



# RAUMORDNERISCHE STEUERUNG DES GROSSFLÄCHIGEN EINZELHANDELS

Das Beispiel Niedersachsen



Foto: ChristianSchd/Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=31718313>

Die Raumordnung in den Ländern verfügt über bewährte Instrumente, um den großflächigen Einzelhandel zu steuern. Sie wurden in einem kontinuierlichen Anpassungsprozess an den Strukturwandel im Handel, rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten und politische Ziele entwickelt. Für die Zukunft stellen sich neue Herausforderungen, insbesondere durch den wachsenden Onlinehandel.

---

#### **Holger Gnest**

ist Diplom-Ingenieur, Referatsteilnehmer im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und unter anderem zuständig für landesplanerische Abstimmungen im Bereich des großflächigen Einzelhandels.  
[holger.gnest@ml.niedersachsen.de](mailto:holger.gnest@ml.niedersachsen.de)

#### **Hildegard Zeck**

ist Diplom-Geographin, Leiterin des Referats Raumordnung und Landesplanung im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und verantwortlich für das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen.  
[hildegard.zeck@ml.niedersachsen.de](mailto:hildegard.zeck@ml.niedersachsen.de)

Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen und die Daseinsvorsorge waren schon immer zentrale Themen der Raumordnung. Der Ansatz der Raumordnung ist es, die Bevölkerung in allen Landesteilen durch optimierte Standort- und Siedlungsstrukturen möglichst gut zu versorgen und so zu gleichwertigen Lebensbedingungen beizutragen. Dafür soll einerseits durch gebündelte Versorgungs- und Daseinsvorsorge-Einrichtungen an zentralen Standorten ein vielfältiges Angebot bereitgestellt werden. Andererseits soll das Netz dieser Standorte so engmaschig sein, dass insbesondere die Einrichtungen des Grundbedarfs über kurze Wege erreichbar sind. Dieses Leitbild spiegelt sich im Zentrale-Orte-Konzept mit seinem abgestuften System aus Grund-, Mittel- und Oberzentren wider.

Die mit immer größeren Einheiten einhergehenden Konzentrationsprozesse im Einzelhandel führen zu längeren Wegen. Das kann die Nah- und Grundversorgung gefährden. Aber der großflächige Einzelhandel ist nicht nur wichtig, um die Bevölkerung zu versorgen. Er wirkt sich auch erheblich auf Raumstrukturen aus. Die Präferenz für autoaffine Standorte „auf der grünen Wiese“ erschwert es, lebendige Innenstädte zu erhalten, und trägt zu einer Zersiedelung

sowie zu einem wachsenden Verkehr bei. Das gilt insbesondere für den motorisierten Individualverkehr.

Zwar ermöglicht auch das Städtebaurecht den Gemeinden, den großflächigen Einzelhandel durch Bauleitpläne zu reglementieren, um zentrale Versorgungsbereiche nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB zu schützen und Auswirkungen auf Nachbargemeinden zu begrenzen. Dies liegt aber im Ermessen der Gemeinde. Während die eine Gemeinde stärker steuern möchte, sieht eine andere vielleicht eher die wirtschaftlichen Chancen einer Neuansiedlung. Daher kann nur die Raumordnung für einheitliche „Spielregeln“ sorgen, die in allen Gemeinden zu beachten sind (Bunzel 2012: 103 f.). Der Raumordnung kommt – mit ihrer überörtlichen Perspektive – insofern eine wesentliche Rolle zu, nachhaltige Versorgungsstrukturen zu gewährleisten.

Die heutigen raumordnerischen Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels haben sich über einen langen Zeitraum entwickelt. Dabei mussten sie immer wieder sowohl an neue Angebotsformen des Einzelhandels (z. B. Discounter, Fachmarktzentren) als auch an Weiterentwicklungen im Städtebau- und Raumordnungsrecht angepasst werden.

## Warum steuert Raumordnung den großflächigen Einzelhandel?

### Erste Ansätze und Gründe einer räumlichen Steuerung

Bereits seit 1977 dürfen Gemeinden in Bauleitplänen die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb von Kerngebieten nur in dafür festgelegten Sondergebieten zulassen, wenn diese Einzelhandelsbetriebe sich nach „Art, Lage oder Umfang nicht nur unwesentlich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung auswirken können“ (§ 11 Abs. 3 BauNVO 1977).

Die niedersächsische Landesplanung legte 1982 erstmals einen raumordnerischen Steuerungsansatz im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen fest. Der Gesetzesteil (LROP – Teil I) und der Verordnungsteil (Teil II) bezogen sich konkret auf den großflächigen Einzelhandel (Kapitel Zentralörtliche Gliederung B 1.3. 03 und C 1.3. 03) (Nds. Minister des Innern 1982: 10, 20). Dort hieß es: Umfang und Zweckbestimmung von Einzelhandelsgroßprojek-

ten haben der jeweiligen Stufe der Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung zu entsprechen; solche Projekte dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigen. Der Steuerungsansatz bezog sich ausschließlich auf das im LROP festgelegte Zentrale-Orte-Konzept.

Der damals mit dem LROP verfolgte Steuerungsanspruch war aus mehreren Gründen äußerst gering. Landespolitisch war nicht gewollt, dass aus dem LROP bindende Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung und damit für die Planung und Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben erwachsen. Die LROP-Regelung sollte nur persuasiven Charakter haben. Eine darüberhinausgehende Wirkung raumordnerischer Vorgaben galt als Eingriff in die kommunale Planung – Landes- und Kommunalpolitiker lehnten sie daher ab. Um dem zu entsprechen, begründete und erläuterte die Landesplanung die LROP-Regelung bewusst nicht (Masur 1996: 821). Die Begründung zum LROP ging weder auf den Begriff Einzelhandelsgroßprojekte ein noch auf

den Abwägungsspielraum in Bezug auf die entsprechende zentralörtliche Bedeutung der Gemeinde und in Bezug auf die noch hinnehmbare (nicht wesentliche) Beeinträchtigung. Somit kam der Regelung allenfalls die Verbindlichkeit eines Grundsatzes der Raumordnung zu, der bei der Bauleitplanung abzuwägen war und den kommunalen Belangen nachgestellt werden durfte.

