Begründung ist die Festlegung sowohl zur Bestandsicherung als auch als Angebotsplanung denkbar.

Die Festlegung muss räumlich konkret erfolgen (entweder in der beschreibenden oder der zeichnerischen Darstellung).

4. Konzentrationsgebot

04

Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind nur innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes des jeweiligen Zentralen Ortes zulässig (Konzentrationsgebot).

Zu Ziffer 04:

4.1 Welches Ziel verfolgt das Konzentrationsgebot?

Die standörtliche Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den Zentralen Orten sichert die Aufrechterhaltung und Erreichbarkeit einer leistungsfähigen zentralörtlichen Versorgungsinfrastruktur. Die raumordnerische Vorgabe, Einzelhandelsgroßprojekte in zentralen Orten – und damit im zentralen Siedlungsgebiet – zu konzentrieren, stiftet dabei einen dreifachen Nutzen: Aus betrieblicher Sicht können Einzelhandelsgroßprojekte als „Frequenzbringer“ auch Kunden für weitere Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe im jeweiligen zentralen Ort anziehen („Kopplungskäufe“), wodurch sich die einzelnen Standorte gegenseitig stärken. Das Konzentrationsgebot stabilisiert auf diese Weise räumliche Versorgungsstrukturen und erhöht so die Planungs- und Investitionssicherheit für den einzelnen Betrieb. Aus Kundensicht ermöglicht die Bündelung von Versorgungsinfrastruktur an einem (zentralen) Ort effiziente Wegeketten: Wer im Idealfall alle Versorgungsangebote – vom Einzelhandel über Freizeit- und Bildungsangebote bis hin zur Gesundheitsversorgung – im gleichen Ort bzw. Ortsteil findet, braucht nicht „hin- und herzufahren“ und kann sich mit höherer Wahrscheinlichkeit auch ohne PKW bzw. Führerschein selbständig versorgen. Dies ist gerade für Kinder/Jugendliche, für ältere Menschen und für Menschen mit geringem Einkommen wichtig. Im Ergebnis spart der Kunde durch die räumliche Bündelung von Angeboten (Reise-)Zeit und (Fahrt-)Kosten. Aus der Sicht der öffentlichen Hand erlaubt die räumliche Bündelung von Angeboten eine höhere Auslastung von öffentlicher Infrastruktur (z.B. Bibliotheken, Kultureinrichtungen oder Schwimmhallen) und die bessere Auslastung und Finanzierung von ÖPNV-Angeboten. Das Konzentrationsgebot trägt damit zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und mittelbar auch zu einem effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel sowie zur Stärkung sozial- und umweltverträglicher Mobilitätsmodelle bei.

Wegen der vielfältigen positiven Auswirkungen für Betriebe, Kunden und die öffentliche Hand ist es raumordnerisches Ziel, Einzelhandelsnutzungen den Zentralen Orten zuzuordnen.

4.2 Wann ist in einem konkreten Ansiedlungs- oder Erweiterungsfall das Konzentrationsgebot erfüllt?

Ein Vorhaben erfüllt das Konzentrationsgebot dann, wenn es innerhalb des im RROP dargestellten zentralen Siedlungsgebiets liegt.

4.3 Was ist das „zentrale Siedlungsgebiet“?

Das zentrale Siedlungsgebiet ist die im RROP festgelegte, räumliche Konkretisierung des mit einem Kreissymbol gekennzeichneten Zentralen Ortes im RROP. Das zentrale Siedlungsgebiet ist nur der Teil des Siedlungsgebiets der Gemeinde, in dem zentralörtliche Angebote und Einrichtungen – und damit auch Einzelhandelsgroßprojekte – zu konzentrieren sind. Die Festlegung der „zentralen Siedlungsgebiete“ kann in der beschreibenden oder

zeichnerischen Darstellung (gelbe Flächen, vgl. Planzeichen 1.7. im NLT-Planzeichenkatalog) erfolgen.

4.4 Wie ist zu verfahren, wenn im RROP noch keine zentralen Siedlungsgebiete abgegrenzt sind?

In mehreren Regionalen Raumordnungsprogrammen wurde der Auftrag des LROP 2008 zur Festlegung von Zentralen Siedlungsgebieten noch nicht abschließend umgesetzt. Viele dieser Landkreise verfügen jedoch bereits über veröffentlichte Planentwürfe, in denen – zeichnerisch oder textlich – zentrale Siedlungsgebiete enthalten sind. In diesen Fällen können die in den Planentwürfen vorgeschlagenen Abgrenzungen für die Beurteilung der Einhaltung des Konzentrationsgebots bei der Planung und Beurteilung der Raumverträglichkeit eines konkreten Ansiedlungs- oder Erweiterungsfalls herangezogen werden.

In den Landkreisen, für die bisher noch keine Planentwürfe mit Abgrenzungsvorschlägen für zentrale Siedlungsgebiete veröffentlicht wurden, ist ersatzweise eine Stellungnahme der unteren Landesplanungsbehörde einzuholen. Diese nimmt, ausgehend von den für die Abgrenzung von zentralen Siedlungsgebieten maßgeblichen Kriterien, eine Beurteilung vor, ob sich der Vorhabenstandort innerhalb des Stadt- bzw. Gemeindeteils befindet, der die Voraussetzungen für die Festlegung als zentrales Siedlungsgebiet erfüllt.

Für kreisfreie Städte, die in Niedersachsen von der Verpflichtung zur Aufstellung regionaler Raumordnungsprogramme befreit sind und die insofern auch keine zentralen Siedlungsgebiete festlegen müssen, kann die Abgrenzung entsprechender Gebiete ggf. auch in einem kommunalen Einzelhandelskonzept oder im Flächennutzungsplan erfolgen. Allerdings erlangen derartige Abgrenzungen nicht die Rechtsqualität von Zielen bzw. Grundsätzen der Raumordnung. Sie stellen aber einen praktikablen Weg zur Handhabung des Konzentrationsgebotes dar. Ersatzweise muss auch hier eine Stellungnahme der unteren Landesplanungsbehörde eingeholt werden.

4.5 Gilt das Konzentrationsgebot für alle Arten von großflächigen Einzelhandelsbetrieben?

Ja, das Konzentrationsgebot gilt, anders als das Integrationsgebot, ausdrücklich auch für Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten. Daher haben z.B. auch großflächige Möbelhäuser, Küchenstudios, Baumärkte oder Gartencenter einen Standort innerhalb des zentralen Siedlungsgebiets zu wählen. Erweiterungen bestehender Betriebe, die als „Einzelhandelsgroßprojekt“ einzustufen sind, sind ebenfalls nur innerhalb der zentralen Siedlungsgebiete zulässig.

4.6 Wie ist zu verfahren, wenn ein Einzelhandelsgroßprojekt außerhalb, aber im direkten räumlichen Zusammenhang mit dem zentralen Siedlungsgebiet angesiedelt werden soll?

In diesem Fall ist eine Planänderung, die das zentrale Siedlungsgebiet entsprechend erweitert, erforderlich.

Eine Planänderung würde sich allenfalls dann erübrigen, wenn der angestrebte Standort direkt „auf“ der Grenze des zentralen Siedlungsgebiets liegt und dessen Beplanung als

maßstabsbedingte Konkretisierung eingestuft werden kann, die sich aus dem vergleichsweise groben Maßstab der Regionalplanung (1:50.000) ergibt.

5. Integrationsgebot

05

¹Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente zentrenrelevant sind, sind nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig (Integrationsgebot).

²Diese Flächen müssen in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sein.

Zu Ziffer 05, Sätze 1 und 2:

5.1 Was ist der Zweck des Integrationsgebotes?

Leitvorstellung der Raumordnung ist ein attraktiver und funktionsfähiger Handelsplatz „Innenstadt“ und damit einhergehend eine nachhaltige Nutzung der vorhandenen Siedlungs- und Versorgungsstrukturen. Ziel des Integrationsgebotes ist es, bei der Ansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten die Funktionsfähigkeit der Innenstädte bzw. Ortsmitten /-kerne sowie der Stadtteilzentren zu wahren und zu stärken.

5.2 Wie definieren sich „Kernsortimente“ und „Randsortimente“?

Das LROP unterscheidet Kern- und Randsortimente. Zu den Kernsortimenten (auch Hauptsortimente genannt) gehören alle das Angebot eines Einzelhandelsgroßprojektes prägenden Sortimente. Randsortimente sind demgegenüber Sortimente, die das Kernsortiment um Waren ergänzen, die eine Beziehung und Verwandtschaft mit dem Kernsortiment aufweisen sollen, diesem in Verkaufsflächenumfang und Umsatzerwartung aber deutlich untergeordnet sind. Beispielsweise fallen in einem Möbelhaus hierunter üblicherweise Sortimente wie Bett- und Badtextilien, Leuchten, Glas, Keramik, Porzellan, Tischdekoration, Stoffe und Wohnaccessoires.

Randsortimente umfassen in der Regel kleinvolumige Artikel, mit denen auf geringer Fläche relativ bedeutende Umsätze erzielbar sind. Daher kann ein bloßes Anknüpfen der Zuordnung von Artikel zum Kern- oder zum Randsortiment am Umfang der Verkaufsfläche ohne Berücksichtigung der Anteile am Gesamtumsatz eine unvermeidbare Untergewichtung der Randsortimente bedeuten. Unabhängig vom Verkaufsflächenumfang kann jedenfalls „von einem `Randsortiment` keine Rede mehr sein, wenn die unter diesem Etikett angebotenen Waren unter Umsatzgesichtspunkten ersichtlich ein wesentlich (mit)tragendes `Standbein` des Handelsbetriebs überhaupt sind.“ (OVG NRW, Beschluss v. 26.01.2000 – 7 B 2023/99). Insofern ist zur Bestimmung, ob es sich um ein Kern- oder Randsortiment handelt, neben dem Verkaufsflächenumfang auch die Umsatzerwartung ein Indiz, das zu beachten ist.

Einzelhandelsbetriebe können auch mehr als nur ein Kernsortiment aufweisen (z. B. Bekleidung und Schuhe). Als Faustformel werden in diesen Fällen Kernsortimente in der Regel jeweils auf mehr als 10% der VKF angeboten, bzw. tragen jeweils zu mehr als 10% zum geplanten Gesamtumsatz des Vorhabens bei. Sortimente die unter diesen Grenzen bleiben, stellen entsprechend i. d. R. Randsortimente da.

5.3 Was sind zentrenrelevante Sortimente?

Zentrenrelevante Sortimente sind die für die Funktionsfähigkeit des jeweiligen Zentrums - Innenstadt/ Ortskern oder Nebenzentrum - entscheidenden und mithin zentrenbildenden Sortimente. Sie prägen deren Einkaufsattraktivität und nehmen großen Einfluss auf die Kundenfrequenz.

5.4 Wie werden zentrenrelevante Sortimente bestimmt?

Die LROP-Begründung zu 2.3 05 S. 1 und 2 benennt in einer Liste Sortimente, die i. d. R. als zentrenrelevant einzustufen sind. Sofern Sortimente als zentrenrelevant bestimmt werden sollen, müssen sie auf regionaler bzw. örtlicher Ebene in sogenannten Sortimentslisten für jede Gemeinde abschließend bestimmt werden. Zur Gewährleistung einer hinreichenden Eindeutigkeit bietet es sich an, bei der Zuordnung einzelner Warensortimente Bezug zu nehmen auf die in der Handelswirtschaft eingeführte Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) des statistischen Bundesamtes. Die Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008 ist im Internet abrufbar unter www.destatis.de. Auch auf eine vollständige Einordnung aller Sortimente ist zu achten. Unspezifische Sortimentszuordnungen wie Babybedarf oder Sonderposten schwächen die Aussagekraft von Sortimentslisten ab und sind zu vermeiden.

Hinweise zur Erarbeitung und Handhabung kommunaler Sortimentslisten enthält der - Leitfaden der niedersächsischen Industrie und Handelskammern „Kommunale Einzelhandelskonzepte“ 2014 (Kap.1.3.).

Auch in regionalen Einzelhandelskonzepten werden regelmäßig regionale Sortimentslisten vereinbart. Diese werden oftmals aus der gemeinsamen Erfassung der bestehenden Einzelhandelsbetriebe in der Region abgeleitet und bilden insofern eine hinreichend konkrete Grundlage zur Herleitung gemeindlicher Sortimentslisten.

Sofern keine kommunale Sortimentsliste vorliegt, muss sich die Bestimmung von Sortimenten als „zentrenrelevant“ auf die zentrumsprägende Bedeutung der tatsächlich im Ortszentrum/ in der Innenstadt vorhandenen Sortimente beziehen. Der alleinige Bezug auf eine regionale Liste bzw. die LROP- Liste reicht insofern nicht.

5.5 Ist die Sortimentsliste in der LROP-Begründung noch aktuell und müssen Gemeinden ohne Sortimentslisten die LROP- Liste als verbindlich akzeptieren?

Die LROP-Sortimentsliste ist aktuell, aber unspezifisch (s.o.). Als „Muster-Liste“ benennt sie für übliche Fallkonstellationen die Sortimente als zentrenrelevant, wie sie in kommunalen Konzepten grundsätzlich Anwendung finden sollten. Abweichungen im Einzelfall, z.B. im Hinblick auf in ihrer Zentrenbedeutung untergeordnete Sortimente, sind aber möglich.

5.6 Sind kommunale Sortimentslisten überprüfbar?

Ja, sie sind überprüfbar. Die Erstellung kommunaler Sortimentslisten unterliegt der kommunalen Planungshoheit, die Art und Weise der Erstellung von Sortimentslisten ist jedoch nicht in das kommunale Belieben gestellt. So können etwa Leitsortimente wie Bekleidung oder Schuhe nicht pauschal als „nicht zentrenrelevant“ eingestuft werden, bloß weil sie im Bestand derzeit nur von untergeordneter Bedeutung sind. Einer Sortimentsdifferenzierung in zentrenrelevant und nicht zentrenrelevant muss ein schlüssiges, widerspruchsfreies Planungskonzept zugrunde liegen. Welche Anforderungen an dieses

Konzept zu stellen sind, hängt im Einzelfall auch von den jeweiligen Planungszielen und der zentralörtlichen Einstufung ab.

5.7 Ist es planungsrechtlich zulässig, die in einem Einzelhandelskonzept festgelegten zentrenrelevanten Sortimente einzelfallbezogen auf Basis eines Verträglichkeitsgutachtens zu nicht zentrenrelevanten Sortimenten umzudeklarieren?

Nein, denn ein solches Vorgehen verstieße gegen den Sinn und Zweck des Konzeptes, künftigen Planvorhaben begründet einen verlässlichen Rahmen zu geben. Dieser Rahmen lässt sich nur konzeptionell, aber nicht einzelfallbezogen ändern.

5.8 Was sind „städtebaulich integrierte Lagen“ im Sinne des LROP?

Städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des LROP stehen im engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne des § 2 Abs. 2 und § 9 Abs. 2a BauGB. Sie verfügen über ein vielfältiges und dichtes Angebot an Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen, die auch fußläufig als im Wesentlichen zusammengehörend erfahren werden können. Städtebaulich integrierte Lagen sind in das ÖPNV-Netz eingebunden. Bei der auf diesen Kriterien beruhenden räumlichen Abgrenzung der städtebaulich integrierten Lage hat die Regionalplanung bzw. die zuständige Landesplanungsbehörde immer die Spezifika des jeweiligen Einzelfalls in ihre Abwägung einzustellen. Wie vielfältig und dicht das Angebot an welcher Art von Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen aktuell ist bzw. entwickelt werden soll, ist schon grundsätzlich zwischen Ober-, Mittel- und Grundzentren aufgrund ihrer Versorgungsaufgaben unterschiedlich. Auch die Höhe der auf die Versorgungseinrichtungen ausgerichteten Nachfrage bestimmt im Zusammenhang mit der vorhandenen Siedlungsstruktur die Vielfalt und Dichte der Angebote. Ein Kriterium für die Bestimmung der Angebotsdichte ist, dass die Einrichtungen und Angebote untereinander im Wesentlichen fußläufig erreichbar sein sollen. In Anlehnung an die Festlegung zentraler Versorgungsbereiche durch die Gemeinde und unter Berücksichtigung der Kriterien kann die Regionalplanung nach pflichtgemäßem Ermessen die räumliche Abgrenzung der städtebaulich integrierten Lage bestimmen. Städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des LROP sind funktional und räumlich nicht zwingend deckungsgleich mit städtebaulich integrierten Lagen nach Baurecht!