Dieser ersten LROP-Regelung fehlte nicht nur die inhaltliche, sondern auch die räumliche Konkretisierung. Das liegt daran, dass sich die Festlegung als Zentraler Ort auf ganze Gemeindegebiete bezog. Seit der Gebietsreform 1974 waren Großgemeinden als kommunale Verwaltungseinheiten (Einheits- oder Samtgemeinde) entstanden, verbunden mit dem Anspruch, dass jede Gemeinde für ihre Wohnbevölkerung mindestens die Funktion eines Grundzentrums ausfüllen soll. Aus der Einstufung einer Gemeinde als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum ließ sich daher kein innergemeindlicher Steuerungsanspruch ableiten. Hinzu kam, dass auch der Regionalplanung kompetenzrechtlich keine weitergehenden Regelungsoptionen zugestanden wurden. Die Regionalplanung konnte sich nur auf die LROP-Regelungen und deren Rechtswirkung berufen. Die raumordnerische Planungspraxis beklagte die mangelnde Durchsetzbarkeit der LROP-Regelungen vielfach, weil sich damit standörtliche Fehlentwicklungen nicht wirksam beeinflussen und schon gar nicht verhindern ließen.

Im Fokus der Raumordnung stand Anfang der 80er-Jahre der stetige Verlust kleinteiliger Versorgungs- und Einkaufsmöglichkeiten in allen Ortsteilen, insbesondere die wachsende Zahl an Ortsteilen ohne stationäre Lebensmittelversorgung, trotz wachsender Kaufkraft. Gleichzeitig konzentrierten sich die Neuansiedlungen des großflächigen Einzelhandels in Form von Möbelhäusern, Garten- und Heimwerkermärkten sowie Verbrauchermärkten bevorzugt an autoaffinen Standorten und in Gewerbegebieten kleiner Gemeinden. Zunehmender motorisierter Einkaufsverkehr, großzügige Parkraumflächen und Verkehrsbelastungen zu typischen Einkaufszeiten waren ein charakteristisches Bild dieser Entwicklung, die offensichtlich ungebremsst in das Umland und vor allem auch auf die grüne Wiese in kleine Stadtrandgemeinden floss.

Die Entwicklung vollzog sich insbesondere auch zulasten der Innenstädte der Ober- und Mittelzentren und stand damit im Widerspruch zu den Raumordnungszielen.

Die Raumordnung konnte der Bauleitplanung selbstbewusster Standortgemeinden kaum Einhalt bieten. In al-

len westlichen Bundesländern gibt es typische Beispiele für Standortentwicklungen aus dieser Zeit, die häufig zu Agglomerationen des Einzelhandels aufwuchsen und in vielen Fällen bis heute keine städtebaulich integrierten Standorte sind.

## Ausdifferenzierung der LROP-Regelungen

Bauleitplanung und Raumordnung mussten demnach dringend konsequenter planerisch und rechtlich zusammenwirken. Dem trug bundesrechtlich die Novelle der Baunutzungsverordnung (BauNVO) 1990 Rechnung. Entscheidend für eine wirksame Umsetzung des raumordnerischen Steuerungsanspruchs war, dass raumordnerische Regelungen die Bindungswirkung von Zielen erfüllen und auf eine innergemeindliche räumliche Steuerung und standörtliche Differenzierung des Warenangebotes (Nahversorgung, Grundbedarf, gehobener und höherer Bedarf) ausgerichtet sind. Beide Voraussetzungen wurden in Niedersachsen erst mit dem LROP 1994 und dem LROP 2002 geschaffen und in weiteren Fortschreibungen den rechtlichen Rahmenbedingungen und den für die zentralörtliche Versorgungsstruktur relevanten Entwicklungen im Einzelhandel angepasst.

Die wachsende Sorge um ausblutende Innenstädte und um den Verlust wohnortnaher Versorgungsstrukturen beeinflusste die Ausdifferenzierung der LROP-Regelungen wesentlich. Sie schlug sich in den 90er-Jahren in vielfältigen Entschlüssen, Beschlüssen und Empfehlungen der Ministerkonferenzen, kommunalen Spitzenverbände und Spitzenverbände der Wirtschaft sowie in Einzelhandelserlassen der Bundesländer, aber auch in Rechtsnormen und vor allem in der Rechtsprechung nieder.

Anlassgebend waren dabei auch die Erfahrungen mit der Einzelhandelsentwicklung und den städtebaulichen Problemen in den neuen Ländern. In einem Beschluss vom März 1995 unterstrich die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Notwendigkeit, Großprojekte im Einzelhandel einer integrierten städtebaulichen und landesplanerischen Abstimmung zu unterwerfen, um verödete Innenstädte und einen Zentralitätsverlust der Mittel- und Oberzentren zu verhindern.

Die MKRO und die Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder beschlossen 1996 als gemeinsame Entschlüsselung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“ ein umfassendes Handlungskonzept (MKRO/ARGEBAU 1996).

Dieses Konzept sprach neben den rechtsverbindlichen auch die informellen Instrumente an sowie wettbewerbliche, förderpolitische und stadtgestalterische Aspekte. Unter der Überschrift „Planungsrecht konsequent anwenden und Lücken schließen“ hielten die Mitglieder der Konferenzen fest, dass sich die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben über das geltende Raumordnungs- und Städtebaurecht grundsätzlich steuern lassen. Voraussetzung dafür seien klare und konsequent umgesetzte Vorgaben der Landesplanung und Einzelhandelskonzepte der Gemeinden. Insoweit bezog sich der Handlungsauftrag an die Raumordnung in den Ländern darauf, Vorgaben mit rechtlicher Zielqualität zu schaffen.