Die landes- und regionalplanerische Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten durch das Integrationsgebot knüpft somit unmittelbar an tatsächlich existierende oder durch die Gemeinde festgelegte zentrale Versorgungsbereiche an. Zentrale Versorgungsbereiche in Innenstädten oder Ortsmitten (Hauptzentren) und in Neben-/Stadtteilzentren Zentraler Orte sind immer auch zugleich städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des LROP.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der zentrale Versorgungsbereich in der Regel nur einen Teil einer Innenstadt bzw. eines Stadtteils darstellt. Dem Maßstabssprung zwischen Regionalem Raumordnungsprogramm und Bauleitplan entsprechend ist der zentrale Versorgungsbereich räumlich genauer abgegrenzt als die städtebaulich integrierte Lage.

Städtebaulich integrierte Lagen befinden sich ausschließlich innerhalb der Zentralen Orte, d. h. innerhalb zentraler Siedlungsgebiete. Außerhalb zentraler Siedlungsgebiete gelegene zentrale Versorgungsbereiche Nahversorgung/ Nahversorgungszentrum, die als eine dritte Kategorie zentraler Versorgungsbereiche lediglich der Nahversorgung dienen, bilden keine städtebaulich integrierten Lagen im Sinne des LROP.

5.9 Welche Bedingungen und planerischen Erwägungen sind für die Beurteilung der „städtebaulichen Integration“ noch relevant?

Auch Standorte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche können noch „städtebaulich integriert“ sein, wenn sie - sich räumlich an einen zentralen Versorgungsbereich anschmiegend -, diesen funktional ergänzen. Der Begriff des erforderlichen "Anschmiegens" ist nicht dahingehend zu verstehen, dass nur unmittelbar neben dem zentralen Versorgungsbereich gelegene Standorte integriert sein könnten. Je weiter der Standort aber im Einzelfall vom zentralen Versorgungsbereich entfernt liegt, desto deutlicher müssen die Indizien dafür sein, dass er seine Unterstützungsfunktion für den zentralen Versorgungsbereich tatsächlich erfüllt. Fehlt die fußläufige Anbindung, also bis zu 10 Minuten Fußweg (max. 700-1000 m), an den zentralen Versorgungsbereich, so kommt eine integrierte Lage nicht mehr in Betracht; umgekehrt ergibt eine fußläufige Anbindung zuzüglich eines großen Parkplatzes aber nicht automatisch eine integrierte Lage nach den o.g. Kriterien. In keinem Fall aber dürfen sich Ergänzungsstandorte räumlich so weit von der Innenstadt bzw. den Neben- und Stadtteilzentren entfernen, dass sie ein davon unabhängiges Eigenleben führen und in Konkurrenz zu ihnen treten können (OVG Lüneburg Beschluss v. 29.09.2014, Az.: 1 MN 102/14).

Die funktionale Ergänzung setzt voraus, dass sich die Ergänzungsstandorte dem zentralen Versorgungsbereich unterordnen. Sie dürfen räumlich und funktionell keinen Umfang annehmen, der gleichberechtigt neben die Innenstadt tritt. Hinzukommen muss ein gewisser Beitrag zur Attraktivität des zentralen Versorgungsbereichs, der insbesondere in der Bereitstellung von in der Innenstadt fehlenden Parkplätzen liegen kann. Dieser Beitrag ist gleichsam als Kompensation für den auch bei Erfüllung der o. g. Voraussetzung der räumlichen Nähe nicht ganz zu vermeidenden Anteil an potentiellen Innenstadtnutzern nötig, bei denen der Besuch des Ergänzungsstandortes den der Innenstadt "ersetzt" (siehe unten). Bei der Prüfung der Lage in oder nahe einem zentralen Versorgungsbereich ist nicht allein auf den Ist-Zustand zum Zeitpunkt der Bauleitplanung, sondern unter Umständen auch auf einen Soll-Zustand, auf den die Gemeinde erkennbar planerisch hinarbeitet, abzustellen, wie bereits weiter oben ausgeführt. (OVG Lüneburg Beschluss v. 17.05.2013, Az.: 1 ME 56/13 2 B 29/11).

Das OVG Lüneburg hat in seinem Beschluss v. 17.5.2013 die raumordnerische Intention erkannt und bekräftigt, dass selbst ganz citynah errichtete großflächige Einzelhandelsbetriebe dem einen oder anderen Innenstadtgeschäft wirtschaftlich doch ernstlich zusetzen können und die Raumordnung aus diesem Grund mit dem in den Erläuterungen genannten "attraktiven Parkplatzmanagement für den individuellen Verkehr" eine Kompensation eingeführt hat. Gerade kleinteilig bebaute zentrale Versorgungsbereiche leiden verbreitet unter Parkplatzmangel. Bei Erfüllung einer „Ergänzungsfunktion“ soll sich daher ein großflächiger Konkurrenzbetrieb dem Innenstadtbereich räumlich "eng" nähern dürfen, das dann allerdings um den Preis, mit dem genannten "attraktiven Parkplatzmanagement für den individuellen Verkehr" einen Beitrag dazu zu leisten, dass seine Besucher "die Gelegenheit" nutzen, anlässlich des Besuchs dieses großflächigen Einzelhandelsbetriebes „auch mal“ in der angrenzenden Innenstadt "vorbeizuschauen" und so dortigen Gewerbetreibenden Chancen zu eröffnen. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können auf diese Weise zum Vorteil des benachbarten zentralen Versorgungsbereiches eine „Zubringerfunktion“ erfüllen.

5.10 Was sind „zentrale Versorgungsbereiche“?

Städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des LROP (vgl. Fragen 5.8 und 5.9) stehen in engem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit zentralen Versorgungsbereichen im Sinne der § 2 Abs. 2, § 9 Abs. 2a und §34 Abs. 3 BauGB. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts definiert sich ein zentraler Versorgungsbereich als ein Bereich mit einer Durchmischung von Einzelhandel, Dienstleistung und Gastronomie. Nach der Definition des Bundesverwaltungsgerichts können zentrale Versorgungsbereiche sowohl einen örtlich/überörtlichen als auch auf einen bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereich bezogenen Versorgungsbedarf abdecken. Notwendig ist danach jedoch eine Versorgungsfunktion, die über den unmittelbaren Nahbereich hinauswirkt. Typisch ist weiter, dass ein breites Spektrum von Waren zur Deckung des lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarfs angeboten wird, ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote (BVerwG, Urt. v. 11. 10.2007-4C7. 07-, BRS 71 Nr. 89 = BVerwGE 129, 307; Urt. v. 17. 12. 2009 - 4 C 2.08 -, BRS 74 Nr. 97 = BVerwGE 136, 10; OVG Münster, Urt. v. 15. Februar 2012 - 10 D 32/11.NE -, BRS 79 Nr. 16; Füller/Lau, Gesicherte Nahversorgung, Zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung und die Rolle der Gemeinden, UPR 2012, 480; Spannowsky, Aktuelle Rechtsprechung zu den Instrumenten der Innenentwicklung, UPR 2011, 241; Kuschnerus, Nahversorgungszentren als zentrale Versorgungsbereiche, ZfBR 2009, 24; Reidt, Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche durch aktive Bauleitplanung, BauR 2007, 2001).

Abweichend von der oben angeführten Definition eines zentralen Versorgungsbereiches kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. v. 17. 12.2009-4 C 2.08 -, juris-Rn. 7 f. = BVerwGE 136, 10) auch eine räumlich konzentrierte Ansiedlung von (ausschließlich) Einzelhandelsbetrieben, die darauf angelegt ist, einen fußläufigen Einzugsbereich zu versorgen, einen zentralen Versorgungsbereich i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB bilden. Entscheidend ist, dass der Versorgungsbereich nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion hat (zentraler Versorgungsbereich Nahversorgung/ Nahversorgungszentrum).

5.11 Kann eine städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP räumlich und funktional mit einem zentralen Versorgungsbereich im Sinne des BauGB identisch sein?

Ja, es ist möglich, dass im Einzelfall diese beiden Gebietskategorien räumlich und funktional identisch sind, sofern sich der tatsächlich vorhandene oder von der Stadt oder Gemeinde festgelegte zentrale Versorgungsbereich in einem Zentralen Ort befindet. Die städtebaulich integrierte Lage entspricht in ihrer räumlichen Ausdehnung und somit auch in ihrer Funktion immer mindestens dem sachgerecht festgelegten zentralen Versorgungsbereich. Die städtebaulich integrierte Lage kann dem Maßstab der Regionalplanungsebene entsprechend aber räumlich weiter zu fassen sein (siehe auch Frage 5.8)

5.12 Wer legt zentrale Versorgungsbereiche fest?

Die Festlegung von Lage und Funktion zentraler Versorgungsbereiche ist eine kommunale Aufgabe. Die planerische Festlegung zentraler Versorgungsbereiche umfasst sowohl die räumliche Abgrenzung als auch die Beschreibung der Funktionen und damit verbundener städtebaulicher Schutzziele.

Die Abgrenzung tatsächlich vorhandener zentraler Versorgungsbereiche hat sich regelmäßig an dem Vorhandensein von Einzelhandelsnutzungen zu orientieren. Die Feststellung eines tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiches ist auch durch das Gericht möglich.

5.13 Welche Planungsfreiheit hat eine Gemeinde bei der städtebaulichen Entwicklung und Festlegung zentraler Versorgungsbereiche?

Die Gemeinden haben den gesetzlichen Auftrag, Versorgungsstrukturen zu entwickeln. Die planerische Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches und seiner Entwicklungsziele, z.B. in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept, können diese Aufgabenwahrnehmung maßgeblich verbessern. Eine Gemeinde hat grundsätzlich die Möglichkeit, einen zentralen Versorgungsbereich zu planen und nach und nach zu entwickeln (vgl. Urt. OVG NI vom 15. 3.2012 - 1 KN 152/10 -, LS in DVBI 2012, 851, Juris-Rdnr.50). Sie hat bei der Darstellung oder Planung eines zentralen Versorgungsbereiches unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben elementare Grundsätze der Planung zu beachten, namentlich eine hinreichende Schlüssigkeit und eine nachvollziehbare Begründung des Plans. Bei der Beurteilung, ob ein Bereich oder Gebiet einen zentralen Versorgungsbereich bildet, bedarf es einer wertenden Gesamtbetrachtung der städtebaulich relevanten Gegebenheiten einschließlich der Planungsziele. Die Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten muss nachvollziehbar dargelegt werden.

Dies setzt voraus, dass die tatsächlichen Gegebenheiten entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten erkennen lassen. Es reicht nicht allein die planerische Absicht, wie sie etwa in einem beschlossenen Einzelhandelskonzept niedergelegt ist. Gemeindliche Einzelhandelskonzepte können die aus den tatsächlichen Gegebenheiten ableitbaren Schlussfolgerungen bestätigen und ggf. auch präzisieren. Deshalb kommt ihnen bei der Qualifizierung bestimmter Bereiche als zentrale Versorgungsbereiche eine besondere Bedeutung zu.

Soweit neue zentrale Versorgungsbereiche entwickelt werden sollen, ist immer auch eine Abwägung darüber erforderlich, welche Beziehung bzw. „Arbeitsteilung“ zu bereits bestehenden integrierten Versorgungsstandorten erfolgen soll.

5.14 Hat die Regionalplanung bzw. die untere Landesplanungsbehörde bei ihrer Feststellung städtebaulich integrierter Lagen in jedem Fall gemeindlich festgelegte zentrale Versorgungsbereiche zu akzeptieren?

Ein zentraler Versorgungsbereich ist definiert als ein Bereich mit einer Durchmischung von Einzelhandel, Dienstleistung und Gastronomie, der einen Versorgungsbedarf abdeckt, der sowohl auf einen örtlich/überörtlichen als auch (nur) auf einen bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereich bezogen sein kann (siehe Frage 5.10).

Eine Gemeinde hat grundsätzlich die Möglichkeit, einen zentralen Versorgungsbereich zu planen und nach und nach zu entwickeln. Die Darstellung oder Planung eines zentralen Versorgungsbereiches muss bei einer wertenden Gesamtbetrachtung der städtebaulich relevanten Gegebenheiten einschließlich der Planungsziele hinreichend schlüssig und nachvollziehbar begründet sein. Soweit neue zentrale Versorgungsbereiche entwickelt werden sollen, ist immer auch eine Abwägung darüber erforderlich, welche Beziehung bzw. „Arbeitsteilung“ zu bereits bestehenden integrierten Versorgungsstandorten erfolgen soll (siehe Frage 5.13).

Erkennbar unplausible oder gar den tatsächlichen Gegebenheiten offen widersprechende gemeindliche Darstellungen zentraler Versorgungsbereiche können von der

Regionalplanung nur soweit übernommen bzw. von der unteren Landesplanungsbehörde angewandt werden, wie sie mit ihrer Feststellung der städtebaulich integrierten Lage noch vereinbar sind. Die Regionalplanung bzw. die untere Landesplanungsbehörde ist nämlich ihrerseits bei der Feststellung der städtebaulich integrierten Lage an eine wertende Gesamtbetrachtung der dafür relevanten Gegebenheiten (s. u.) gebunden.

Beispiel:

Um in möglichst großen Teilen des zentralen Siedlungsgebietes zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte ansiedeln zu können, weist eine Gemeinde in einem Einzelhandelskonzept (EEK) einen völlig überdimensionierten zentralen Versorgungsbereich aus. Die eigentliche Ortsmitte, in der die erforderliche Durchmischung von Einzelhandel, Dienstleistung und Gastronomie in wesentlich kleinerem Maßstab vorhanden ist, würde durch angrenzende Ansiedlungen zunehmend unter Druck geraten. In einem solchen Fall ist die untere Landesplanungsbehörde nicht an den im EEK dargestellten zentralen Versorgungsbereich gebunden, sondern sie hat in ihrer Prüfung des Integrationsgebotes die Ortsmitte in einer sich aus den bestehenden zentrentypischen Nutzungen ergebenden Abgrenzung zugrunde zu legen.

5.15 Können Zentrale Orte mehrere zentrale Versorgungsbereiche bzw. städtebaulich integrierte Lagen haben?

Die Frage ist für Ober-, Mittel- und Grundzentren differenziert zu betrachten.

Oberzentren sind multifunktionale, großstädtische Standorte und Verkehrsknoten mit überregionaler Ausstrahlung und Vernetzung. Sie haben gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 05 Satz 5 zugleich mittel- und grundzentrale Versorgungsfunktionen. Das Oberzentrum in einer Stadt weist dementsprechend regelmäßig mehrere zentrale Versorgungsbereiche bzw. städtebaulich integrierte Lagen, nämlich das Hauptzentrum und Neben-/Stadtteilzentren, auf.

Mittelzentren sind städtische oder städtisch geprägte Standorte mit regional bedeutsamen, zentrenprägenden Einrichtungen und Angeboten des gehobenen Bedarfs und Verkehrsknoten mit regionaler Vernetzung. Sie haben gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 05 Satz 5 zugleich grundzentrale Versorgungsfunktion. Das Mittelzentrum in einer Stadt oder Gemeinde kann demzufolge ggf. neben seinem Hauptzentrum auch noch ein oder mehrere Nebenzentren aufweisen.

Grundzentren haben einen auf das Gemeinde- bzw. Samtgemeindegebiet ausgerichteten Versorgungsauftrag für die allgemeine tägliche Grundversorgung. Für ein Grundzentrum in einer Gemeinde ist über sein Hauptzentrum hinaus ein weiterer zentraler Versorgungsbereich/ eine städtebaulich integrierte Lage mit einem über den unmittelbaren Nahbereich hinauswirkenden Einzugsbereich mit städtebaulichem Gewicht mangels Nachfrage nach grundzentralen Versorgungseinrichtungen- und Angeboten kaum möglich.

Hiervon unberührt bleibt die Tatsache, dass in Städten, Gemeinden und Samtgemeinden mehr als ein Zentraler Ort festgelegt sein kann bzw. festgelegt wird. Das bedeutet, dass es in diesen Fällen in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde (aber nicht in einem Grundzentrum) mehrere geplante oder tatsächliche zentrale Versorgungsbereiche bzw. städtebaulich integrierte Lagen geben kann.

5.16 Was sind „Versorgungskerne“ und welcher Vorteil erfolgt aus ihrer Anwendung?

Zur räumlichen Konkretisierung der städtebaulich integrierten Lagen in der zeichnerischen Darstellung des RRÖPs steht dem Träger der Regionalplanung das Planzeichen 1.30 „Versorgungskern“ zur Verfügung. Näheres zur Steuerungsabsicht, den Planungskriterien,

Anwendungshinweisen u.a.m. ergibt sich aus dem Planzeichen-Formblatt in der „Arbeitshilfe Planzeichen in der Regionalplanung“ des Niedersächsischen Landkreistags. Als Versorgungskerne räumlich konkretisierte städtebaulich integrierte Lagen bekommen damit einen regionalplanerischen Schutzanspruch. Wesentliche Grundlage für die zeichnerische Darstellung der städtebaulich integrierten Lagen stellen kommunale Einzelhandelskonzepte und Flächennutzungspläne dar, in denen die zentralen Versorgungsbereiche einer Gemeinde abgegrenzt sind. Soweit eigene Erhebungen vorliegen, kann die regionalplanerische Festlegung in diesem Punkt aber auch in enger Abstimmung mit der jeweiligen Gemeinde an die Stelle eines gemeindlichen Einzelhandelskonzeptes treten. Die Festlegung eines Versorgungskernes im RROP ist maßstabsbedingt in der Regel nicht grundstücksscharf.

5.17 Wie kann das Integrationsgebot Beachtung finden, wenn es in einem Zentralen Ort keinen zentralen Versorgungsbereich bzw. keine städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP gibt?

Voraussetzung für die Erfüllung des Integrationsgebotes ist immer ein Standort in städtebaulich integrierter Lage im Sinne des LROP. Zentrale Versorgungsbereiche in Innenstädten oder Ortsmitten (Hauptzentren) und in Neben-/Stadtteilzentren Zentraler Orte sind immer auch zugleich städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des LROP in ihrer kleinsten denkbaren räumlichen Ausdehnung (siehe zu Frage 5.8). Hat die Stadt oder Gemeinde in einem zentralen Siedlungsgebiet (Zentraler Ort) noch keinen zentralen Versorgungsbereich dargestellt und hat sich auch noch keine städtebaulich integrierte Lage herausgebildet, muss die Gemeinde insofern, spätestens dann, wenn sie ein Einzelhandelsgroßprojekt mit zentrenrelevanten Kernsortimenten ansiedeln will, eine städtebauliche Konzeption erarbeiten, an welcher Stelle im zentralen Siedlungsgebiet sie zukünftig einen zentralen Versorgungsbereich im Sinne des BauGB entwickeln will.

5.18 Wie sind Erweiterungen von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevantem Kernsortiment an nicht städtebaulich integrierten Standorten raumordnerisch zu beurteilen?

Sofern es sich bei der Erweiterung des Einzelhandelsgroßprojektes mit zentrenrelevantem Kernsortiment nicht um eine unter die Ausnahmeregelungen 2.3 05 Satz 3 oder 2.3 10 fallende Vorhabenplanung handelt, verstößt die Erweiterung an einem nicht integriertem Standort gegen das Integrationsgebot und ist deshalb raumordnerisch unzulässig.

³Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Sortimente zu mindestens 90 vom Hundert periodische Sortimente sind, sind auf der Grundlage eines städtebaulichen Konzeptes 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.

Zu Ziffer 05, Satz 3:

5.19 Welchen Zweck hat die Ausnahmeregelung vom Integrationsgebot?

Die Funktion „Bedarfsdeckung mit Gütern des periodischen Bedarfs“ (also vornehmlich mit Lebensmitteln und Drogeriewaren) ist den zentralen Versorgungsbereichen/ städtebaulich integrierten Lagen in den Innenstädten bzw. Ortsmitten zugeschrieben. Deshalb bleibt es Ziel der Raumordnung, dass Einzelhandelsgroßprojekte mit mindestens 90 % periodische Sortimente in städtebaulich integrierten Lagen anzusiedeln sind. Zweck der Ausnahmeregelung ist, dass Städte und Gemeinden auch unter im Einzelfall unveränderbar ungünstigen Umständen die Entwicklung bzw. den dauerhaften Erhalt einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des periodischen Bedarfs gewährleisten können.

5.20 Welche Voraussetzungen müssen für die Anwendung der Ausnahmeregelung vom Integrationsgebot gegeben sein?

Die Voraussetzungen hierzu nennen das LROP und seine Begründung, bzw. sind unmittelbar hieraus ableitbar:

- Auf mindestens 90 % der Verkaufsfläche des großflächigen Einzelhandelsprojekts sind periodische Sortimente zu vertreiben, d. h. maximal 10 % (=Rand-/ Nebensortimente) aperiodische Sortimente sind zulässig.
- Es liegt ein verbindliches städtebauliches Konzept vor. Nähere Ausführungen hierzu unter Frage 5.23.
- Es gibt eine städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP im zentralen Siedlungsgebiet der Ansiedlungsgemeinde (siehe auch Frage 5.28).
- Es wird der Nachweis erbracht, dass städtebauliche oder siedlungsstrukturelle Gründe eine Vorhabenansiedlung in städtebaulich integrierter Lage unmöglich machen.
- Der alternative Vorhabenstandort
 - liegt innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes,
 - verfügt über einen räumlich funktionellen Zusammenhang zu Wohngebieten und
 - ist in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden.

5.21 Wie wird verhindert, dass aus der Ausnahme eine Regel wird?

Die eigenverantwortliche Sicherung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört zur Planungshoheit jeder Gemeinde. Dies gilt in besonderem Maße für die Grund- und Nahversorgung der ortsansässigen Bevölkerung. Voraussetzung dafür sind u.a. stabile, funktionsfähige und tragfähige Standortstrukturen innerhalb der Gemeinden.

Es ist nicht Sinn der Ausnahmeregelung Ansiedlungswünschen jeden Weg zu öffnen. Die Ausnahmeregelung ergänzt lediglich den kommunalen Handlungsspielraum um eine raumordnerische Maßnahme für schwierige städtebauliche oder siedlungsstrukturelle Situationen. Der somit erweiterte kommunale Handlungsspielraum ist wie gewohnt durch die Standortgemeinde verantwortungsvoll zu handhaben. Es ist anzunehmen, dass die Städte und Gemeinden auch künftig davon absehen werden, für ein Vorhaben eine Bauleitplanung zu erstellen, wenn dies nicht im Interesse dauerhaft ausgeglichener Versorgungsstrukturen ist. Hier liegt der eigenverantwortliche Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden.

Das Land unterstützt die kommunale Ebene durch den zu Frage 5.20 genannten Kriterienkatalog an Anwendungsvoraussetzungen zum Zwecke einer sachgerechten Anwendung und eines nachvollziehbaren Maßstabes für die künftige Bewertung von Vorhaben durch Kommunen und Fachaufsicht. Ob die in der Antwort zu Frage 5.20 genannten Voraussetzungen zur Anwendung der Ausnahmeregelung durch Maßnahmen der Stadt oder Gemeinde und das Vorhaben selbst erfüllt sind, bewertet die zuständige Landesplanungsbehörde im Rahmen ihrer raumordnerischen Beurteilung der Bauleitplanung. Die strikte Einhaltung der vorgegebenen Kriterien verhindert eine Beliebigkeit in der Anwendung der Ausnahmeregelung.

5.22 Warum wird ein räumlicher Zusammenhang mit Wohnbebauung gefordert?

Damit auch an städtebaulich nicht integrierten Vorhabenstandorten die Funktionen „Grundversorgung“ und „wohnnortnahe Nahversorgung“ der ortsansässigen Bevölkerung erfüllt werden können, müssen diese Vorhabenstandorte zumindest in räumlichem und funktionalem Zusammenhang mit angrenzender Wohnbebauung stehen. Vorhabenstandorte in Gewerbegebieten abseits von Wohnbebauung können diese Aufgabe nicht erfüllen. Demgegenüber kann bei Vorhabenstandorten in Gewerbegebieten, die an Wohnbebauung angrenzen, der räumliche und funktionale Zusammenhang zu der umliegenden Wohnbebauung gegeben sein.

Eine weitere Funktion von integrierten Versorgungsstandorten ist die Stabilisierung von Siedlungsstrukturen. Auch die geforderte Einbindung des Vorhabenstandortes in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs, welcher zur nachhaltigen Tragfähigkeit der vorhandenen Siedlungs- und Versorgungsstrukturen maßgeblich beiträgt, zielt in diese Richtung. Zusammenfassend lässt sich sagen, je umfassender und kompakter der räumliche Zusammenhang des Vorhabenstandortes mit Wohnbebauung ist, desto größer sind die wechselseitigen Stabilisierungseffekte zwischen Vorhabenstandort und Siedlungskörper.

5.23 Welche Anforderungen bestehen an eine „städtebauliche Konzeption“?

Die Begründung zum LROP nennt die wesentlichen Mindestanforderungen, die eine städtebauliche Konzeption erfüllen muss. Nach Durchführung eines Beteiligungs- und Abstimmungsverfahrens muss die Konzeption verbindlich werden, d. h. in der Regel von einem Vertretungsorgan der Gemeinde beschlossen worden sein. Die Konzeption hat sich in jedem Fall auch qualifiziert mit den Fragen auseinander zu setzen,

- inwiefern im Zentralen Ort die Gefahr von Versorgungsdefiziten besteht, die nicht in der Innenstadt/ Ortsmitte bzw. im Rahmen der wohnortnahen Nahversorgung gedeckt werden können und
- welche Auswirkungen Vorhaben an den Standorten, für die die Ausnahmeregelung in Anspruch genommen werden soll, auf die städtebauliche Situation und die Versorgungsstrukturen in der Innenstadt/ Ortsmitte haben.

Somit wird eine ausschließlich auf das Ansiedlungsvorhaben beschränkte Bauleitplanung den Anforderungen an eine verbindliche städtebauliche Konzeption nicht gerecht. Erforderlich ist vielmehr eine gesamtstädtische bzw. in größeren Städten stadtteilbezogene Betrachtung und Bewertung der Versorgungsstrukturen, um alle städtebaulich relevanten Umstände des jeweiligen Einzelfalls in den Blick zu nehmen. Auch die notwendige Frage nach potentiellen Standortalternativen soll in diesem Kontext ihre Beantwortung finden. Hier drängt sich die Erarbeitung und Weiterentwicklung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte auf.

Geeignete Standorte, an denen die Ausnahmeregelung zur Anwendung kommen soll, können in diesen Konzepten als Standortkategorie unterhalb der zentralen Versorgungsbereiche eingeführt werden.

5.24 Welche Anforderungen bestehen hinsichtlich des Nachweises, dass eine Ansiedlung in städtebaulich integrierter Lage „nicht möglich“ ist?

Die LROP- Verordnung nennt als Voraussetzung für die Anwendungsmöglichkeit der Ausnahmeregelung, dass eine Ansiedlung in den städtebaulich integrierten Lagen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen nicht möglich ist. Die hierzu exemplarisch aufgeführten Gründe (Erhalt gewachsener baulicher Strukturen, Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild und verkehrliche Gründe) verdeutlichen, dass ausschließlich tatsächliche Umstände mit besonderem städtebaulichem Gewicht die Anwendung dieser Ausnahmeregelung begründen können.

Zunächst hat die Gemeinde zu klären, inwiefern im Zentralen Ort die Gefahr von Defiziten in der Versorgung mit periodischen Sortimenten besteht, die nicht in der Innenstadt/ Ortsmitte bzw. im Rahmen der wohnortnahen Nahversorgung gedeckt werden kann (siehe Frage 5.23). Diese Auseinandersetzung hilft bei der Feststellung, welche Betriebsgrößen zur Erfüllung des zentralörtlichen Versorgungsauftrages mit periodischen Sortimenten überhaupt erforderlich erscheinen. Mit einem für die ermittelte Versorgungsnotwendigkeit offensichtlich weit überdimensionierten Einzelhandelsgroßprojekt kann nicht der Nachweis geführt werden, dass in der städtebaulich integrierten Lage keine Ansiedlung möglich ist.

Es ist nachvollziehbar zu belegen, dass innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen weder geeignete Bestandsflächen (Grundstücke/ Baulücken) noch potentiell entwickelbare Flächen (Aufkauf/ Abriss von Bestandsimmobilien) weder aktuell noch auf absehbare Zeit verfügbar sind. Hilfreich ist hierfür die Führung eines Baulückenkatasters. Es gehören ggf. auch Aussagen dazu, ob und wann Gespräche mit Grundstückeigentümern geführt wurden und mit welchem Ergebnis. Auch die Option eines partiellen Abrisses und Neubaus ist im Einzelfall mitzudenken, wenn auf dieser Basis ein Standort in städtebaulich integrierter Lage entwickelbar wäre.

5.25 Ist im Rahmen der Ausnahmeregelung das Beeinträchtigungsverbot auch auf den zentralen Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde anzuwenden?

Das Beeinträchtigungsverbot ist im Rahmen der Ausnahmeregelung auf jeden von den Auswirkungen des Vorhabens betroffenen zentralen Versorgungsbereich, also auch auf den oder die zentralen Versorgungsbereiche der Ansiedlungsgemeinde, anzuwenden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jede Anwendung der Ausnahmeregelung zumindest Beeinträchtigungen unterhalb der Schädlichkeitsschwelle (= nicht wesentliche Beeinträchtigung) auf die eigene Innenstadt/ Ortsmitte zur Folge haben wird, so dass eine diesbezügliche Prüfung erforderlich wird.

5.26 Wie wirkt sich die Ausnahmeregelung auf rechtswirksame RROP aus, in denen ein eigenes Integrationsgebot festgelegt ist?

Die Ausnahmeregelung gilt zunächst einmal unmittelbar für alle Planungsräume unabhängig davon, ob ein eigenes regionalplanerisches Integrationsgebot besteht oder nicht. Einer Änderung bzw. Ergänzung des RROP bedarf es insofern zur Wirksamkeit der Ausnahmeregelung auch dann nicht, wenn der Träger der Regionalplanung ein eigenes Integrationsgebot festgelegt hat.

5.27 Kann die Ausnahmeregelung auch dann angewendet werden, wenn der entsprechende Regionalplan noch keine zentralen Siedlungsgebiete festlegt?

Die Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung und damit die Möglichkeit einer Ansiedlung können auch bei noch nicht förmlich erfolgter räumlicher Festlegung der Zentralen Orte als zentrale Siedlungsgebiete möglich sein. Voraussetzung ist, dass durch die untere Landesplanungsbehörde eine Konkretisierung des zentralen Siedlungsgebietes anhand der in der geltenden LROP- Begründung genannten Abgrenzungskriterien vorgenommen wird.

5.28 Kann die Ausnahmeregelung auch dann angewendet werden, wenn ein Zentraler Ort weder über eine planerisch ausgewiesene noch über eine tatsächlich vorhandene städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP verfügt?

Voraussetzung für die Anwendung der Ausnahmeregelung ist das Vorhandensein einer städtebaulich integrierten Lage im Sinne des LROP im zentralen Siedlungsgebiet der Ansiedlungsgemeinde. Wie bei einer beabsichtigten Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevantem Kernsortiment zu verfahren ist, wenn keine städtebaulich integrierte Lage gemäß LROP planerisch oder tatsächlich vorhanden ist behandelt allgemein Frage 5.17. Besonderheiten für Einzelhandelsgroßprojekte, die auf mindestens 90% der Verkaufsfläche periodische Sortimente anbieten, sind nicht vorgesehen.

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 m² beträgt oder**
- b) wenn sich aus einem verbindlichen regionalen Einzelhandelskonzept die Raumverträglichkeit eines größeren Randsortiments ergibt und sichergestellt wird, dass der als raumverträglich zugelassene Umfang der Verkaufsfläche für das zentrenrelevante Randsortiment auf das geprüfte Einzelhandelsgroßprojekt beschränkt bleibt.**

Zu Ziffer 06:

5.29 Wie ist die Randsortimentsregelung für Einzelhandelsagglomerationen anzuwenden?

Bei der Bewertung der Auswirkungen eines neuen Einzelhandelsbetriebes innerhalb einer Agglomeration müssen auch die zentrenrelevanten Randsortimente der übrigen zur Agglomeration zählenden Einzelhandelsbetriebe in den Blick genommen werden.

5.30 Wie ist die Randsortimentsregelung für Einkaufszentren gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO anzuwenden?

Da das Einkaufszentrum als ein selbständiger Einzelhandelsbetrieb einzustufen ist, gilt Ziffer 06 für das Einkaufszentrum insgesamt.

5.31 Sind nicht ausgeschöpfte zentrenrelevante Randsortimente nach Ziffer 06 Buchstabe a auf andere Vorhaben übertragbar?

Einzelhandelsgroßprojekt mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sind hinsichtlich ihrer zentrenrelevanten Randsortimente auf max. 10 % und eine VKF von höchstens 800 m² beschränkt und können nur unter diesen Voraussetzungen raumordnerisch vertretbar sein. Eine „Überlassung“ zentrenrelevanter Randsortimente von einem Betrieb auf einen anderen Betrieb ist somit nicht möglich. Die Möglichkeiten, von der maximalen Größenordnung zentrenrelevanter Randsortimente abweichen zu können, sind insofern in Buchstabe b abschließend benannt.

5.32 Welche Anforderungen bestehen an verbindliche regionale Einzelhandelskonzepte gemäß Ziffer 06 b)?

Ein verbindliches regionales Einzelhandelskonzept gemäß Ziffer 06 b) beinhaltet eine planungsraumbezogene Analyse um festzustellen, welcher Verkaufsflächenumfang für das zentrenrelevante Randsortiment raumverträglich ist. Über einen raumordnerischen oder städtebaulichen Vertrag ist abzusichern, dass das als raumverträglich zugelassene zentrenrelevante Randsortiment auf das geprüfte Einzelhandelsgroßprojekt beschränkt bleibt.