Die Ansiedlungsbegehren von Investoren für Factory-Outlet-Center (FOC) in Deutschland und in Grenzlagen der Nachbarländer stießen die Ausdifferenzierung der raumordnerischen Regelung Ende der 90er-Jahre wesentlich an. Einvernehmlich forderten Wirtschafts-, Raumordnungs- und Bauministerkonferenz dazu auf, Ansiedlungen auf der grünen Wiese zulasten der Innenstädte zu verhindern – und die Möglichkeiten auszuschöpfen, die Vorhaben räumlich zu steuern, die Rechte betroffener Gemeinden und angrenzender Länder zu stärken und europaweit materielle Abstimmungen bei Ansiedlungsbegehren zu vereinbaren.

Die Beschlüsse der MKRO (1998, 2001) enthielten den raumordnungspolitischen Konsens, dass

- großflächige Einzelhandelsansiedlungen grundsätzlich nur in Zentralen Orten anzusiedeln sind (Zentralität/Konzentrationsgebot),
- der Einzugsbereich des Vorhabens den Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten darf (Zentrenverträglichkeit/Kongruenzgebot),

- die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf (Beeinträchtigungsverbot),
- eine räumliche Zuordnung zu den vorhandenen Innenstädten, Stadtteil- und Ortszentren erfolgen muss (städttebauliches Integrationsgebot) und
- eine qualifizierte Anbindung an den ÖPNV vorliegen muss.

Auf diesem raumordnungspolitischen Konsens bauen seit her die Landesplanungen der Länder ihre Ziele und Grundsätze zur Entwicklung des Einzelhandels auf. Sie bewerten damit, ob Vorhaben und Planungen im Einzelfall raumverträglich sind.

Auch Niedersachsen arbeitete seither mit der gesamten Breite der Instrumente an einer raumverträglichen Einzelhandelsentwicklung (Zeck 2010). Die niedersächsische Landesplanung überprüfte FOC-Ansiedlungsvorhaben mit Raumordnungsverfahren (Ansiedlungen in Wolfsburg oder in der Tourismusregion Lüneburger Heide) und schuf im LROP 2008 eine Ausnahmeregelung für eine FOC-Ansiedlung. Sie unterstützte darüber hinaus zahlreiche regionale Initiativen dabei, konzeptionelle Grundlagen zu schaffen (regionale Einzelhandelskonzepte) und Einzelhandelsvorhaben zu planen, zu prüfen und abzustimmen. In einigen Fällen wurden bestehende LROP-Regelungen gerichtlich überprüft, insbesondere wegen raumordnerischer Unter-sagung einer Bauleitplanung oder wegen nicht gewährter Zielabweichung. Erst mit der jüngsten LROP-Fortschreibung 2017 hat die niedersächsische Landesregierung in Folge eines Gerichtsentscheides das 2012 für unwirksam erklärte Kongruenzgebot und die Bestimmung von zentralörtlichen Verflechtungsbereichen neu geregelt.

## Wie steuert die niedersächsische Landesplanung den großflächigen Einzelhandel heute?

Einen Überblick über die aktuellen landesplanerischen Regelungen in Deutschland gibt der Raumordnungsbericht 2017. Ihm zufolge steuern die entsprechend zuständigen Planungen den großflächigen Einzelhandel in nahezu allen Flächenländern über die Zentrale-Orte-Konzepte und über

Konzentrations-, Integrations- und Kongruenzgebote sowie ein Beeinträchtigungsverbot (BBSR 2017a: 43 ff.). Das gilt auch für die aktuellen LROP-Regelungen (vgl. Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017) und die Planungspraxis in Niedersachsen.

## Raumbedeutsamer Einzelhandel

Die Raumordnung ist grundsätzlich nur dann befugt, den Einzelhandel – auch den großflächigen Einzelhandel – durch Raumordnungspläne zu steuern, wenn er überörtliche Auswirkungen hat, also raumbedeutsam ist (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 7 Raumordnungsgesetz (ROG)). Die Planung und Steuerung des nicht-raumbedeutsamen Einzelhandels ist dagegen allein Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung und Teil der kommunalen Planungshoheit (nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz).

Bei der Frage, ab wann eine Einzelhandelsansiedlung als raumbedeutsam einzustufen ist, orientiert sich das LROP wie auch andere Raumordnungspläne der Länder am Maßstab der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Diese regelt in § 11 Abs. 3, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, „die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“ nur in Kerngebieten oder in Sondergebieten zulässig sind. Gleichzeitig enthält die Vorschrift eine Regelvermutung, wonach diese Auswirkungen anzunehmen sind, wenn die Geschossfläche 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet. Diese Einzelhandelsbetriebe, die dann Gegenstand der LROP-Regelungen sind, werden als Einzelhandelsgroßprojekte bezeichnet.

Der Rückgriff auf § 11 Abs. 3 BauNVO in den Raumordnungsplänen stellt sicher, dass Städtebaurecht und Raumordnung bei der Prüfung von Einzelhandelsprojekten den gleichen Maßstab anlegen. Damit sind jedoch unterschiedliche Rechtsfolgen verbunden (Sondergebietspflicht einerseits und Unterfallen unter die Ziele und Grundsätze der Raumordnung andererseits).

Einen Sonderfall bilden Agglomerationen von mehreren selbständigen, gegebenenfalls nur kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben. Das Städtebaurecht kennt nur den Begriff des Einkaufszentrums, das sich durch einheitliche Planung und ein gemeinsames Konzept auszeichnet. Das LROP hingegen fasst alle Ansammlungen von Einzelhandelsbetrieben in enger Nachbarschaft, die sich raumbedeutsam auswirken können, unter den Begriff der Agglomeration und behandelt sie wie ein (gemeinsames) Einzelhandelsgroßprojekt.