Dies ist erforderlich, da nur für den raumordnerisch geprüften Vorhabentyp die Verträglichkeit für den zentralörtlichen Einzelhandel in der Standortgemeinde und in anderen Städten und Gemeinden des Einzugsbereichs ausreichend belegt wurde. Es ist daher auszuschließen, dass sich nach einer eventuellen Aufgabe des geprüften Einzelhandelsgroßprojektes andere Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht vergleichbarer Unternehmens- und Sortimentsstruktur ansiedeln, deren raumordnerische Vertretbarkeit u. U. nicht gegeben wäre.

Der Vorhabenbezug lässt sich über einen entsprechenden städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB mit zusätzlicher dinglicher Sicherung (beschränkt persönliche Dienstbarkeit gemäß § 1090 BGB) zugunsten der Ansiedlungsgemeinde gewährleisten. Sicherzustellen wäre, dass auch ein neuer Betreiber nur in dem durch das regionale Einzelhandelskonzept gestatteten Rahmen großflächigen Einzelhandel betreiben darf.

Ein regionales Einzelhandelskonzept ist nur dann als „verbindlich“ anzusehen, wenn ein Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren durchgeführt wurde und das Konzept politisch, i.d.R. von der Vertretungskörperschaft, beschlossen worden ist. Als „regional“ kann ein solches Konzept nur dann gelten, wenn es mindestens den Planungsraum des Trägers der Regionalplanung umfasst.

6. Abstimmungsgebot

07

¹Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind abzustimmen (Abstimmungsgebot).

²Zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten sollen regionale Einzelhandelskonzepte erstellt werden.

Zu Ziffer 07, Sätze 1 und 2:

6.1 Welches Ziel verfolgt das Abstimmungsgebot?

Die Wirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten reichen regelmäßig über das Gebiet der Standortgemeinde hinaus. Der Neubau oder die Erweiterung eines großen Textilgeschäfts, eines Möbelhauses oder eines SB-Warenhauses können bestehende oder geplante Einzelhandelsangebote in benachbarten Zentralen Orten beeinträchtigen. Mittelbar können Einzelhandelsgroßprojekte damit auch Einfluss auf die Entwicklungschancen benachbarter integrierter Versorgungsstandorte haben. Zur Begrenzung schädlicher Auswirkungen neuer Einzelhandelsgroßprojekte auf benachbarte Kommunen sieht das LROP das Beeinträchtungsverbot und das Kongruenzgebot vor. Darüber hinaus schreibt das LROP explizit eine frühzeitige Abstimmung neuer Einzelhandelsgroßprojekte im regionalen bzw. überregionalen Rahmen vor. Aufgabe der Raumordnung ist es, neue Einzelhandelsgroßprojekte hinsichtlich Umfang und räumlicher Lage auf ihre Auswirkungen zu überprüfen und auf eine raum- und strukturverträgliche Standort- und Flächenplanung sowie eine hinreichende interkommunale Abstimmung hinzuwirken.

Eine frühzeitige, raumordnerische Abstimmung neuer Einzelhandelsgroßprojekte bringt für alle beteiligten Seiten Vorteile: Der Vorhabenträger gewinnt bereits zu Planungsbeginn an Investitionssicherheit und kann seine Konzepte ggf. in der Verkaufsflächengröße bzw. bezüglich des Sortiments anpassen, einen anderen Standort anstreben oder ein Vorhaben ganz aufgeben; unerwartete Anpassungserfordernisse werden vermieden. Die beteiligten Nachbargemeinden/-landkreise erhalten frühzeitig Gelegenheit, ihre Interessen und Fragen einzubringen und auf raumverträgliche Lösungen hinzuwirken. Für die Standortgemeinde kann das Risiko für zeit- und kostenaufwändige Klageverfahren mit betroffenen Städten/Gemeinden reduziert werden.

6.2 Wer ist zuständig für die frühzeitige raumordnerischen Abstimmung?

Die mit LROP 2.3 07 Satz 1 eingeforderte, frühzeitige raumordnerische Abstimmung erfolgt durch die zuständige untere Landesplanungsbehörde. Typischerweise geht die raumordnerische Abstimmung der bauleitplanerischen Abstimmung nach § 2 Absatz 2 BauGB zeitlich voraus. Sie soll die untere Landesplanungsbehörde in die Lage versetzen, im späteren Bauleitplanverfahren eine raumordnerische Stellungnahme in Kenntnis der Sichtweisen der betroffenen Nachbarkommunen bzw. der Industrie- und Handelskammer abzugeben (vgl. Frage 6.6).

Soweit die untere Landesplanungsbehörde erst im Rahmen der Beteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB Kenntnis von der Planung erlangt, kann die raumordnerische Beurteilung ggf. erst im Rahmen der öffentlichen Auslegung nach § 4 Abs. 2 BauGB erfolgen.

Die raumordnerische Abstimmung ersetzt hingegen nicht die Abstimmung im Rahmen der Bauleitplanung gem. § 2 Abs. 2 BauGB. Eine Abwägungsentscheidung über die

nachbarlichen Belange kann lediglich der Rat der planenden Gemeinde im Rahmen des Bauleitplanverfahrens herbeiführen.

6.3 Für welche Arten von Vorhaben und Planungen ist eine Abstimmung erforderlich?

Das Abstimmungsgebot bezieht sich, wie die anderen Gebote und das Beeinträchtigungsverbot zur raumordnerischen Steuerung des Einzelhandels auch, auf neue Einzelhandelsgroßprojekte. Diese umfassen alle Erweiterungs-, Änderungs- und Neuansiedlungsvorhaben, für welche die Neuaufrstellung oder Änderung eines Bebauungsplans erforderlich ist.

Nicht erfasst vom Abstimmungsgebot sind hingegen Neuansiedlungen oder Erweiterungen, soweit bereits nach § 30 BauGB Baurecht besteht bzw. soweit sie nach § 34 BauGB zulässig sind.

6.4 Wie erlangt die untere Landesplanungsbehörde Kenntnis von neuen Einzelhandelsgroßprojekten?

Auf eine frühzeitige Abstimmung kann die untere Landesplanungsbehörde nur dann hinwirken, wenn sie frühzeitig Kenntnis von Planungen für neue Einzelhandelsgroßprojekte hat. In der Regel erfährt die untere Landesplanungsbehörde von neuen Planungen über die Standortgemeinde, in der die Neuansiedlung bzw. Erweiterung eines Einzelhandelsbetriebs erfolgen soll. Die Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, der unteren Landesplanungsbehörde raumbedeutsame Planungen, Maßnahmen und Vorhaben – und damit auch Planungen für ein neues Einzelhandelsgroßprojekt – frühzeitig mitzuteilen (§16 Abs. 2 NROG). In der Praxis erfolgt die Mitteilung zum Teil über eigens entwickelte Mitteilungsbögen, in denen wichtige Eckdaten des Vorhabens dargestellt sind. Die schriftliche Abstimmung neuer Einzelhandelsgroßprojekte auf der Basis von „Mitteilungsbögen“ erweist sich als effizient und praktikabel (ein Beispiel für einen solchen Mitteilungsbogen findet sich z.B. bei der Einzelhandelskooperation Ostfriesland: https://www.landkreis-aurich.de/fileadmin/user_upload/Mitteilungsbogen_fuer_gepl._Einzelhandelsg_2.pdf). Je nach Größe und möglichen Auswirkungen eines Vorhabens können sich moderierte Gespräche anschließen. Hierfür wurden z.B. im „Konsensprojekt großflächiger Einzelhandel“ (<http://de.netzwerk-ewh.de/de/projekte/regionalplanungsprojekt/index.php>) oder im „Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen“ (<http://www.kommunalverbund.de/portal/seiten/regionales-zentren-und-einzelhandelskonzept-region-bremen-rzehl--901000284-3300.html>) eigens mehrstufige Moderationsverfahren entwickelt und vereinbart. Weitere Informationswege sind z.B. die kommunale Wirtschaftsförderung (Investorengespräche), die Baugenehmigungsbehörde (Bauvoranfragen) oder direkte Anfragen durch den Vorhabenträger.

Sofern die untere Landesplanungsbehörde erst im Rahmen des Bauleitplanverfahrens Kenntnis über ein geplantes Einzelhandelsgroßprojekt erhält, ist sie gleichwohl gehalten, ergänzend eine raumordnerische Abstimmung durchzuführen und in ihre Stellungnahme zum Bauleitplanverfahren einfließen zu lassen.

6.5 Welche Formen der Abstimmung sind grundsätzlich denkbar?

Die mit LROP 2.3 07 Satz 1 geforderte Abstimmung kann unterschiedliche Formen annehmen – von der schriftlichen Einholung von Stellungnahmen durch die untere Landesplanungsbehörde über vorhabenbezogene Abstimmungstermine bis hin zu

formalisierten Moderations- und Abstimmungsverfahren, wie sie z.B. im erweiterten Wirtschaftsraum Hannover oder im Bereich des Kommunalverbundes Niedersachsen Bremen e.V. praktiziert werden.

6.6 Wer ist in die Abstimmung einzubeziehen?

In die Abstimmung sollten mindestens die Nachbargemeinden und –landkreise einbezogen werden, die nach Lage, Größe und Sortiment des neuen Einzelhandelsgroßprojekts potenziell von den Auswirkungen betroffen sind.

Berührt das zu erwartende Einzugsgebiet des Vorhabens auch Gemeinden benachbarter Länder, so sollten neben diesen Gemeinden auch die zuständigen Landesplanungsbehörden der Nachbarländer beteiligt werden.

Für neue Einzelhandelsgroßprojekte in Niedersachsen, deren Einzugsgebiet auch Teile der Niederlande umfasst, kann eine frühzeitige grenzüberschreitende Information über die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission bzw. deren ständige Arbeitsgruppe erfolgen.

Darüber hinaus sollten die jeweils zuständige(n) Industrie- und Handelskammer(n) in die Abstimmung einbezogen werden.

6.7. Welche Bedeutung haben Kenntnisse der vorhandenen, regionalen Versorgungsstrukturen für die frühzeitige raumordnerische Abstimmung?

Je besser die untere Landesplanungsbehörde Struktur und Entwicklung des Einzelhandels in ihrem Planungsraum ebenso wie in angrenzenden Planungsräumen kennt, desto eher kann sie die Auswirkungen neuer Vorhaben auch dann abschätzen, wenn noch kein vorhabenbezogenes Einzelhandelsgutachten vorliegt.

Bringen der Vorhabenträger bzw. die planende Gemeinde in einem späteren Planungsstadium Gutachten bei, kann die untere Landesplanungsbehörde diese Gutachten auf der Basis eigener Kenntnisse besser einordnen und bewerten.

Kenntnisse regionaler Versorgungsstrukturen, insbesondere zu Standorten, Verkaufsflächen und Sortimenten vorhandener Einzelhandelsbetriebe, fußen in der Regel auf einer systematischen Bestandserhebung und -bewertung und deren kontinuierlicher Fortschreibung.

6.8 Welche Rolle können regionale Einzelhandelskonzepte in diesem Zusammenhang spielen?

Grundsätzlich profitiert die Abstimmung von neuen Einzelhandelsgroßprojekten in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht davon, wenn für den betreffenden Planungsraum bereits ein regionales Einzelhandelskonzept vorliegt. Interkommunal abgestimmte Einzelhandelskonzepte können einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von regional unverträglichen Konkurrenzen zwischen den Städten und Gemeinden leisten, Planungen beschleunigen und Investitionssicherheit erhöhen. Wesentliche Inhalte regionaler Einzelhandelskonzepte sind die Bestandsanalyse, die Verständigung auf Entwicklungsziele, die Festlegung von Beurteilungskriterien zur einzelfallbezogenen Bewertung von Einzelhandelsgroßprojekten und die Festlegung von Abstimmungs- und Moderationsmechanismen. Eine Übersicht über 16 regionale Einzelhandelskonzepte aus

unterschiedlichen Bundesländern bietet eine Veröffentlichung des Kommunalverbunds Bremen Niedersachsen e.V. (2016)⁵.

6.9 In welchen Fällen kann ein Raumordnungsverfahren als formelles Abstimmungs- und Prüfinstrument erforderlich sein?

Raumordnungsverfahren dienen der Prüfung raumbedeutsamer Auswirkungen eines Vorhabens. Sie erfüllen die Funktion eines formalisierten Beteiligungs- und Abstimmungsverfahrens; die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gehört zu den Kernaufgaben eines Raumordnungsverfahrens (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG).

Nach der Raumordnungsverordnung (RoV) des Bundes soll für die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden, wenn das geplante Vorhaben raumbedeutsam ist und überörtliche Bedeutung hat (vgl. §1 Nr. 19 RoV). Diese Voraussetzungen dürften bei der Mehrzahl neuer Einzelhandelsgroßprojekte zutreffen.

Dass in Niedersachsen bei neuen Einzelhandelsgroßprojekten dennoch vielfach auf ein Raumordnungsverfahren verzichtet werden kann, ergibt sich aus den präzisen Regelungen des LROP. Diese erlauben es, die Raumverträglichkeit eines Vorhabens auch ohne gesondertes Verfahren zu beurteilen. Denn von einem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn auch ohne gesondertes Verfahren feststellbar ist, ob ein Vorhaben „räumlich und sachlich hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht“ (§ 9 Abs. 2 Satz 1 NROG).

Im Einzelfall kann sich die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens dann anbieten, wenn ein Vorhaben mehrere Ziele der Raumordnung – auch über den Einzelhandel hinaus – berührt und daher ein ausgeprägter Koordinierungsbedarf zu erwarten ist. Darüber hinaus dürfte die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens dann einen Mehrwert erbringen, wenn ein Vorhabenträger verschiedene Standortalternativen vorschlägt, die einer vergleichenden Bewertung auf Raumverträglichkeit unterzogen werden sollen. Über die Frage des Erfordernis eines Raumordnungsverfahrens entscheidet die zuständige untere Landesplanungsbehörde (vgl. § 19 NROG).

⁵ <http://www.kommunalverbund.de/portal/meldungen/regionale-einzelhandelskonzepte-in-deutschland-901000182-3300.html>

7. Beeinträchtigungsverbot

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).

Zu Ziffer 08:

7.1 Welches Ziel verfolgt das Beeinträchtigungsverbot?

Das Beeinträchtigungsverbot hat die Aufgabe, ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung zu schützen. Wesentliche Komponenten ausgeglichener Versorgungsstrukturen sind die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte (städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des LROP) sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung. Das Beeinträchtigungsverbot gemäß Abschnitt 2.3 Ziffer 08 LROP ist verletzt, wenn ein Vorhaben zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der o.g. einzelnen Komponenten ausgeglichener Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung führt. Die Zentralen Orte sollen trotz Ansiedlung neuer bzw. Erweiterung bestehender Einzelhandelsgroßprojekte die ihnen von der Raumordnung zugewiesene Funktion und ihren Versorgungsauftrag weiterhin in vollem Umfang wahrnehmen können. Das Beeinträchtigungsverbot stellt insofern auf den Erhalt ausgeglichener Versorgungsstrukturen und nicht auf einzelne Einzelhandelsbetriebe ab.

Neue Einzelhandelsgroßprojekte können die vorhandenen Versorgungseinrichtungen in benachbarten Zentren, aber auch diejenigen in der Standortgemeinde in ihrer Funktion beeinträchtigen.

Von einem neuen Einzelhandelsgroßprojekt kann auch die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung (vgl. Pkt. 2 der Arbeitshilfe - Nahversorgung) außerhalb der Zentralen Orte betroffen sein.

Das Beeinträchtigungsverbot des LROP korrespondiert mit § 2 Abs. 2 BauGB, wonach Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind, um deren Schutzansprüche und Interessen zu wahren. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

Allerdings gehen die Schutzobjekte des Beeinträchtigungsverbots des LROP über die in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB angesprochenen zentralen Versorgungsbereiche hinaus.

7.2 Was ist unter der „Funktionsfähigkeit Zentraler Orte“ zu verstehen? Hat das Beeinträchtigungsverbot auch Bedeutung für nicht-zentrenrelevante Sortimente?

Die Urteile der Verwaltungsgerichte, die sich mit dem Beeinträchtigungsverbot befassen, zielen auf den Schutz der zentralen Versorgungsbereiche ab. Das Beeinträchtigungsverbot gem. LROP stellt hingegen nicht nur die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche unter Schutz, sondern auch die Versorgungsaufgabe Zentraler Orte. Hierzu zählt auch ein angemessenes Angebot an nicht zentrenrelevanten Sortimenten. Die „Funktionsfähigkeit Zentraler Orte“ umfasst dabei die Gesamtheit aller mit den Zielen und

Grundsätzen der Raumordnung konformen Versorgungsstandorte und –einrichtungen im zentralen Siedlungsgebiet.

Auch die Standorte mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten im Zentralen Ort außerhalb der städtebaulich integrierten Lage werden durch das Beeinträchtigungsverbot geschützt, sofern sie den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung entsprechen, weil sie zur Funktionsfähigkeit des Zentralen Ortes beitragen.

Ebenfalls geschützt sind Standorte gemäß der Ausnahmeregelung zum Integrationsgebot nach Abschnitt 2.3 Ziffer 05 Satz 3 LROP (vgl. Frage 5.17). Weil diese Standorte außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen liegen, erfolgt deren Schutz nicht über das Schutzobjekt „integrierte Versorgungsstandorte“, sondern als Teil des Schutzobjektes „Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte“.

7.3 Was ist unter „integrierten Versorgungsstandorten“ zu verstehen?

Integrierte Versorgungsstandorte sind gleichzusetzen mit den „städtebaulich integrierten Lagen“ die in der Begründung zu Abschnitt 2.3 Ziffer 05 Satz 1 definiert werden (vgl. Frage 5.8). Sie stehen im engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne des § 1 Abs. 6 BauGB und verfügen über ein vielfältiges und dichtes Angebot an Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen (vgl. Frage 5.10).

7.4 Was ist unter „verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung“ zu verstehen?

Unter die „verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung“ im Sinne des LROP fallen „Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“ (siehe Abschnitt 8) und weitere Standorte der Nahversorgung auf der Grundlage verbindlicher, kommunaler Einzelhandelskonzeptionen, soweit diese dem LROP nicht widersprechen und Zentrale Orte nicht beeinträchtigen können.

7.5 Gehört zu den Schutzobjekten des Beeinträchtigungsverbotes gemäß LROP auch der zentrale Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde?

Ja, dieser ist im Regelfall prägend für die Funktionsfähigkeit des Zentralen Ortes insgesamt.

7.6 Was ist durch das Beeinträchtigungsverbot nicht geschützt?

Nicht durch das Beeinträchtigungsverbot geschützt sind Einzelhandelsstandorte, soweit sie mit ihrem Angebot nicht dem LROP entsprechen. Dies betrifft z.B. Standorte mit zentrenrelevanten, aperiodischen Kernsortimenten außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen. Würde das Beeinträchtigungsverbot auch den Schutz nicht LROP- konformer Standorte mit umfassen, würde das dem Ziel widersprechen, erwünschte Entwicklungen innerhalb der integrierten Lage zu fördern.

Das Beeinträchtigungsverbot schützt darüber hinaus nicht einzelne Standorte außerhalb der Zentralen Orte, es sei denn, es handelt sich um Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung oder weitere Standorte der Nahversorgung auf der Grundlage verbindlicher kommunaler Einzelhandelskonzeptionen, soweit diese dem LROP nicht widersprechen (vgl. Frage 7.4).

Das Beeinträchtigungsverbot zielt nicht auf den Schutz bestehender Einzelhandelsbetriebe, sondern auf deren jeweilige Funktionserfüllung für den Zentralen Ort / integrierten

Versorgungsstandort (städtebaulich integrierte Lage im Sinne des LROP) und infolge dessen auch auf die Vermeidung möglicher negativer städtebaulicher Auswirkungen infolge etwaiger vorhabenbedingter Betriebsaufgaben (kein Konkurrenzschutzinstrument; vgl. OVG Niedersachsen vom 15.3.2012, 1 KN 152/10).

Wenn sich die Verkaufsfläche eines Einzelhandelsbetriebs in der Vergangenheit (mangels Konkurrenz) so erweitern konnte, dass sie den zentralörtlichen Versorgungsauftrag deutlich überschreitet, ist die „Übergröße“ des betreffenden Betriebs nicht geschützt.

7.7 Wann liegt eine wesentliche Beeinträchtigung der verschiedenen Komponenten ausgeglichener Versorgungsstrukturen vor?

Um die Frage zu beantworten, ob ausgeglichene Versorgungsstrukturen durch neue Einzelhandelsgroßprojekte beeinträchtigt werden, werden in einem ersten Schritt Indikatoren zu absatzwirtschaftlichen Auswirkungen betrachtet, insbesondere Umsatzumverteilungen. Überschritten ist die Schwelle, ab der wesentliche Beeinträchtigungen vorliegen, aber erst dann, wenn ein Umschlagen von rein wirtschaftlichen zu städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen stattzufinden droht (vgl. auch OVG NRW, 7 D 18/13.NE, Urteil vom 02.10.2013, RdNr. 70 - 77).

Eine wesentliche Beeinträchtigung ausgeglichener Versorgungsstrukturen ist in jedem Fall dann anzunehmen, wenn davon auszugehen ist, dass die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird.

Das OVG Niedersachsen hat diese Sichtweise auch auf den im LROP verwendeten Begriff der „integrierten Versorgungsstandorte“ übertragen und festgestellt, dass das Beeinträchtigungsverbot auch dann verletzt wird, „wenn ein Vorhaben zu einer wesentlichen Beeinträchtigung eines integrierten Versorgungsstandorts führt. Das ist in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 3 BauGB der Fall, wenn die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird. Eine solche Funktionsstörung liegt vor, wenn der Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2009 - 4 C 2.08 -, juris Rn. 13 = BVerwGE 136, 10 = BRS 74 Nr. 97)“; (Urteil des OVG Niedersachsen vom 28.9.2015 1 MN 144/15).

Diese Rechtsprechung zu integrierten Versorgungsstandorten kann sinngemäß auch auf die Schutzobjekte „Funktionsfähigkeit Zentraler Orte“ und „verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung“ übertragen werden: eine Funktionsstörung dieser beiden Schutzobjekte ist zu vermeiden, um dem Beeinträchtigungsverbot zu entsprechen.

Die „Funktionsfähigkeit Zentraler Orte“ kann im Übrigen auch dann als wesentlich beeinträchtigt gelten, wenn ein neues Einzelhandelsgroßprojekt zu unverhältnismäßig hohen Kaufkraftabflüssen aus den benachbarten Zentralen Orten sowie deren Kongruenzräumen führt. Mit dem Beeinträchtigungsverbot soll auch ein Schutz von zentralörtlichen Entwicklungserfordernissen gewährleistet werden.

Die Feststellung einer wesentlichen oder nicht wesentlichen Beeinträchtigung einzelner Komponenten ausgeglichener Versorgungsstrukturen hat auf einer überprüfbaren Datenbasis sowie fachlich korrekten, in sich schlüssigen und nachvollziehbaren Berechnungen und Argumentationen zu beruhen. Die konkrete Ermittlung wird in der Regel nicht ohne die Einschaltung eines externen Gutachters möglich sein. Dessen Ergebnis hängt wesentlich von den zugrunde gelegten Rahmenbedingungen und Annahmen ab (wie

Verkaufsfläche, prognostizierter Gesamtumsatz, Flächenproduktivität, Kaufkraft und Höhe der Verbrauchsausgaben je Sortiment, Abgrenzung der Einzugsbereiche / Umsatzherkunft nach Zonen, Bevölkerungszahl in den Zonen und prozentuale und absolute Kaufkraftumlenkung nach Zonen, Umsatzumverteilungen, Kennziffern zur Zentralitätsentwicklung und zur Nachfrageentwicklung im Einzugsbereich des Vorhabens, Verkaufsflächendichte). Daher ist eine transparente Darstellung und Begründung der verwendeten Parameter wie auch der gewählten Methodik erforderlich. Die Berechnungen müssen die Betrachtung eines „realistischen Worst-Case-Szenarios“ ermöglichen (vgl. Urteil des OVG Niedersachsen vom 22.12.2014, 1 MN 118/14, RdNr. 34); zudem müssen bei bereits feststehendem Betreiber realistische Kennzahlen z.B. zur Flächenproduktivität zugrunde gelegt werden (vgl. Urteil des OVG NRW vom 28. Sept. 2016 (7 D 89/14..NE)).

Der möglichst wirklichkeitsnahen Abgrenzung des Einzugsgebiets kommt eine hohe Bedeutung für eine angemessene Auswirkungsprognose zu: Wird das Einzugsgebiet zu großzügig abgegrenzt, bewirkt dies geringere Umsatzumverteilungsquoten in der Auswirkungsprognose für die betrachteten Zentralen Orte, städtebaulich integrierten Lagen und Nahversorgungsstandorte. Die Beeinträchtigung würde so systematisch unterschätzt; umgekehrt kann eine kleinräumige Abgrenzung des Einzugsgebiets dazu führen, dass potenziell berührte Versorgungsstandorte in der Auswirkungsprognose gar nicht mehr mit betrachtet werden, da sie nicht als Teil des Einzugsgebiets eingestuft wurden.

Bei der Bewertung der Gutachten kommt in der Regel der Stellungnahme der IHK besondere Bedeutung zu. Die abschließende Beurteilung obliegt der zuständigen Landesplanungsbehörde.

Bei komplexen Vorhaben sollte die Durchführung von moderierten Abstimmungsverfahren in Erwägung gezogen werden (vgl. Frage 6.5).

7.8 Wie können die Kriterien für eine „wesentliche Beeinträchtigung“ operationalisiert werden?

Als Maßstab zur Feststellung wesentlicher Beeinträchtigungen wird in aller Regel die zu erwartende Umsatzumverteilung herangezogen. Dabei geht es um die Frage, wieviel Umsatz ein neuer bzw. erweiterter Einzelhandelsbetrieb voraussichtlich jeweils von bestehenden Einzelhandelsstandorten abziehen wird. Zur Ableitung möglicher städtebaulicher und versorgungsstruktureller Auswirkungen wird von der Rechtsprechung bzw. in der Verwaltungspraxis häufig ein Schwellenwert von 10 % Umsatzumverteilung angesetzt. Das OVG NRW weist in seinem Urteil vom 02.10.2013 allerdings darauf hin, dass es sich hierbei nicht um einen gesetzlich vorgegebenen Schwellenwert „für einen städtebaulich beachtlichen Kaufkraftabfluss“ handelt. Prozentual ermittelte – und aufgrund ihres Prognosecharakters nur bedingt verlässliche – Umsatzumverteilungssätze ließen nicht lediglich einen einzigen „logischen“ Schluss zu. In der Tendenz könne – faustformelartig – davon ausgegangen werden, dass erst Umsatzverluste ab einer Größenordnung von mehr als 10 % als gewichtig anzusehen seien. Allerdings biete das 10 %-Kriterium nicht mehr als einen Anhalt. Es müsse im Zusammenhang mit den sonstigen Einzelfallumständen bewertet werden (OVG NRW, 7 D 18/13.NE, Urteil vom 02.10.2013, RdNr. 79).

Das alleinige Abstellen auf die voraussichtlichen Umsatzumverteilungsquoten zur Bewertung möglicher Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens reicht somit nicht aus.

Vielmehr sind hier im Einzelfall auch andere Kriterien wie beispielsweise die konkrete städtebauliche Situation der möglicherweise betroffenen zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen. So können z.B. bereits bestehende Leerstände im betroffenen

Versorgungsbereich in besonderem Maße auf die Empfindlichkeit gegenüber Kaufkraftabflüssen hindeuten (vgl. Urteile OVG Münster vom 11.12.2006, 7A 964/05, Bundesverwaltungsgericht vom 11.10.2007, 4 C 7.07 und BVerwG, Urteil vom 17.12.2009, AZ: 4 C 1/08).

Im Übrigen können auch schon bei Umverteilungsquoten von unter 10 % wesentliche Beeinträchtigungen eintreten, wenn z. B. die Schwächung wesentlicher Magnetbetriebe eines integrierten Versorgungsstandorts prognostiziert wird. Andererseits müssen Umverteilungen von über 10 % nicht zwangsläufig zu wesentlichen Beeinträchtigungen führen. Das Umschlagen wettbewerblicher in städtebauliche und raumordnerische Auswirkungen wird von der Attraktivität und Leistungsfähigkeit der betroffenen Standorte, der Funktion der dort vorhandenen Betriebe sowie der Stabilität der betroffenen Lage bestimmt. Dabei ist die Bedeutung der Sortimente für den Standort zu berücksichtigen (vgl. auch OVG NRW, 7 D 18/13.NE, Urteil vom 02.10.2013, RdNr. 70 – 77).

7.9 Sind Umsatzumverteilungsquoten für jede Sortimentsgruppe einzeln zu ermitteln?

Ja, die zu erwartende Umsatzumverteilung ist auch sortimentspezifisch zu bewerten, weil auch das Angebot einzelner Sortimente für ein funktionierendes Zentrum erheblich sein kann. Die Beurteilung einer von einem geplanten Vorhaben ausgehenden Beeinträchtigung kann deshalb nicht nur auf die Ermittlung der Gesamtumsatzumverteilungen beschränkt werden. Wenn einzelne Sortimentsbereiche das Versorgungsangebots eines Zentrums mitkonstituieren, kann auch eine wesentliche Beeinträchtigung eines Zentrums vorliegen, wenn hinsichtlich eines dieser Sortimentsbereiche eine wesentliche Umsatzumverteilung eintritt. (OVG Niedersachsen vom 15.3.2012, 1 KN 152/10 RdNr. 189).

7.10 Welche Rolle spielt der Umgang der betroffenen Gemeinde mit ihrer Innenstadt/Ortsmitte bei der Anwendung des Beeinträchtigungsverbots?

Das OVG Niedersachsen führt dazu in seinem Urteil vom 15.3.2012 unter RdNr. 215 aus:

„Bei der Beurteilung/Würdigung, ob das raumordnungsrechtliche Beeinträchtigungsverbot verletzt ist, kann - ebenso wie im Übrigen bei § 2 Abs. 2 BauGB - nicht unberücksichtigt bleiben, wie die betreffende Gemeinde im Rahmen ihrer eigenen Planung die Innenstadt als zentralen Versorgungsbereich behandelt hat. ... Hat ... die Gemeinde durch eigene Planung der Schaffung dezentraler Versorgungseinrichtungen Vorschub geleistet, ist dies als triftiges Indiz für die Annahme zu werten, die Gemeinde selbst stuft ihre Innenstadt (als dem maßgeblichen zentralen Versorgungsbereich) als sehr/besonders leistungstüchtig ein“. In diesem Fall muss die Gemeinde akzeptieren, dass die „Messlatte“ für eine Beeinträchtigung des eigenen integrierten Versorgungsstandorts durch Vorhaben in benachbarten Gemeinden höher liegt.

7.11 Was ist, wenn das Beeinträchtigungsverbot nicht verletzt ist?

Sofern durch ein Einzelhandelsgroßprojekt das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot nicht verletzt wird - also keine wesentlichen Beeinträchtigungen zu erwarten sind -, und es auch keinen anderen Zielen der Raumordnung widerspricht, steht einer Realisierung des Vorhabens aus raumordnerischer Sicht nichts entgegen. Hiervon unberührt bleibt die Pflicht der planenden Gemeinde, gem. § 2 Abs.2 BauGB bereits im Vorfeld schädlicher Auswirkungen (gewichtige) städtebauliche Gründe in die Abwägung einzustellen, die die mit

der Planung verbundenen negativen Auswirkungen auf ihren eigenen zentralen Versorgungsbereich und den der Nachbargemeinden rechtfertigen können.

7.12 Wie werden die Auswirkungen von Verkaufsflächenvergrößerungen vorhandener Betriebe mit Blick auf das Beeinträchtigungsverbot behandelt?

Bei der Erweiterung vorhandener Einzelhandelsgroßprojekte ist nicht nur die Erweiterung für sich isoliert zu betrachten. Es muss vielmehr „das Gesamtvorhaben in seiner durch die Erweiterung geänderten Gestalt“ geprüft werden (vgl. Beschluss OVG Niedersachsen 27.11.2006).

Bei der raumordnerischen Beurteilung der Erweiterung eines vorhandenen großflächigen Einzelhandels sind gleichermaßen die vorhandene Verkaufsfläche und die Höhe der von der Verkaufsfläche ausgehenden Kaufkraftabflüsse zu berücksichtigen. Daher ist es erforderlich, neben der durch die Erweiterung induzierten Umsatzumverteilung auch für die umliegenden Gemeinden die Höhe der durch das Gesamtvorhaben induzierten Kaufkraftabflüsse insgesamt (Bestand + Erweiterung) zu ermitteln und im Hinblick auf daraus resultierende Auswirkungen zu bewerten.

Wenn infolge einer Attraktivitätssteigerung eine höhere Flächenproduktivität der Bestandsverkaufsfläche angenommen werden kann, ist diese bei den durch die Erweiterung induzierten Umsatzumverteilungen zu berücksichtigen.