Aufgrund der Bindungswirkungen der Raumordnung (vgl. § 4 des Raumordnungsgesetzes (ROG)) richten sich die Ziele und Grundsätze nicht an den einzelnen Einzelhandelsbetrieb, sondern an die planende Gemeinde. Diese muss bei

ihrer Bauleitplanung die Ziele der Raumordnung beachten und die Grundsätze der Raumordnung berücksichtigen. Wird für einen Einzelhandelsbetrieb eine Baugenehmigung beantragt, zählen nur die Festsetzungen des Bebauungsplans. Das kann dazu führen, dass an Standorten im Geltungsbereich älterer, nicht an die Raumordnung angepasster Bebauungspläne großflächige und raumbedeutsame Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, obwohl sich diese Standorte aus Sicht der Raumordnung nicht dafür eignen. Auch Standorte, für die kein rechtskräftiger Bebauungsplan existiert, entziehen sich der raumordnerischen Steuerung. Ob großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, geben dann ausschließlich die Regeln des Baugesetzbuches vor (§ 34 „unbeplanter Innenbereich“).

Die Regelungen im LROP zielen darauf ab, den großflächigen raumbedeutsamen Einzelhandel auf die „richtigen“ Standorte zu lenken und die Größe dieser Standorte und die dort angebotenen Sortimente so zu dimensionieren, dass sie raumverträglich sind. Dabei gelten fünf Grundprinzipien, an denen sich kommunale Planungen, die raumbedeutsamen Einzelhandel ermöglichen sollen, messen müssen:

- Konzentrationsgebot (Abschnitt 2.3 Ziffer 04 LROP)
- Integrationsgebot (Abschnitt 2.3 Ziffern 05 und 06 LROP)
- Kongruenzgebot (Abschnitt 2.3 Ziffer 03 LROP)
- Beeinträchtigungsverbot (Abschnitt 2.3 Ziffer 08 LROP)
- Abstimmungsgebot (Abschnitt 2.3 Ziffer 07 LROP)



Foto: Holger Gnest

Die Raumordnung steuert die kleinräumigen Nahversorger nicht

Während die beiden erstgenannten Prinzipien ausschließlich den Standort einer Ansiedlung betreffen, begrenzen Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot auch die Größe und das Sortiment von Einzelhandelsgroßprojekten.

### Konzentrationsgebot

Das Konzentrationsgebot ist eng mit dem Zentrale-Orte-Konzept verbunden. Ein Zentraler Ort weist einen Bedeutungsüberschuss gegenüber seinem Umland, dem Verflechtungsbereich, auf und hat dafür einen Versorgungsauftrag. Der Zentrale Ort soll Leistungen der Daseinsvorsorge und Dienstleistungen räumlich gebündelt anbieten. Diese Bündelung stärkt nicht nur die Einrichtungen selbst, die von Synergieeffekten profitieren, sondern ermöglicht auch einen leistungsfähigen und bezahlbaren ÖPNV. Im Ergebnis sorgen Zentrale Orte flächendeckend für tragfähige und gut erreichbare Versorgungsstrukturen und dafür, dass sich auch Bewohner ohne eigenen Pkw selbständig versorgen können. Um die Bündelungsfunktion Zentraler Orte zu unterstützen und den Versorgungsauftrag nicht zu konterkarieren, lässt das Konzentrationsgebot Planungen für den

raumbedeutsamen Einzelhandel nur in Zentralen Orten zu. Der Teil des Gemeindegebiets, der die Funktion eines Zentralen Ortes übernimmt, ist im Regionalen Raumordnungsprogramm (RRÖP) räumlich konkret als „zentrales Siedlungsgebiet“ festzulegen.

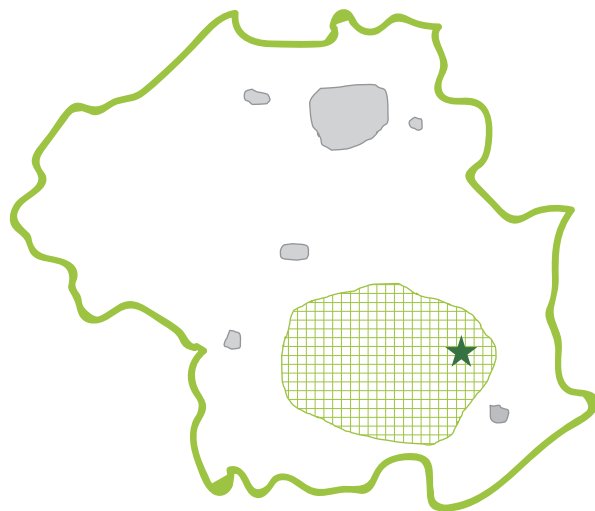
### Integrationsgebot

Das Integrationsgebot dient dazu, lebenswerte Innenstädte und Ortsmitten zu erhalten. Diese verlieren durch Einkaufszentren oder andere Einzelhandelsangebote in Gewerbegebieten am Ortsrand oder auf der grünen Wiese teilweise ihre Attraktivität und ihre Wettbewerbsfähigkeit. Im schlimmsten Fall drohen Leerstände oder verödete Innenstadtquartiere.

Um dies zu vermeiden, sind Planungen für den raumbedeutsamen Einzelhandel mit sogenannten zentrenrelevanten Sortimenten, die üblicherweise in der Innenstadt angeboten werden, laut Integrationsgebot auch nur in Innenstädten, Stadtteilzentren oder Ortsmitten möglich. Das betrifft zum Beispiel Schuhe oder Bekleidung.

1

Schema der Anwendung des Konzentrationsgebots

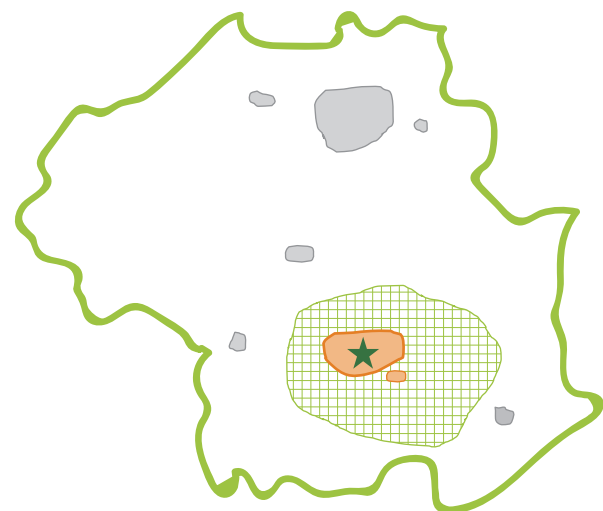


- ★ Standort des Einzelhandelsgroßprojekts
- Weitere Siedlungsgebiete
- Zentrales Siedlungsgebiet
- Gemeindegebiet

Quelle: eigene Darstellung

2

Schema der Anwendung des Integrationsgebotes



- ★ Standort des Einzelhandelsgroßprojekts
- Weitere Siedlungsgebiete
- Zentrales Siedlungsgebiet
- Städtebaulich integrierte Lage
- Gemeindegebiet

Quelle: eigene Darstellung

Einzelhandelsflächen für den Verkauf von nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, wie zum Beispiel Möbel oder Baumaterialien, die in der Regel aufgrund ihres Platzbedarfs nicht in Innenstädten angeboten werden, lassen sich dagegen überall im zentralen Siedlungsgebiet ansiedeln.

Probleme entstehen allerdings, wenn Baumärkte oder Möbelhäuser – wie heutzutage üblich – neben ihrem Kernsortiment Randsortimente wie Haushaltswaren oder Deko-Artikel führen. Diese zentrenrelevanten Randsortimente können erhebliche Größenordnungen erreichen und sich dann auch auf integrierte Versorgungsstandorte auswirken. Daher begrenzt das LROP die zentrenrelevanten Randsortimente von Betrieben mit ansonsten nicht-zentrenrelevantem Hauptsortiment: Sie dürfen höchstens auf zehn Prozent der Verkaufsfläche oder maximal 800 m<sup>2</sup> angeboten werden.

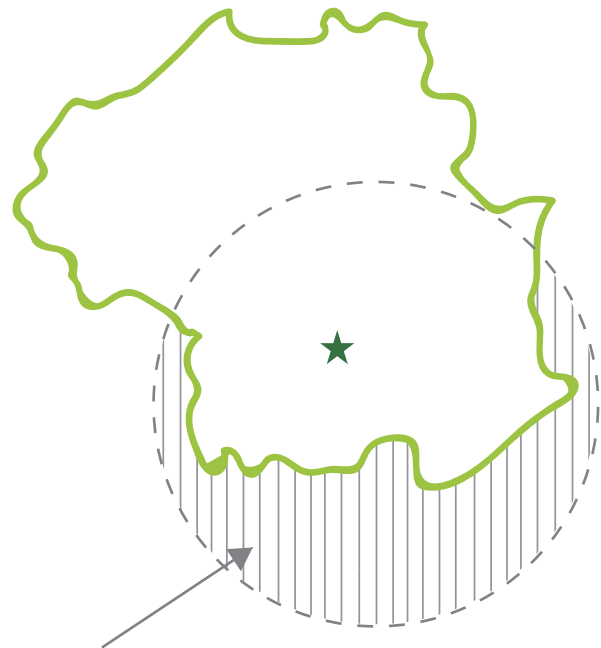
### Kongruenzgebot

Das Kongruenzgebot fordert, dass das marktwirtschaftliche Einzugsgebiet eines Einzelhandelsgroßprojektes den Verflechtungsbereich des entsprechenden Zentralen Ortes nicht wesentlich überschreiten darf. Größe und Strahlkraft des Einzelhandelsgroßprojektes sollen mit dem Versorgungsauftrag des Zentralen Ortes übereinstimmen, also dazu „kongruent“ sein. Das schützt die Zentralen Orte vor einem Abzug von Kaufkraft durch überdimensionierte neue Einzelhandelsgroßprojekte in anderen Zentralen Orten, ohne dass sich diese bereits nachweislich schädlich auf andere Versorgungsstandorte ausgewirkt haben. Das OVG Lüneburg erklärte das Kongruenzgebot im LROP 2012 für unwirksam (Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10). Daher wurde es in einem 2017 abgeschlossenen LROP-Änderungsverfahren präzisiert und neu gefasst. Seitdem gilt, dass das Einzugsgebiet den Verflechtungsbereich/Kongruenzraum dann wesentlich überschritten hat, wenn mehr als 30 % des voraussichtlichen Umsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraums generiert würden.

Nach dem Gerichtsurteil aus Lüneburg lässt sich das Kongruenzgebot nur dann als ein Ziel der Raumordnung festlegen, wenn sich der Verflechtungsbereich eindeutig aus dem Raumordnungsplan ergibt. Da eine landesweit einheitliche Festlegung der mittel- und oberzentralen Verflechtungsbereiche im LROP nicht möglich war, wurde das Kongruenzgebot in diesen Fällen nur als Grundsatz festgelegt. Für Grundzentren stellt das jeweilige Gemeinde- oder Samtgemeindegebiet in der Regel den grundzentralen Verflechtungsbereich dar. Daher hat das Kongruenzgebot für Grundzentren Zielqualität. Das gilt auch für den grund-

3

### Schema der Anwendung des Kongruenzgebotes



Max. 30 % des Vorhabenumsatzes darf mit Kaufkraft von außerhalb des Kongruenzraums erzielt werden

- ★ Standort des Einzelhandelsgroßprojekts
- Markt- wirtschaftliches Einzugsgebiet des Einzelhandelsgroßprojekts
- Kongruenzraum (z. B. Gemeindegebiet)

Quelle: eigene Darstellung

zentralen Versorgungsauftrag von Mittel- und Oberzentren. Auch hier ist der Verflechtungsbereich das Gemeinde- oder Stadtgebiet, sodass das Kongruenzgebot ebenfalls Zielqualität hat. Der grundzentrale Versorgungsauftrag bedeutet in Bezug auf Einzelhandel die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs wie Lebensmitteln und Drogeriewaren.