7.13 Wie ist bei Betriebsverlagerungen der Altstandort im Rahmen des Beeinträchtigungsverbotes zu berücksichtigen?

Bei Betriebsverlagerungen sind die Nutzungsmöglichkeiten des Altstandortes in die Auswirkungsprognose miteinzustellen. Eine Planung kann insofern auch deswegen raumunverträglich sein, weil bei summarischer Betrachtung der Auswirkungen von Alt- und Neustandort wesentliche Beeinträchtigungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbotes zu erwarten sind.

8. Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung

10

¹Abweichend von Ziffer 02 Satz 1 sowie den Ziffern 03 bis 05 sind neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Sortimente auf mind. 90 vom Hundert der Verkaufsfläche periodische Sortimente sind, auch zulässig, wenn

- **sie an Standorten errichtet werden, die im Regionalen Raumordnungsprogramm als Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung festgelegt sind,**
- **sie den Anforderungen der Ziffern 07 (Abstimmungsgebot) und 08 (Beeinträchtungsverbot) entsprechen,**
- **sie im räumlichen Zusammenhang mit dem jeweiligen Ortskern oder mit Wohnbebauung liegen und**
- **ihr jeweiliges Einzugsgebiet den zu versorgenden Bereich im Sinne des Satzes 4 nicht überschreitet.**

²Die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung dürfen die Funktion und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte nicht beeinträchtigen und sind im Benehmen mit der jeweiligen Gemeinde- oder Samtgemeinde festzulegen.

³Sie sollen in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sein.

⁴Das Regionale Raumordnungsprogramm muss für jeden dieser Standorte einen zu versorgenden Bereich festlegen.

Zu Ziffer 10:

8.1 Welche Steuerungsmöglichkeiten bietet die neue Kategorie „Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“?

Die Ausnahmeregelung in Ziffer 10 ist mit der LROP-Änderung 2017 eingeführt worden. Davor galt, dass raumbedeutsamer, großflächiger Einzelhandel (Einzelhandelsgroßprojekte) ausschließlich in Zentralen Orten zulässig war. Umgekehrt galt: Außerhalb Zentraler Orte war nur nicht raumbedeutsamer, in der Regel kleinflächiger Einzelhandel zur wohnortbezogenen Nahversorgung möglich.

Der Trend zu immer größeren Verkaufsflächen im Einzelhandel betrifft auch die Nahversorgung. Kleinflächige Versorgungsangebote kommen aufgrund des intensiven Wettbewerbs im Lebensmitteleinzelhandel an Tragfähigkeitsgrenzen. Die in der Regel kleinflächigen Betriebe zur wohnortbezogenen Nahversorgung mit ihrem überwiegend fußläufigen Einzugsbereich lassen sich in Räumen mit niedriger Bevölkerungsdichte nicht immer wirtschaftlich betreiben. In der Folge kann die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung außerhalb der Zentralen Orte in Teilräumen gefährdet sein.

Den Trägern der Regionalplanung ist daher die Möglichkeit eröffnet worden, dem Anliegen der Stärkung der flächendeckenden Nahversorgung durch Festlegung herausgehobener Nahversorgungsstandorte als Ziel der Raumordnung bedarfsgerecht entsprechen zu können, ohne den gebotenen Schutz ausgeglichener Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung - die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und der integrierten Versorgungsstandorte - zu vernachlässigen. Gedacht ist die Regelung insbesondere für Räume, in denen Siedlungsgebiete erhöhte Distanzen zu Zentralen Orten aufweisen.

Die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung werden durch die Träger der Regionalplanung im RROP festgelegt. Dabei handelt sich um eine gesamträumliche, vorausschauende Planung, keine Einzelfallentscheidung aufgrund eines Ansiedlungsvorhabens.

Einzelhandelsgroßprojekte sind an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung nicht per se zulässig, sondern nur, wenn die in Abschnitt 2.3 Ziffer 10 Satz 1 genannten Bedingungen eingehalten werden. Die LROP-Regelung benennt im Sinne eines zweistufigen Verfahrens erstens die Anforderungen an die Festlegung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung im RROP (siehe Fragen 8.4 bis 8.18) und zweitens die Bedingungen, unter denen Einzelhandelsgroßprojekte an diesen Standorten zulässig sind (siehe Fragen 8.19 und 8.20).

8.2 Was ist der Unterschied zwischen wohnortbezogener Nahversorgung und „Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“?

In beiden Fällen geht es um Betriebe, die auf mind. 90% der Verkaufsfläche nahversorgungsrelevante, d.h. periodische Sortimente (insb. Lebensmittel und Drogeriewaren) anbieten (siehe Frage 2.6).

Betriebe zur wohnortbezogenen Nahversorgung haben einen überwiegend fußläufigen Einzugsbereich, weswegen sie als nicht raumbedeutsam gelten und nicht der Steuerung durch die Raumordnung unterliegen (vgl. Begründung zu LROP Abschnitt 2.3 Ziffer 02 Sätze 2 und 3 bzw. Kap. 2.6.1 in dieser Arbeitshilfe). Daher werden Betriebe zur wohnortbezogenen Nahversorgung nur nach städtebaulichen Gesichtspunkten bewertet. Für solche Betriebe, die ohnehin auch außerhalb Zentraler Orte angesiedelt werden können, ist die Ausweisung eines Standortes mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung nicht gedacht.

Die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung zeichnen sich dagegen dadurch aus, dass an ihnen auch Einzelhandelsgroßprojekte, deren Einzugsbereiche über fußläufige Entfernungen hinausgehen, angesiedelt werden können. Solche Einzelhandelsgroßprojekte sind an sich nur in Zentralen Orten zulässig. Mit dem 2017 abgeschlossenen LROP-Änderungsverfahren ist eine Ermächtigung für die Träger der Regionalplanung ins LROP aufgenommen worden, zugunsten einer flächendeckenden Nahversorgung die zentralörtlichen Versorgungsstrukturen durch „Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“ zu ergänzen. Für Ansiedlungen von Einzelhandelsgroßprojekten an diesen Standorten sieht das LROP eine Ausnahme vom Kongruenz-, Konzentrations- und Integrationsgebot vor, sofern die weiteren in Ziffer 10 Satz 1 genannten Voraussetzungen vorliegen.

8.3 Für welche Art von Vorhaben gilt die Ausnahme-Regelung in Ziffer 10?

Die Regelung gilt nur für Betriebe, die auf mind. 90% der Verkaufsfläche nahversorgungsrelevante, d.h. periodische Sortimente (vor allem Lebensmittel und Drogeriewaren, siehe LROP Abschnitt 2.3 Ziffer 03 Satz 7 und Frage 2.5) anbieten. Im Umkehrschluss heißt das: Das Randsortiment mit weiteren Artikeln, die nicht zum periodischen Bedarf zählen, darf maximal 10% der Verkaufsfläche einnehmen.

Auch an den Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung gilt die LROP-Agglomerationsregelung, wonach als Einzelhandelsgroßprojekt auch mehrere selbständige, ggf. jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe gelten, 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, siehe LROP Abschnitt 2.3 02 Satz 3). In diesen Fällen werden die verschiedenen Einzelhandelsbetriebe in der Summe wie ein Einzelhandelsgroßprojekt bewertet und müssen gemeinsam die Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß Ziffer 10 Satz 1 erfüllen. Das gilt auch für das Erfordernis, auf mindestens 90% der Verkaufsfläche periodische Sortimente anzubieten. Soll also beispielsweise an einem herausgehobenen Nahversorgungsstandort ein Lebensmittel-Einzelhändler räumlich konzentriert zu einem vorhandenen oder geplanten Bekleidungsgeschäft angesiedelt werden, wäre das nur zulässig, wenn auf 90% der Gesamtverkaufsfläche periodische Sortimente angeboten werden.

8.4 Enthält das LROP einen Planungsauftrag für die Träger der Regionalplanung, Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung festzulegen?

Nein, die Regelung in Abschnitt 2.3 Ziffer 10 ist eine Ermächtigung der Träger der Regionalplanung, Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung festlegen zu können. Einen Planungsauftrag im Sinne einer vorgesehenen Konkretisierung als Ziel der Raumordnung stellt sie nicht dar.

Die Anwendung des Instruments kommt vor allem in Frage, wenn absehbar keine bedeutende wohnortbezogene Nahversorgung (mehr) existiert, es große Abstände zwischen den Zentralen Orten gibt, so dass erhebliche Distanzen zum nächstgelegenen Zentralen Ort zurückgelegt werden müssen, und die Zentralen Orte über eine gute Einzelhandelsausstattung verfügen, deren Tragfähigkeit in der Summe gesichert bleibt. Bei hoher Dichte Zentraler Orte mit jeweils geringem Einzelhandelsbesatz reicht dagegen die zentralörtliche Versorgungsstruktur auch für eine flächendeckende Nahversorgung aus.

8.5 Wie sieht der Weg zu einem gesamträumlichen Planungskonzept aus?

Laut der Begründung zu Ziffer 10 Satz 1 werden Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung auf Grundlage eines gesamträumlichen Planungskonzeptes festgelegt. Dieses gesamträumliche Planungskonzept muss kein den ganzen Planungsraum abdeckendes regionales Einzelhandelskonzept sein. Erforderlich ist lediglich eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit den vorhandenen und zu entwickelnden Nahversorgungsstrukturen im Planungsraum, d.h. insb.

- der Versorgungssituation außerhalb der Zentralen Orte (bestehen Defizite der Versorgungsstrukturen?) und
- der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte (kann eine Beeinträchtigung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte ausgeschlossen werden?).

Das gesamträumliche Planungskonzept kann in einem ersten Schritt Teilräume identifizieren, für die raumordnerischer Handlungsbedarf gesehen wird. Nur diese werden dann in einem zweiten Schritt weiter untersucht.

Voraussetzung für die Festlegung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung ist eine eigene konzeptionelle Grundlage als Basis für planerische Abwägung, nicht jedoch eine ungeprüfte Übernahme von Standorten aus städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder beabsichtigten einzelnen Ansiedlungsvorhaben. Die konzeptionelle Grundlage kann sich aber auch ergeben aus der raumordnerischen Bewertung gemeindlicher Einzelhandelskonzepte, die sich auch mit den Nahversorgungsstrukturen auseinander gesetzt haben. Am Ende muss ein

gesamträumliches Planungskonzept hinsichtlich der vorhandenen und zu entwickelnden Nahversorgungsstrukturen mit eigener Abwägung stehen.

Mögliche methodische Schritte bei der Erarbeitung des Konzeptes können die folgenden sein:

- Analyse der Einzelhandelsstandorte, die periodische Sortimente anbieten,
- Erarbeitung von nachvollziehbaren Kriterien für die Auswahl der in Frage kommenden Standorte für die herausgehobene Nahversorgung (siehe Fragen 8.6 bis 8.9),
- Auseinandersetzung mit zu erwartenden Vorhabenumsätzen und Kaufkraft-Potenzialen für periodische Sortimente in den zu versorgenden Bereichen (da an diesen Standorten in der Regel großflächiger Einzelhandel ermöglicht werden soll, müssen die zu versorgenden Bereiche groß genug sein und über ausreichend Kaufkraft verfügen, wobei auch bedacht werden muss, dass nie die gesamte Kaufkraft vor Ort gebunden werden kann, siehe Frage 8.11),
- Einbindung der betroffenen Gemeinden (siehe Fragen 8.17 und 8.18),
- Beteiligung fachlich berührter Stellen (z.B. der IHK) und ggf. der Öffentlichkeit.

Es reicht aus, das Konzept im Rahmen der RROP-Aufstellung mit den vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen zu erarbeiten und die Ergebnisse nachvollziehbar als Teil der Begründung zu dokumentieren.

Sind in einem Regionalplan bereits Standorte mit ihren jeweiligen zu versorgenden Bereichen festgelegt, können neue Standorte mit ihren entsprechenden Versorgungsbereichen nur im Wege der Planänderung unter gleichzeitiger Bewertung der Auswirkungen im Rahmen des Gesamtkonzeptes in das RROP aufgenommen werden.

8.6 Wie kann sichergestellt werden, dass die Zentralen Orte nicht beeinträchtigt werden?

Das LROP benennt in Ziffer 10 Satz 2 als Bedingung für die Festlegung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung, dass die Funktion und Leistungsfähigkeit Zentraler Orte nicht beeinträchtigt werden darf. Diese Festlegung ist von dem immer und somit auch an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung geltendem Beeinträchtigungsverbot gem. Abschnitt 2.3 Ziffer 08 zu unterscheiden. Das Beeinträchtigungsverbot verhindert im Sinne einer „Gefahrenabwehr“ schädliche Auswirkungen von neuen Einzelhandelsgroßprojekten, für die ein Bauleitplanverfahren durchzuführen ist. Die Festlegung in Ziffer 10 Satz 2 hingegen richtet sich an die Träger der Regionalplanung und fordert eine Beachtung des Zentrumschutzes ein, soweit das auf der abstrakten Ebene der Regionalplanung und ohne Kenntnis konkreter Vorhaben möglich ist. Die Formulierung in Ziffer 10 Satz 2 stellt zusammen mit der Begründung zu Ziffer 10 Satz 1 auch klar, dass Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung nicht gleichberechtigt neben Zentralen Orten stehen. Die Möglichkeit, Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung festzulegen, ist nachrangig gegenüber einer funktionierenden und leistungsfähigen zentralörtlichen Versorgung.

Für die Umsetzung der LROP-Festlegung, wonach die Standorte mit herausgehobener Bedeutung die Zentralen Orte nicht beeinträchtigen dürfen, ist kein Verträglichkeitsgutachten erforderlich. Dies wäre auf der abstrakten Ebene der Regionalplanung auch nur möglich, indem in einem Gutachten bestimmte Betriebstypen und –größen typisierend angenommen würden. Eine schlüssige verbal-argumentative Auseinandersetzung mit den in der LROP-Begründung genannten Aspekten a) der Erreichbarkeit Zentraler Orte und b)

agglomerierender Wirkungen sowie c) den möglichen Auswirkungen der Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung auf Ausstattung, Leistungsfähigkeit und Funktion der Zentralen Orte ist ausreichend.

Zu a)

Ausweislich der Begründung kommen für eine Festlegung insbesondere Standorte in Betracht, für die der im regionalen Maßstab nächstgelegene Zentrale Ort schlecht erreichbar ist. Dieses Kriterium kann z.B. über einen festzulegenden Abstand, den die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung zu raumordnungskonformen, der Nah- und Grundversorgung dienenden Einzelhandelsstandorten in Zentralen Orten einhalten sollen, abgebildet werden. Ein solcher Abstandswert ist von den regionalen Gegebenheiten abhängig.

Zur Annäherung kann die Erreichbarkeit mit dem Fahrrad herangezogen werden. Unter Zugrundelegung einer Fahrzeit von bis zu 10 Minuten für einen Einkaufsweg würde die Entfernung in der Regel maximal ca. 3km betragen. Soll also sichergestellt sein, dass die Wohnstandorte, von denen aus ein Einzelhandelsstandort im Zentralen Ort mit dem Fahrrad erreicht werden kann, nicht von einem Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung versorgt werden, dann dürfte ein solcher Nahversorgungsstandort in diesem Fall nicht weniger als 6 km vom Zentralen Ort entfernt sein.

Ausgeschlossen ist gemäß Begründung zu Ziffer 10 Satz 1 eine Festlegung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung innerhalb zentraler Siedlungsgebiete (siehe auch Frage 8.10).

Zu b)

Bei der Prüfung möglicher Beeinträchtigungen benachbarter Zentraler Orte sind auch agglomerierende Wirkungen zu berücksichtigen. Dies ist vor allem von Bedeutung, wenn ein Ortsteil als Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung festgelegt werden soll, in dem bereits ein oder mehrere Einzelhandelsbetriebe mit nicht-nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten (z.B. Bekleidung, Möbel) existieren, insb. wenn es sich um großflächige Bestandsbetriebe handelt, die nach heutigen Maßstäben gemäß geltendem LROP außerhalb Zentraler Orte nicht zulässig wären. Durch die Festlegung als Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung wäre zu befürchten, dass raumunverträgliche Einzelhandels-Strukturen befördert und negative Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen verstärkt würden. In solchen Fällen ist sicherzustellen, dass die regionalplanerische Festlegung als Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung nicht für den gesamten Ortsteil gilt, sondern auf Gebiete begrenzt wird, die nicht in enger Nachbarschaft zu bestehenden Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-nahversorgungsrelevantem Kernsortiment stehen. Unabhängig davon wäre aber auch ein Nahversorger, der z.B. mit einem Textilanbieter eine Agglomeration bildet, nicht zulässig (siehe Frage 8.3).