### Beeinträchtungsverbot

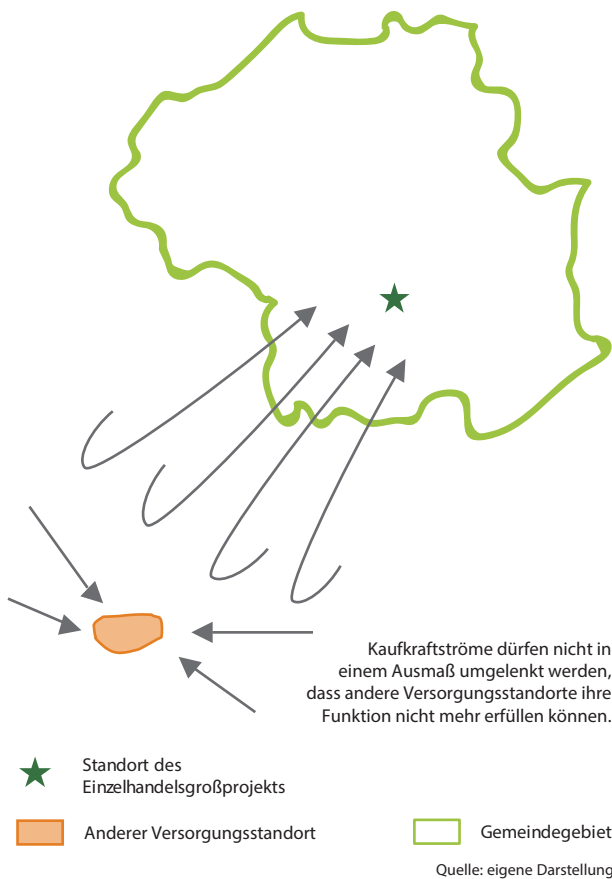
Das Beeinträchtungsverbot soll verhindern, dass ein neues Einzelhandelsgroßprojekt ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung wesentlich beeinträchtigt. Dabei geht es vor allem um den Schutz von Innenstädten sowie Stadtteil- und Ortszentren als zentrale Versorgungsbereiche. Selbst wenn alle anderen raumordnerischen Ge- oder Verbote erfüllt sind, wäre eine Standortpla-



nung für großflächigen Einzelhandel unzulässig, wenn sich diese zum Beispiel absehbar schädlich auf einen zentralen Versorgungsbereich auswirkt. Im Unterschied zum Kongruenzgebot, das vorsorgend im Vorfeld wirkt und Auswirkungen auf andere Standorte in der Summe betrachtet, dient das Beeinträchtungsverbot dem Schutz konkreter anderer Versorgungsstandorte – im Sinne einer „Gefahrenabwehr“.

Ob eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt, lässt sich in der Regel nur durch ein Gutachten feststellen. Ein Indikator ist das prognostizierte Maß, inwieweit an anderen Versorgungsstandorten getätigte Umsätze zukünftig zum neuen Vorhaben umverteilt werden. Für die Raumordnung relevant werden absatzwirtschaftliche Umsatzumverteilungen aber erst dann, wenn sie dazu führen, dass ein anderer Versorgungsstandort seine ihm zugedachte Versorgungsfunktion nicht mehr erfüllen kann. Daher schützt das Beeinträchtungsverbot auch nicht vor Konkurrenz: Es sichert

**4** Schema der Anwendung des Beeinträchtungsverbots



Funktionen, aber nicht Einzelhandelsbetriebe, auch wenn diese dazu beitragen, die Funktion zu erfüllen.

### Abstimmungsgebot

Das Abstimmungsgebot dient dazu, sich frühzeitig raumordnerisch hinsichtlich der überörtlichen Auswirkungen abzustimmen. In diesem Sinne muss die Landesplanungsbehörde neue Einzelhandelsgroßprojekte hinsichtlich Standort und Umfang auf ihre Auswirkungen überprüfen und auf eine raumverträgliche Standort- und Flächenplanung sowie eine hinreichende interkommunale Abstimmung hinwirken.

### Ausnahmeregelungen

Wie eingangs dargelegt, kann ein Raumordnungsplan nur raumbedeutsamen Einzelhandel steuern. Die wohnortbezogene Nahversorgung, die auf ein fußläufiges Einzugsgebiet ausgerichtet ist, fällt nicht darunter (Seit der LROP-Änderung 2017 handelt es sich um eine wohnortbezogene Nahversorgung, wenn mehr als die Hälfte des Umsatzes aus dem fußläufigen Einzugsbereich – maximal 10 Min. Gehzeit und 700 bis 1.000 m Entfernung – stammt). Allerdings ist festzuhalten, dass klassische, üblicherweise kleinflächige Nahversorger in den letzten Jahrzehnten stark unter Druck geraten sind und viele Betriebe entweder aufgegeben oder sich über die Schwelle der Großflächigkeit hinweg erweitert haben. Viele Betriebe nehmen für sich heute zwar in Anspruch, auch zur Nahversorgung beizutragen, sind aber gleichzeitig Einzelhandelsgroßprojekte mit entsprechenden Auswirkungen. Um Vorhaben mit Sortimenten des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Drogeriewaren) im Einzelfall auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulassen zu können, enthält das LROP zwei Ausnahmeregelungen. Innerhalb der Zentralen Orte ist eine Ansiedlung auch außerhalb von Innenstädten, Stadtteilzentren oder Ortsmitten unter bestimmten Bedingungen zulässig, wenn aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen eine Ansiedlung im Zentrum nicht möglich ist (Abschnitt 2.3 Ziffer 05 Satz 3 LROP). Außerhalb der Zentralen Orte können die Träger der Regionalplanung das zentralörtliche Netz bedarfsgerecht ergänzen, indem sie „herausgehobene Nahversorgungsstandorte“ festlegen, an denen dann auch großflächiger Lebensmitteleinzelhandel möglich sein kann (Abschnitt 2.3 Ziffer 10 LROP).