Zu c)

Auch Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte ist mit zu berücksichtigen. Wenn ein Grundzentrum nur über einen verhältnismäßig geringen Einzelhandels-Besatz verfügt, darf nicht die Gefahr bestehen, dass die wenigen und/ oder „schwachen“ Einzelhandelsbetriebe im Zentralen Ort durch Kaufkraftverluste an einem oder mehreren herausgehobenen Nahversorgungsstandorten in der Summe in ihrer Tragfähigkeit gefährdet werden.

8.7 Wie ist die Sollvorschrift zur ÖPNV-Anbindung zu verstehen?

Das LROP fordert in Ziffer 10 Satz 3 als Grundsatz eine Einbindung in das ÖPNV-Netz. Der Versorgungsauftrag von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung geht über ein fußläufiges Einzugsgebiet hinaus und umfasst i.d.R. auch benachbarte Ortsteile. Für die Einwohner/innen dort sollte die Möglichkeit bestehen, den Nahversorgungsstandort mit dem ÖPNV zu erreichen. Die Qualität der ÖPNV-Anbindung sollte die Nutzung des ÖPNV zum Einkaufen am Nahversorgungsstandort ermöglichen, z.B. dadurch, dass zwischen möglichen Hin- und Rückfahrten keine unverhältnismäßigen Aufenthaltszeiten liegen, die einen Einkauf praktisch unmöglich machen.

Bei einer ortsteilbezogenen Festlegung (siehe Frage 8.14) ist der Grundsatz in Ziffer 10 Satz 3 so zu verstehen, dass der Ortsteil an sich an den ÖPNV angebunden sein soll. Die Feinplanung bezüglich Haltestellenstandort(e) erfolgt im Rahmen der nachgelagerten Bauleitplanung, wenn es um die konkrete Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben geht. Zielsetzung sollte sein, dass ÖPNV-Haltestellen möglichst in direkter Nähe zu den nahversorgungsrelevanten Einzelhandelsbetrieben angesiedelt sind.

8.8 Welche weiteren Kriterien können bei der Konzepterstellung herangezogen werden?

Neben den im LROP vorgegebenen Kriterien können weitere Kriterien für die Festlegung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung verwendet werden, z.B.

- die Einwohnerzahl im Ortsteil selbst,
- die Einwohnerzahl des zu versorgenden Bereichs (siehe Begründung zu Satz 4),
- eine Kopplung mit bzw. Vorhandensein weiterer Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen am Standort mit Relevanz für die Nahversorgung (z.B. Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen),
- Zielwerte für die Erreichbarkeit von Zentralen Orte oder Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung von allen Siedlungen des Planungsraum aus (z.B. eine Maximalentfernung von z.B. 10 km, in der von jeder Siedlung aus entweder ein Zentraler Ort oder ein Standort mit herausgehobener Bedeutung für Nahversorgung erreichbar sein soll).

8.9 Können die bestehenden Nahversorgungsstrukturen den Ausgangspunkt für die planerischen Überlegungen darstellen?

Nein, Ausgangspunkt für die planerischen Überlegungen ist das Netz der Zentralen Orte. Es geht um die Identifizierung möglicher Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung, welche die Zentralen Orte in ihrer Versorgungsfunktion ergänzen, aber nicht beeinträchtigen. Dabei spielen Tragfähigkeitsgesichtspunkte der in Frage kommenden Standorte im Hinblick auf die von ihnen zu versorgenden Bereiche sowie mögliche Auswirkungen zusätzlicher großflächiger Einzelhandelsstandorte auf die zentralörtliche Versorgung die entscheidende Rolle.

Einzelbetriebliche Aspekte stellen für sich genommen keinen öffentlichen Belang in der Raumplanung dar.

Vorhandene Nahversorgungsstandorte außerhalb der Zentralen Orte können jedoch ein Hinweis sein, dass gewachsene Versorgungsbeziehungen, welche die zentralörtliche Versorgung ergänzen, bereits vorhanden und tragfähig sind.

Umgekehrt kann das Vorhandensein von Bestandsbetrieben, welche die Nahversorgung auch zukünftig sicherstellen, aber auch ein Indiz sein, dass in einem Gebiet kein Bedarf für

eine Festlegung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung besteht.

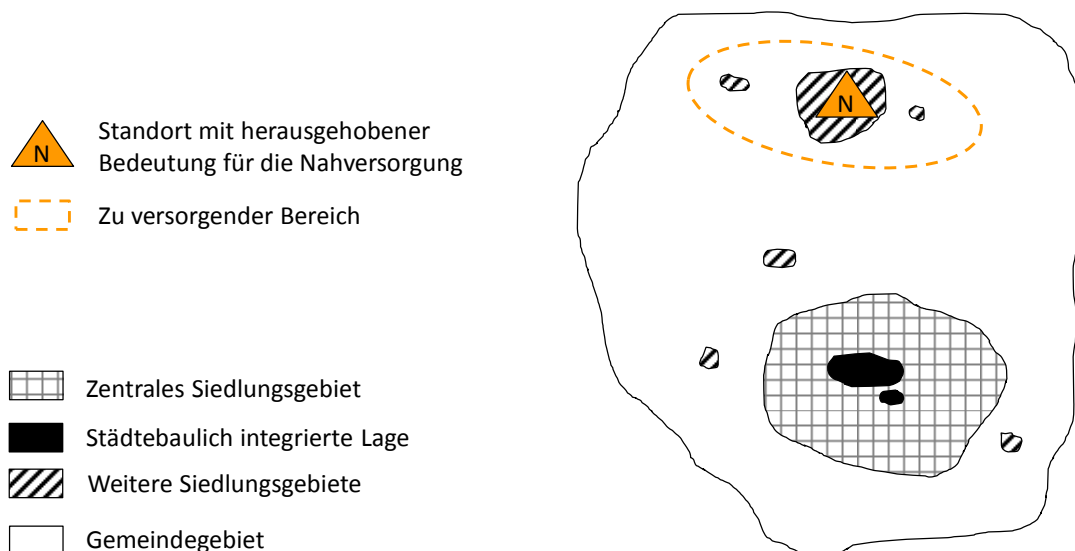
Kommen in einem Gebiet mehrere Ortsteile alternativ als Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung in Frage, sollen die bestehenden Versorgungsstrukturen ein Entscheidungskriterium darstellen.

8.10 Können Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung auch im zentralen Siedlungsgebiet eines Zentralen Ortes festgelegt werden?

Nein, aus dem LROP ergibt sich eindeutig, dass die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung das Netz der Zentralen Orte ergänzen sollen. Damit ist die Festlegung eines Standortes mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes eines Zentralen Ortes unzulässig.

Die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben der Nahversorgung in Zentralen Orten bemisst sich ausschließlich nach Abschnitt 2.3 Ziffer 05 des LROP – sofern es sich nicht um Betriebe handelt, die der wohnortbezogenen Nahversorgung (fußläufig erreichbar, siehe Begründung zu Ziffer 02 Sätze 2 und 3) handelt.

Abb. 2: Standort mit herausgehobene Bedeutung für die Nahversorgung und sein zu versorgender Bereich innerhalb einer Gemeinde (Schema)



8.11 Nach welchen Kriterien bzw. mit welcher Methodik kann ein „zu versorgender Bereich“ gemäß Satz 4 abgegrenzt werden? Worauf ist dabei zu achten?

Gemäß LROP darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes den zu versorgenden Bereich nicht überschreiten. Diese Regelung stellt einen funktionalen Ersatz für das Kongruenzgebot dar.

Bei der Planung ist daher zu berücksichtigen, dass die zu versorgenden Bereiche so groß sein sollten, dass sie einem großflächigen Lebensmittelbetrieb auch ausreichend

Möglichkeiten zur Umsatzgenerierung bieten. Wenn das Kaufkraftpotenzial im zu versorgenden Bereich nur für einen kleinflächigen Lebensmittelbetrieb ausreicht, wäre die Festlegung eines Standortes mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung entbehrlich, weil kleinflächige Einzelhandelsbetriebe ohnehin nicht den Zielen der Raumordnung unterliegen. Daher sollte eine nachvollziehbare Planung wenigstens eine grobe Auseinandersetzung mit zu erwartenden Vorhabenumsätzen und nahversorgungsrelevanten Kaufkraft-Potenzialen in den zu versorgenden Bereichen enthalten (siehe das folgende Rechenbeispiel). Berücksichtigt werden muss auch, dass nie die gesamte Kaufkraft für periodische Sortimente vor Ort gebunden werden kann. Ob und wie Touristen sowie andere zeitweise am Standort ansässige, aber nicht mit Wohnsitz gemeldete Personengruppen (z.B. Saisonarbeiter, Flüchtlinge) berücksichtigt werden können, beantwortet Frage 3.5.

Die Überlegungen zur Abgrenzung der zu versorgenden Bereiche sollten auch eine Auseinandersetzung mit den Tragfähigkeiten benachbarter Zentraler Orte (siehe Frage 8.6) sowie bestehender bzw. geplanter Nahversorgungsstrukturen in räumlicher Nähe einschließen.

Wenn sich der Träger der Regionalplanung eines Einzelhandels-Gutachters bedient, scheint es empfehlenswert, wenn der bereits berechnet, welche Verkaufsfläche am Standort (in etwa) möglich bzw. zulässig wäre, differenziert zumindest nach den gängigen Vertriebsformen Discounter und Vollsortimenter. Eine maximal zulässige Verkaufsfläche für jedes Einzelhandelsvorhaben an diesen Standorten könnte auch klarstellend im RROP bzw. in der Begründung benannt werden (siehe dazu auch Frage 8.15).

Rechenbeispiel: Wie viele Einwohner benötigt ein Lebensmittel-Vollsortimenter mit 1500 m² Verkaufsfläche mindestens im Einzugsgebiet?

Berechnung anhand des Hauptsortiments Lebensmittel (Annahme: 85% und damit 1275 m² Verkaufsfläche für Lebensmittel, dazu 5% Drogeriewaren, 10% aperiodisches Randsortiment)

Umsatz Lebensmittel: 5,1 Mill. € / Jahr (bei einer angenommenen Flächenproduktivität von 4.000 € / m² Verkaufsfläche⁶)

Kaufkraft pro Person für das Sortiment Lebensmittel (Ø Deutschland⁷): 2.324 €⁸

Angenommene Bindungsquote der relevanten Kaufkraft im Einzugsgebiet: 40%⁹

Benötigte Einwohner im Einzugsgebiet: 5486 Einwohner

(ermittelt durch folgende Rechnung: Einwohnerzahl = Umsatz geteilt durch (Kaufkraftbindungsquote mal Kaufkraft pro Person Food)

⁶ Angenommener Durchschnittswert, Quelle: Hahn Gruppe (Hrsg.) (2016): Retail Real Estate Report Germany, <https://www.hahnag.de/partner/publikationen/>, S. 26

⁷ Für dieses Rechenbeispiel wurde der Durchschnittswert für Deutschland herangezogen. Soweit gemeinde- oder kreisspezifische Kaufkraftzahlen vorliegen, sind diese heranzuziehen.

⁸ Gesellschaft für Konsumforschung (2015), https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content_import/2015-11-24_press_releases/data/de/documents/pressemitteilungen/2015/20150917_PM_GfK-Sortimentskaufkraft_fin.pdf

⁹ Da der Grundbedarf üblicherweise durch verschiedene Anbieter und Vertriebsformen (z.B. Discounter) gedeckt wird und angesichts der Tatsache, dass sich der Wert auf das gesamte Einzugsgebiet (nicht nur den unmittelbaren Nahbereich) bezieht, dürfte eine Kaufkraftbindungsquote von 40% für einen einzelnen Betrieb bereits als hoher Wert angesehen werden. In dünner besiedelten Gebieten, in denen das Netz der Versorgungsangebote Lücken aufweist, kann jedoch auch eine Kaufkraftbindungsquote von bis 50% sachgerecht sein (vgl. z.B. Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept Bremen).

Eine nachvollziehbare Abgrenzung der zu versorgenden Bereiche berücksichtigt zudem, dass der Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung von den im zu versorgenden Bereich liegenden Siedlungen gut erreichbar ist.

8.12 Können die zu versorgenden Bereiche über Gemeinde- oder Planungsraumgrenzen hinweg festgelegt werden?

Ja, die Abgrenzung der zu versorgenden Bereiche ist im Einvernehmen mit den betroffenen benachbarten Gemeinden und Trägern der Regionalplanung auch über den jeweiligen Regionalplanungsraum hinaus möglich. Die Abgrenzung hat dann als nachrichtliche Darstellung im RROP des planenden Landkreises zu erfolgen (vgl. Begründung zu Abschnitt 10 Satz 4). Um eine Verbindlichkeit zugunsten der Standortgemeinde zu erreichen, sollte die nachrichtlich dargestellte Abgrenzung über einen raumordnerischen Vertrag abgesichert werden.

8.13 Reduziert der Versorgungsbereich eines Standortes mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung den Kongruenzraum des jeweiligen Grundzentrums?

Nein, Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung ergänzen zwar das zentralörtliche System hinsichtlich ausgeglichener Versorgungsstrukturen, der grundzentrale Versorgungsauftrag von Zentralen Orten wird dadurch aber nicht eingeschränkt. Für Einzelhandelsgroßprojekte in Grundzentren gilt in üblicher Weise das Kongruenzgebot, d.h. der grundzentrale Kongruenzraum ist i.d.R. das Gemeinde- bzw. Samtgemeindegebiet.

8.14 Wie werden die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung räumlich festgelegt?

Das LROP ermöglicht sowohl die Bestimmung einer Ortschaft/ eines Ortsteils als Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung als auch kleinräumige Standorte innerhalb eines Ortsteils. Auf jeden Fall ist ein Standort mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung mehr als nur ein konkreter Vorhaben-/Betriebsstandort. Die Festlegung hat in der beschreibenden Darstellung und/oder in der zeichnerischen Darstellung als Ziel der Raumordnung zu erfolgen. Sie muss so eindeutig sein, dass dem Bestimmtheitsgebot (§3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) Rechnung getragen wird.

8.15 Können die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Einzelhandelsgroßprojekten an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung durch das RROP weiter eingeschränkt werden, z.B. indem maximale Verkaufsflächen festgelegt werden oder bestimmte Sortimente (z.B. Drogeriewaren) begrenzt werden?

Es handelt sich grundsätzlich um eine Ermächtigung für die Träger der Regionalplanung, von der sie auch nur dahingehend Gebrauch machen können, indem sie eigene, zusätzliche Grenzen für Einzelhandelsgroßprojekte an diesen Standorten formulieren. Diese Festlegungen müssen jedoch mit dem Raumordnungs-, Bau- und Wettbewerbsrecht vereinbar sein. Die Festlegung einer maximalen Verkaufsfläche für jedes Einzelhandelsgroßprojekt ist vorstellbar. Eine maximale Gesamt-Verkaufsfläche für alle Einzelhandelsgroßprojekte an einem Standort ist im Sinne einer raumordnerischen Aussage zur Raumverträglichkeit zwar möglich (Grundsatz der Raumordnung), aber eine verbindliche Regelung als Ziel der Raumordnung stößt auf wettbewerbsrechtliche Bedenken.

8.16 Wie können die zu versorgenden Bereiche im RROP festgelegt werden?

Die zu versorgenden Bereiche können textlich in der beschreibenden Darstellung oder in der zeichnerischen Darstellung festgelegt werden.

8.17 Wie werden die Gemeinden im Planungsraum eingebunden?

Das LROP schreibt die Herstellung des Benehmens mit der jeweiligen (Standort-)Gemeinde bzw. Samtgemeinde vor (entsprechend Satz 2). Dies ist durch die Beteiligungsmöglichkeiten im RROP-Aufstellungsverfahren grundsätzlich gewährleistet. Der Träger der Regionalplanung muss die von der Gemeinde vorgebrachten Erwägungen in die Abwägung einbeziehen.

Es ist aber zu empfehlen, die Gemeinden bereits bei der Erarbeitung eines Konzeptes frühzeitig einzubinden.

8.18 Welches Mitspracherecht haben Nachbargemeinden und –landkreise bei der Festlegung eines „Standorts mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung“?

Sofern „zu versorgende Bereiche“ über den Regionalplanungsraum hinaus abgegrenzt werden, ist das Einvernehmen der betroffenen benachbarten Gemeinden und Träger der Regionalplanung erforderlich (siehe Frage 8.12).

Ansonsten erfolgt die Abstimmung mit benachbarten Kommunen und Trägern der Regionalplanung im regulären Beteiligungsverfahren im Rahmen der RROP-Erstellung.

Eine frühzeitige Einbindung schon während der konzeptionellen Vorarbeiten ist möglich und je nach Grad der grenzüberschreitenden Verflechtungen auch zu empfehlen.

8.19 Unter welchen Voraussetzungen sind Einzelhandelsgroßprojekte an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung zulässig?