Daneben enthält das LROP noch eine spezielle, landesweit einmalige Ausnahmeregelung für ein FOC in der Tourismusregion Lüneburger Heide, das auf 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche begrenzt ist. Auf dieser Basis wurde ein FOC-Standort an der A7 in der Nähe von Soltau entwickelt.

# Herausforderungen für die zukünftige Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Der derzeitige Steuerungsanspruch ist als ein Abschnitt in einem dauerhaften Anpassungsprozess der raumordnerischen Planungsinstrumente und Umsetzungsmaßnahmen zu sehen. Dieser ist darauf ausgerichtet, gleichwertige Lebensbedingungen und eine auf Zentrale Orte konzentrierte Daseinsvorsorge zu unterstützen. Gleichzeitig hat die Raumordnung der höchst dynamischen Entwicklung des Einzelhandels Rechnung zu tragen.

Einige der rückblickend betrachteten Aspekte zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung sind bis heute relevante Diskussionspunkte. Das gilt zum Beispiel für die Schwelle zur Ermittlung der Auswirkungen von Einzelhandelsansiedlungen oder die Definition der Großflächigkeit. Dazu zählt zudem die Frage, welche Konsequenzen wettbewerbliche Aspekte und die darauf zielende, 2006 in Kraft gesetzte Dienstleistungsrichtlinie der EU für die Planung haben. Die EU-Kommission interpretiert eine planerische Steuerung im Sinne ausgeglichener Siedlungs- und Versorgungsstrukturen als Handelsrestriktion, die sich negativ auf Wettbewerb und Verbraucherpreise auswirkt (vgl. Europäische Kommissi-

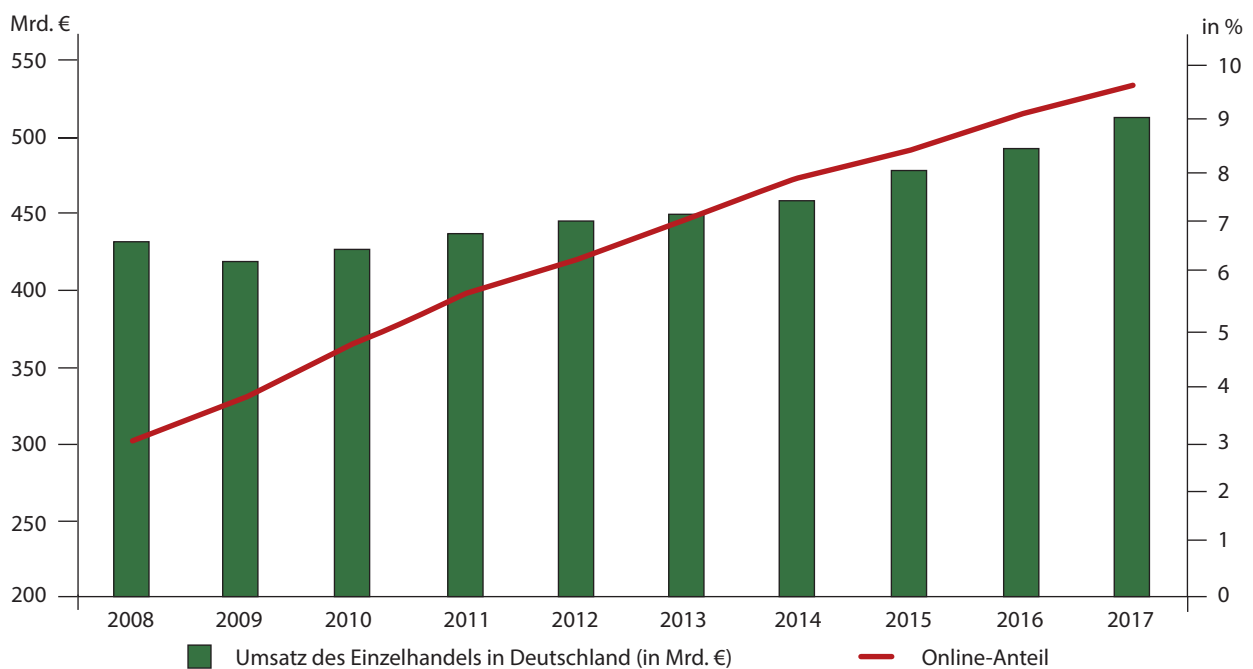
on 2018). Sie verlangt, dass diese Restriktionen nicht diskriminierend, durch Gemeinwohlziele begründet und verhältnismäßig sind. In Bezug auf das Ziel, im Sinne einer guten Stadt- und Raumplanung die Lebensqualität im Stadtzentrum zu erhalten, hat allerdings der EuGH in einem aktuellen Urteil anerkannt, dass der Schutz der städtischen Umwelt ein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein kann, der eine Beschränkung rechtfertigt (Urteil vom 30.01.2018, verbundene Rechtssachen C-360/15 und C-31/16 „Visser“).

## Onlinehandel

Der absehbar weiter zunehmende Onlinehandel hat zweifellos große Bedeutung für die Entwicklung des Einzelhandels und der räumlichen Versorgungsstrukturen. Sein Anteil an den im Einzelhandel getätigten Umsätzen steigt kontinuierlich an und liegt derzeit bei rund zehn Prozent. Dabei gibt es aber große Unterschiede zwischen den Sortimenten. Während der Online-Anteil im Bereich Lebensmittel, der etwa für ein Drittel der Umsätze des gesamten Einzelhandels sorgt, nur bei rund einem Prozent liegt, sind Sortiments-

5

Umsatzentwicklung im deutschen Einzelhandel und Entwicklung des Anteils des Onlinehandels



Quelle: eigene Darstellung nach HDE 2018

gruppen wie Elektronik oder Mode bereits durch Online-Anteile von bis zu 28 Prozent gekennzeichnet (HDE 2018). Die sich daraus ergebenden Umsatzverluste im stationären Einzelhandel werden zu Geschäftsaufgaben führen. Die Rede ist von 50.000 Geschäften, die bis 2020 schließen könnten (Gassmann 2017). Steigt der Onlinehandel bei Lebensmitteln und anderen „fast moving consumer goods“ zukünftig stark, ist mit großen Auswirkungen auf Innenstädte und Nahversorgungsstandorte zu rechnen – bis hin zu Standortschließungen (BBSR 2017b: 47).

Die räumlichen Auswirkungen zeigen sich aber nicht nur an Standortschließungen und verkleinerten Verkaufsflächen im stationären Handel, sondern auch an den mit dem Versandhandel verbundenen Logistik- und Lieferverkehren weltweit – bis hinunter in die Stadt- und Wohnquartiere. Selbst wenn die physische Erreichbarkeit von stationären Versorgungsstrukturen für die Bevölkerung durch die Möglichkeit der Online-Versorgung als weniger bedeutsam gilt, ist nicht sicher, dass der Onlinehandel die räumlichen Lebensbedingungen verbessert und der Zugang zu den Versorgungsstrukturen flächendeckend und gleichwertig ist.

Daher befasst sich die MKRO derzeit mit den raumordnerischen Konsequenzen des Onlinehandels. Da dieser nicht in Form von Verkaufsfläche greifbar ist, entzieht er sich auch der derzeitigen Steuerung durch Bauleitplanung und Raumordnung und kann so die Umsetzung raumordnerischer Leitvorstellungen erschweren. Zudem stellen sich auch methodische Herausforderungen, wenn es darum geht, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten: Sowohl für Analysen in Bezug auf die Auswirkungen einzelner Vorha-

ben als auch für Einzelhandelskonzepte mangelt es noch an verlässlichen und praktikablen Ansätzen, die den Onlinehandel berücksichtigen.

## Revitalisierung, Umnutzung und Rückbau von Einzelhandelsstandorten

Wenn es zum Rückzug des stationären Einzelhandels kommt, stellt sich die Frage nach den raumordnerisch „richtigen“ Standorten zwar aus neuer Perspektive. Aber die raumordnerischen Zielsetzungen (Erhalt und Entwicklung der Innenstädte und Zentralen Orte sowie nachhaltiger Raumstrukturen) behalten ihre Gültigkeit. Das heißt, dass die Standorte des Einzelhandels, die heute als „Sondergebiete großflächiger Einzelhandel“ belegt sind, raumordnerisch beurteilt werden müssten: Sind sie zielkonform? Eignen sie sich für andere raumbedeutsame Nutzungen (z. B. Logistik, Wohnen, Gewerbe) besser? Und wie lassen sich Umbau, Umnutzung oder auch Rückbau raumordnerisch im Einzelfall regeln und begleiten? Insbesondere unter dem Aspekt multifunktionaler, kompakter und flächensparender Siedlungsstrukturen ergeben sich daraus neue Aufgaben für die raumordnerische Steuerung der Einzelhandels- und Versorgungsstrukturen.

Der Beitrag verdeutlicht, wie die Raumordnung in der Vergangenheit zu einer nachhaltigeren Raumentwicklung beigetragen hat. Damit dies in Zukunft auch so bleibt, gilt es, die raumordnerischen Steuerungsinstrumente kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und – wenn nötig – gezielt weiterzuentwickeln.



Foto: Holger Gnest

**Fragen der Umnutzung und des Rückbaus nicht mehr benötigter Einzelhandelsflächen gewinnen in Zukunft an Bedeutung**

## Literatur

- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017a: Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017b: Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren. BBSR-Online-Publikation 08/2017, Bonn.
- Bunzel**, Arno, 2012: Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung. In: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: 89–134.
- Europäische Kommission** (Hrsg.), 2018: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsener europäischer Einzelhandel. Zugriff: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/28681> [abgerufen am 25.05.2018].
- Gassmann**, Michael, 2017: Dem deutschen Einzelhandel droht ein Massensterben. Welt-Artikel vom 05.02.2017. Zugriff: <https://www.welt.de/wirtschaft/article161812481/Dem-deutschen-Einzelhandel-droht-ein-Massensterben.html> [abgerufen am 08.05.2018].
- HDE** – Handelsverband Deutschland, 2018: Online-Monitor. Zugriff: <https://www.einzelhandel.de/online-monitor> [abgerufen am 09.05.2018].
- Masur**, Joachim, 1996: Die Entwicklung von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: Seedorf, Hans Heinrich; Meyer, Hans-Heinrich (Hrsg.): Landeskunde Niedersachsen; Bd. 2: Niedersachsen als Wirtschafts- und Kulturraum: Bevölkerung, Siedlungen, Wirtschaft, Verkehr und kulturelles Leben. Neumünster: 803–830.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung; ARGEBAU – Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Länder (Hrsg.), 1996: Gemeinsame EntschlieÙung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“. In: Nds. Staatskanzlei (Hrsg.): Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 42, 1626–1629.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1998: Zu Hersteller-Direktverkaufszentren. Unveröffentlichter Beschluss vom 4. Juni 1998.
- MKRO** – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2001: Factory-Outlet-Center: Gemeinsame Beurteilungskriterien zur Harmonisierung des Verwaltungshandelns. Unveröffentlichter Beschluss vom 3. Dezember 2001.
- Nds. Minister des Innern** (Hrsg.), 1982: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1982. Hannover.
- Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** (Hrsg.), 2017: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017. Hannover. Zugriff: <http://www.raumordnung.niedersachsen.de/Landes-Raumordnungsprogramm> [abgerufen am 25.05.2018].
- Zeck**, Hildegard, 2010: Niedersächsische Landesplanung: Stand und Perspektiven mit Blick auf das Landes-Raumordnungsprogramm. In: Neues Archiv für Niedersachsen, 2: 56–79.
- Zeck**, Hildegard; Löb, Stephan, 2018: Einzelhandel. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover (im Erscheinen).