Einzelhandelsgroßprojekte sind an Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung nicht per se zulässig, sondern nur, wenn die in Abschnitt 2.3 Ziffer 10 Satz 1 genannten Bedingungen eingehalten werden, d.h. wenn

- das Einzelhandelsgroßprojekt ausschließlich der Nahversorgung dient (periodische Sortimente auf 90% der Verkaufsfläche),
- den Anforderungen des Abstimmungsgebots- und des Beeinträchtigungsverbots entsprochen wird,
- der konkrete Standort des Einzelhandelsgroßprojektes in einem räumlichen Zusammenhang mit dem jeweiligen Ortskern oder mit Wohnbebauung liegt (zum „räumlichen Zusammenhang mit Wohnbebauung“ siehe Antwort 5.20 zu Ausnahme Integrationsgebot),
- das Einzugsgebiet des Vorhabens den im RROP festgelegten und vom Standort mit herausgehobener Bedeutung zu versorgenden Bereich nicht überschreitet.

Die im letzten Spiegelstrich genannte Voraussetzung unterscheidet sich vom Kongruenzgebot dahingehend, dass hier auch nicht-wesentliche Überschreitungen unzulässig sind, d.h. lediglich Streuumsätze (max. 5%) dürfen mit Kaufkraft von außerhalb des zu versorgenden Bereichs erzielt werden. Ob und wie Touristen sowie andere zeitweise am Standort ansässige, aber nicht mit Wohnsitz gemeldete

Personengruppen (z.B. Saisonarbeiter, Flüchtlinge) bei der Ermittlung der Kaufkraft im zu versorgenden Bereich berücksichtigt werden können, beantwortet Frage 3.5.

8.20 Können im Vorgriff auf die Rechtskraft der entsprechenden RROP-Änderungen Bauleitplanungen für großflächige Einzelhandelsprojekte an betreffenden Standorten genehmigt werden?

Nein, nicht formlos allein aufgrund eigener Entscheidung des Trägers der Bauleitplanung. Die Vorgaben des LROP (u.a. das Konzentrationsgebot) stehen wegen ihrer Bindungswirkung nach § 4 ROG einem beabsichtigten Vorhaben entgegen, solange nicht die erforderlichen RROP-Änderungen in Kraft getreten sind. Grundsätzlich ist das Inkrafttreten des RROP abzuwarten. Lediglich im besonders gelagerten Einzelfall kann es im Hinblick auf die zu erwartende Planänderung geboten sein, eine Bauleitplanung schon vor Inkrafttreten des geänderten Regionalen Raumordnungsprogramms wirksam werden zu lassen. Formal ist dies jedoch nur im Wege eines Zielabweichungsverfahrens nach § 6 Absatz 2 ROG in Verbindung mit § 8 NROG möglich.

Die Einzelheiten können den Verwaltungsvorschriften zum ROG und zum NROG für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren (VV-ROG/NROG — ZAV), RdErl. d. ML v. 05.04.2017, entnommen werden.

8.21 Wie werden die als Ziel der Regionalplanung im Regionalen Raumordnungsprogramm festgelegten Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung vor Einzelhandelsentwicklungen in den benachbarten Zentralen Orten geschützt?

Vor Einzelhandelsentwicklungen in benachbarten Zentralen Orten sind die Standorte mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung durch das Beeinträchtigungsverbot (vgl. Frage 7.7) geschützt.

Ein Schutz vor Einzelhandelsentwicklungen an benachbarten Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung wird auch dadurch erzielt, dass auch für den benachbarten Standort ein zu versorgender Bereich festgelegt sein muss. Neue Einzelhandelsgroßprojekte an diesen benachbarten Standorten sind mit ihrem Einzugsgebiet auf diesen zu versorgenden Bereich beschränkt.

Glossar

Agglomeration	Räumlich konzentrierte Ansiedlung mehrerer (mindestens zwei) vorhandener oder geplanter selbständige, ggf. jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, von denen in ihrer Gesamtbetrachtung raumbedeutsame Auswirkungen wie von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehen oder ausgehen können. (siehe Frage 2.9)
Auswirkungsprognose / Wirkungsanalyse	Prognose der einzelfallbezogenen Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojektes in dem jeweilig abgegrenzten potentiellen Einzugsgebiet.
Außenbereich	Der Außenbereich bezieht sich auf den § 35 BauGB und ist tendenziell einer Bebauung nicht zugänglich. Bauliche Nutzungen sind im Außenbereich grundsätzlich nur dann zulässig, wenn sie wegen ihrer spezifischen Anforderungen gerade auf einen Standort im Außenbereich angewiesen oder sonst einen spezifischen Bezug zum Außenbereich haben und nicht in die durch B-Plan festgesetzten Baugebiete bzw. den nicht beplanten Innenbereich verwiesen werden können.
Betriebstypen	Betriebstypen des Einzelhandels werden definiert durch die Branche, der die im Sortiment geführten Waren zugehören, das Preisniveau, die Bedienungsform, die Fläche und den Standort.
Einkaufszentrum (EKZ)	Ein Einkaufszentrum, auch Shoppingmall (kurz Mall), Shoppingcenter beziehungsweise Shopping Centre, ist eine räumliche und organisatorische Konzentration von Einzelhandelsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben unterschiedlicher Branchen. EKZ werden in der Regel einheitlich geplant, errichtet und verwaltet und haben Verkaufsflächen deutlich über 1200 m ² i.d.R. über 5000 m ² . Ein „gewachsenes“ Einkaufszentrum setzt gemäß BVerwG 27.4.1990 außer der erforderlichen räumlichen Konzentration voraus, dass die einzelnen Betriebe aus der Sicht der Kunden als aufeinander bezogen, als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden

in Erscheinung treten. Diese Zusammenfassung kann sich in organisatorischen oder betrieblichen Gemeinsamkeiten, wie etwa in gemeinsamer Werbung oder einer verbindenden Sammelbezeichnung, dokumentieren. Nur durch solche äußerlich erkennbaren Merkmale ergibt sich für die Anwendung des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO die notwendige planvolle Zusammenfassung mehrerer Betriebe zu einem „Zentrum“ und zugleich die erforderliche Abgrenzung zu einer beliebigen Häufung von jeweils für sich planungsrechtlich zulässigen Läden auf mehr oder weniger engem Raum (Agglomeration). (siehe auch Frage 2.9)

Einzelhandel

Absatz von Waren an Endverbraucher (siehe auch Frage 2.3)

Einzelhandelsentwicklungskonzepte

Ein konzeptioneller Plan, nach welchem Gesichtspunkten Einzelhandel in einem Raum geplant oder angesiedelt werden soll. Bezieht sich das Plankonzept auf eine Kommune (Gemeinde), wird von einem „Kommunalen Einzelhandelskonzept“ gesprochen. Bezieht sich das Plankonzept auf eine Region (Gebiet von mehreren Kommunen), wird der Plan als „Regionales Einzelhandelskonzept“ bezeichnet. Konzepte, die zudem sogenannte "Zentrale Versorgungsbereiche" ausweisen, werden i. d. R. "Einzelhandels- und Zentrenkonzepte" genannt.

Einzelhandelsgroßprojekt

Einzelhandelsgroßprojekte sind Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß § 11 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3 BauNVO einschließlich Hersteller-Direktverkaufszentren sowie mehrere selbständige 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) (siehe Frage 2.3)

Einzugsgebiet	Alle Räume, aus dem ein Einzelhandelsvorhaben messbare Kaufkraftanteile binden kann. Die im Einzelfall vorgenommene räumliche Abgrenzung bezieht die Einflussgrößen Art und Größe des Sortiments sowie Anzahl und räumliche Lage potentieller Wettbewerber mit ein. (siehe Frage 3.4)
Flächenproduktivität / Flächenleistung	Umsatz je m ² Verkaufsfläche (brutto p.a.), dargestellt in € je m ² .
Fußläufiger Einzugsbereich	Gem. LROP-Begründung zu Abschnitt 2.3 Ziffer 02 Sätze 2 und 3 ist der fußläufige Einzugsbereich im Zusammenhang mit Einzelhandel durch einen Entfernungsradius von maximal 10 Minuten Gehzeit und höchstens mit einem Radius von 1000 Metern um das Vorhaben definiert. (siehe auch Frage 2.7.1)
Geschossfläche	Die Geschossfläche wird durch die Außenmaße der Gebäude unter Hinzurechnung aller Vollgeschosse ermittelt.
Großflächige Einzelhandelsbetriebe	Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 m ² Verkaufsfläche (vgl. Urteil des BVerwG v. 24.11.2005, Az. 4 C 10.04)
Großhandel	Großhandel ist der Handel mit Waren an Wiederverkäufer, Weiterverarbeiter, gewerbliche Verwender oder Großverbraucher (siehe Frage 2.3)
Hauptzentrum	Bedeutendster zentraler Versorgungsbereich bzw. bedeutendste städtebaulich integrierte Lage in einem zentralen Ort (Innenstadt).
Hersteller-Direktverkaufszentrum	Direktverkauf an Endverbraucher, der unabhängig vom Standort des Fertigungsbetriebes, in einem Marken-Store oder in einem Factory-Outlet-Center erfolgt.
Integrierter Versorgungsstandort	Synonym für „städtebaulich integrierte Lage“ (siehe Frage 7.3)
Kaufkraftabschöpfung	Maß oder Grad, in dem die in einem Raum verfügbare Kaufkraft an einen oder mehrere Anbieter abfließt.
Kaufkraftkennziffern	Bewertung regionaler Teilmärkte hinsichtlich ihrer (nominalen) Kaufkraft.

	<p>Kaufkraftkennziffern zeigen die regionalen Unterschiede bzw. die regionale Verteilung der Kaufkraft und dienen u.a. als Grundlage für die Standortplanung der Handelsbetriebe. Die von den verschiedenen Marktforschungsinstituten (z.B. BBE, GfK, Infas) ermittelten Kaufkraftkennziffern sind oftmals eine Kombination verschiedener Indikatoren; der bestimmende Faktor ist aber stets die Kaufkraft.</p> <p>Mit Hilfe der Kaufkraftkennziffern lässt sich die einzelhandelsrelevante Kaufkraft pro Kopf (durch Division durch die Zahl der Einwohner der betrachteten Gebietseinheiten) und das theoretische Marktpotenzial (Umsatzpotenzial) dieser Gebietseinheit ermitteln. Die Kaufkraftdaten werden jährlich als Tabellen oder Kaufkraftkarten veröffentlicht.</p>
Kernsortiment	<p>Das Kernsortiment bestimmt den typischen Charakter des Einzelhandelsbetriebes. Kernsortimente sind Waren, die nach allgemeiner fachlicher Übereinkunft einem bestimmten Sortimentsbereich zuzuordnen sind (Lebensmittelmarkt, Elektrofachmarkt, Baumarkt).</p>
Kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept	<p>Konzept, welches sich mit gesamtstädtischen oder stadtteilbezogenen Versorgungsstrukturen auseinandersetzt und die städtebaulich relevanten Rahmenbedingungen betrachtet.</p>
Kongruenzraum	<p>Umfeld eines Zentralen Ortes, den Einzelhandelsprojekte im Wesentlichen versorgen sollen, die im Zentralen Ort angesiedelt werden sollen oder bereits bestehen. (siehe Frage 3.3)</p>
Magnetbetrieb	<p>Ein Betrieb der durch seine Größe und/ oder Sortimentsstruktur als Frequenzbringer dient und von deren erhöhter Kundenfrequenz auch andere Betriebe im Umfeld profitieren können.</p>
Nahversorgung	<p>Die Nahversorgung zielt auf die Versorgung der Bevölkerung in möglichst enger räumliche Nähe zum Versorgungsangebot ab. Nahversorgung im Sinne des LROP umfasst nur die Versorgung mit periodischen Sortimenten, d.h.</p>

	insbesondere Lebensmittel und Drogeriewaren (siehe auch Frage 2.6)
Nahversorgungszentrum	Eine lediglich der Nahversorgung dienende Kategorie zentraler Versorgungsbereiche. Nahversorgungszentren haben keine Versorgungsfunktion, die über den unmittelbaren Nahbereich hinauswirkt und bilden deshalb keine städtebaulich integrierten Lagen im Sinne des LROP.
Nebenzentrum	Zentraler Versorgungsbereich, der einem Hauptzentrum (Innenstadt) untergeordnet ist und in Teilbereichen Versorgungsfunktionen übernimmt (z.B. als Stadtteilzentrum).
Randsortiment	Das Randsortiment i.S.d. LROP ist einem bestimmten Kernsortiment sachlich ergänzend zugeordnet, dem Kernsortiment im Angebotsumfang deutlich untergeordnet und ergänzt dieses lediglich. I.d.R. kleinvolumige Artikel, mit denen auf geringer Fläche relativ unbedeutende Umsätze erzielt werden.
Sortiment	Gesamtheit aller beschafften oder selbst hergestellten Absatzgüter (Produkte und Dienstleistungen), die ein Handelsbetrieb zu einem bestimmten Zeitpunkt auf dem Absatzmarkt anbietet.
Sortimentsliste	Liste, die die Angebote des Einzelhandels in Gruppen einteilt, um sie dahingehend zu differenzieren, welche Sortimente besonders relevant und irrelevant für Innenstädte, Ortskerne oder Nahversorgungsstandorte sind.
Städtebaulich integrierte Lage i.S. des LROP	Städtebaulich integrierte Lagen verfügen über ein vielfältiges und dichtes Angebot an Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen, haben einen wesentlichen fußläufigen Einzugsbereich und sind in das ÖPNV-Netz eingebunden. (siehe auch Frage 5.8)
Städtebaulicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Zusammenarbeit einer Gemeinde mit einem privaten Investor zur Erfüllung städtebaulicher Aufgaben i.d.R. im Zusammenhang mit einem Bebauungsplanverfahren (siehe § 11 BauGB)

Streuumsätze	Nicht messbare, diffuse Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Einzugsgebietes.
Umsatzumverteilung	Wichtige Größe in einer <input type="checkbox"/> Auswirkungenanalyse; Anteil des Umsatzes von einem oder mehreren Einzelhandelsbetrieben an einem Standort, der laut Prognose zugunsten eines neuen Einzelhandelsbetriebs verloren geht, also umverteilt wird.
Verbrauchernahe Versorgung	Versorgung der Verbraucher in möglichst räumlicher Nähe, um allen Bevölkerungsgruppen Teilhabe zu ermöglichen und unnötige Verkehrsbelastung zu vermeiden.
Verflechtungsbereich	Jeder Zentrale Ort hat eine Versorgungsfunktion für einen über ihn hinausgehenden Verflechtungsbereich. Verflechtungsbereiche sind abhängig von der jeweiligen Versorgungsfunktion sowie der zentralörtlichen Stufe.
Verkaufsfläche	Zur Verkaufsfläche im Sinne des LROP zählen alle dem Kunden zugänglichen Flächen, die geeignet sind, Verkaufsabschlüsse zu fördern. Zur Verkaufsfläche zählen beispielsweise Stand-, Auslage- und Ausstellungsflächen, den Kunden zugängliche Gänge, Umkleidebereiche, Eingangs- und Kassenzonen. (siehe auch Frage 2.3)
Vermutungsregel/ Regelvermutung	BauNVO § 11 Abs. 3 unterstellt, dass Auswirkungen nicht nur unwesentlicher Natur auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu erwarten sind, wenn durch großflächige Einzelhandelsbetriebe die Geschossflächenzahl von 1.200 m ² überschritten wird.
Versorgungskern	Städtebaulich integrierte Lage, die in einem RROP planerisch festgelegt und räumlich konkretisiert worden ist. (s. auch Planzeichen 1.30 „Versorgungskern“)
Wohnortbezogene Nahversorgung	Der „wohnortbezogenen Nahversorgung“ dienende Betriebe sind Betriebe, die ausschließlich kleinräumig wirken und deshalb keine Raumbedeutsamkeit erlangen. Ihr Sortiment besteht zu mind. 90

	% aus Lebensmittel/ Drogeriewaren und mehr als 50% ihres Umsatzes stammt von Kunden aus dem fußläufigen Einzugsbereich. (siehe Frage 2.7.1)
Worst-Case-Szenario	Schlechtester oder ungünstigster anzunehmender Fall; Einschätzung der größtmöglichen Auswirkungen eines Vorhabens auf andere Versorgungsstandorte in einem Einzelhandelsgutachten.
Zentraler Versorgungsbereich	Ein zentraler Versorgungsbereich im Sinne der §§ 2 Abs. 2, 9 Abs. 2a und 34 Abs. 3 BauGB ist definiert als ein Bereich mit einer Durchmischung von Einzelhandel, Dienstleistung und Gastronomie (siehe Frage 5.10)
Zentrales Siedlungsgebiet	Teil des Siedlungsgebietes der Gemeinde, in dem zentralörtliche Angebote und Einrichtungen und somit auch Einzelhandelsgroßprojekte zu konzentrieren sind. (siehe Frage 4.3)

Arten von Einzelhandelsprojekten und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen

