

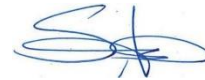
Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Staatssekretärin

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Stefan Weber, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

An die
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier
Landeshaus
24105 Kiel

gesehen
und weitergeleitet
Kiel, den 11.01.2021



nachrichtlich:
Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5129

über das:
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

23.12.2020

Mein Zeichen: 83857/2020

Weitere Fragen zum Haushaltsentwurf des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der gemeinsamen Sitzung des Finanzausschusses mit dem Innen- und Rechtsausschuss v. 30.11.2020 haben sich mehrere Fragen ergeben, die ich gerne beantworte.

Hinweis: Die angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf den Umdruck 19/4886.

Frage

S. 4 Titel 0401-526 09 „Kosten für Einstellungsverfahren“

Um welche Nachbesetzungen des Jahres 2020 handelte es sich im Einzelnen und welche Art des Einstellungsverfahrens wurde durch wen durchgeführt?

Antwort

Es handelte sich um Einstellungsverfahren zur Nachbesetzung zweier Abteilungsleitungen im MILIG. Die Verfahren wurden als Assessmentcenter durch das Kompetenzzentrum für Verwaltungs-Management (KOMMA) durchgeführt.

Frage

S. 5 Titel 0401-533 02 „Kostenerstattung im Rahmen der Marktüberwachung von Bauprodukten“

Welche Bauprodukte wurden im Jahr 2020 überwacht, welche Beanstandungen und Reaktionen darauf gab es?

Antwort

Für das Jahr 2020 liegen bisher die Quartalsberichte für das 1. und 2. Quartal vor. Es wurden folgende Produkte geprüft:

- 1.) Bauholz nach EN 14081-1 – Dachlatten 40 x 60 mm² - Hersteller: Holz-Ruser GmbH & Co. KG
- 2.) Fenster – Prüfung der Angaben in der Leistungserklärung von Produkten – Hersteller: Firma Panto

Es wurden dem MILIG keine Beanstandungen und keine Konsequenzen mitgeteilt.

Frage

S. 7 Titel 0401-54603 „Ausgaben im Zusammenhang mit der Überwachung glücksspielrechtlicher Vorschriften“

1. Warum wurden die Mittel von konzessionierten Anbietern nicht abgerufen?
2. Wie viele Untersagungsverfügungen gab es 2020 und waren diese erfolgreich?

Antwort

Zu 1. Es handelt sich hier um Mittel, die das Land für die Glücksspielaufsicht über die Glücksspielanbieter bereitgestellt hat. Die Mittel sind für Testspiele vorgesehen. Bei den nicht konzessionierten Glücksspielanbietern (also Anbietern mit einem unerlaubten Angebot) erfolgt die Überwachung mithilfe der Einzahlung via anonymem Zahlungsmittel, um die Spielteilnahme im Echtgeldmodus als Voraussetzung für ein erfolgreiches Untersagungsverfahren zu dokumentieren. Die von SH genehmigten Glücksspielanbieter stellen einen kostenlosen Testaccount zur Überprüfung des Angebots zur Verfügung.

Zu 2. Im Jahr 2020 wurden durch das Land SH zwei Untersagungsverfahren durchgeführt. Davon war eins erfolgreich; das unerlaubte Angebot wurde eingestellt. Das andere Verfahren wurde aufgrund der aufkommenden Neuregulierung des Glücksspielmarktes (GlüStV 2021) ruhend gestellt.

Frage

S. 10 Titel 0401-63207 „Beiträge für ländereinheitliche Verfahren nach dem Glücksspielstaatsvertrag“

1. Warum sind welche Aufwendungen beim Bundesland Hessen gestiegen?
2. Wie läuft das Verfahren technisch ab?

Antwort

Zu 1. Das Land Hessen ist zuständig für

- a. die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten nach § 4a des Glücksspielstaatsvertrages,
- b. die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet nach § 27 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrages und
- c. den Betrieb der zentralen Sperrdatei nach § 23 Glücksspielstaatsvertrag.

Die Kostensteigerungen beruhen im Wesentlichen auf den Aufgaben unter a. und c.

Zu a.: Die Erteilung von Sportwetterlaubnissen ist im Jahr 2020 aufgenommen worden und wird auch im Jahr 2021 weiter erfolgen. Es handelt sich um gestiegene Personal- und Gerichtskosten, da mit Klagen gegen die Erlaubnisse gerechnet wird. Darüber hinaus sind Sachkosten veranschlagt für den Ausbau des Überwachungstools ARGUS. Bisher wurden über dieses System nur die Pferdewetten überwacht. Nun muss dieses System für die Überwachung der erlaubten Sportwettanbieter ausgebaut werden.

Zu c.: Die Sperrdatei OASIS, eines übergreifenden Sperrsystems zum Schutz der Spieler/-innen und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht, muss aufgrund der gestiegenen Anforderungen aus dem neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 erheblich ausgebaut werden. Diese Sachkosten führen ebenso zu Kostensteigerungen.

Zu 2. Nach den Regelungen des geltenden Glücksspielstaatsvertrags können zahlenmäßig unbeschränkte, bundesweit geltende Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten erteilt werden. Hierfür ist das Land Hessen zentral zuständig; es erteilt die Konzessionen im ländereinheitlichen Verfahren für alle Länder. Das Konzessionsverfahren wurde mit Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags am 01.01.2020 eröffnet. Die Anforderungen für den Erhalt einer Sportwettkonzession wurden den Bestimmungen entsprechend in der Bekanntmachung des Konzessionsverfahrens veröffentlicht. Alle dort benannten Angaben, Auskünfte, Nachweise und Unterlagen sind von den antragstellenden Unternehmen in schriftlicher Form vorzulegen. Die Konzession darf nur erteilt werden, wenn diese Anforderungen sowie die geltenden Voraussetzungen für die Zuverlässigkeit und die Leistungsfähigkeit des Glücksspielanbieters sowie die Transparenz und die Sicherheit des Glücksspiels erfüllt sind. Die Erteilung einer Sportwettkonzession setzt eine vorherige Beschlussfassung des Glücksspielkollegiums der Länder, in dem die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vertreten sind, voraus. Die Konzession wird schriftlich erteilt; sie enthält Bestimmungen zur dauernden Sicherstellung der Konzessionsvoraussetzungen sowie zur Einhaltung und Überwachung der bestehenden Pflichten.

Frage

S. 36 Titel 0401-68418 (MG 03) „Umsetzung des Wohnraumprojekts“

Bitte erläutern, in welcher Servicestelle Stellen über welchen Zeitraum nicht besetzt waren und warum dies Auswirkung auf die Anzahl der Wohnraumvermittlungen hatte.

Antwort:

Im Jahr 2019 war zwar keine regionale Servicestelle im Projekt „Frauen Wohnen“ unbesetzt, in einigen Servicestellen kam es zu längeren krankheitsbedingten Ausfällen einzelner Mitarbeiter*innen. Dies und z. B. die unterschiedliche Lage auf dem Wohnungsmarkt in den verschiedenen Regionen hatte Auswirkungen auf die Anzahl der Wohnraumvermittlungen.

Frage

S. 48 Titel 0402-68406 „Förderung des Projekts Trainerinnen und Trainer machen Schule das Basketball-Programm für Kinder und Jugendliche in Schleswig-Holstein“

Wer sind die Zahlungsempfänger/-innen?

Antwort

Zahlungsempfänger der jeweils 100 T€ in den Jahren 2020 bis 2024 ist der Basketball-Verband Schleswig-Holstein e.V., Winterbeker Weg 49, 24114 Kiel.

Frage

S. 54 Titel 0405 MG 01 „Landesfeuerweherschule Schleswig-Holstein“

Welche Planungen bestehen zur Übernahme des Brandschutzes im Zusammenhang mit dem Fehmarnbelt Tunnel?

Antwort

Vorgesehen ist entsprechend dem Urteil des Landesverfassungsgerichts in Verbindung mit dem „Gutachten zur Leistungsfähigkeit des Feuerwehrwesens der Stadt Fehmarn unter Berücksichtigung der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs auf die Fehmarnbelt-Querung“ vom 09.09.2019 der Aufbau einer hauptamtlichen Wachabteilung als Teil der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Fehmarn. In diesem Zusammenhang ist auch der Neubau einer Feuerwache erforderlich.

Frage

S. 58 Titel 0405-52505 „Aus- und Fortbildung“

Soweit bereits vorhanden wird um Übersendung des Konzepts „E-Learning“ sowie dessen Finanzierung gebeten.

Antwort

Derzeit werden erste Erfahrungen im Umgang mit E-Learning gesammelt und ausgewertet. Hierbei ist zwischen einer onlinebasierten Durchführung von Lehrgängen und E-Learning zu unterscheiden.

Zurzeit ist eine kostengünstige Software erworben worden, mit deren Hilfe ein erster, komplett online durchgeführter Lehrgang erprobt werden soll. Aus diesen ersten Erfahrungen heraus soll dann ein Konzept zum digitalen Lernen erarbeitet werden.

Der Anteil der reinen Theorie-Lehrgänge, die eventuell als Online-Lehrgang durchgeführt werden können, ist im Bereich der Feuerwehr sehr gering. Die meisten Lehrgänge im Bereich der Feuerwehr haben in der Regel große Praxisanteile und leben sehr von einem regen Erfahrungsaustausch der Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmer, der von diesen auch sehr geschätzt wird.

Für bestimmte Lehrgänge bietet sich eine Schulung der Theoriebestandteile über eine E-Learning Plattform an, auf der einzelne Theorieanteile vor dem Praxislehrgang didaktisch aufbereitet in kleinen Lerneinheiten vermittelt werden. Eine solche Plattform zu entwickeln ist sehr zeit- und kostenaufwändig. In Klärung ist derzeit, ob die Landesfeuerwehrschule sich einem bestehenden System anschließen kann oder - zumindest teilweise - eigene Lösungen und Inhalte entwickeln muss. Daher ist eine konkrete Zeit- und Kostenplanung noch nicht erfolgt. Bei beiden Lösungsmöglichkeiten ist aber nach ersten Gesprächen mit Nutzerinnen und Nutzern solcher Systeme mit Kosten von bis zu 100 T€ zu rechnen und einem Zeitraum zur Umsetzung von bis zu 2 Jahren. Hinzu kämen dann jährlich weitere Entwicklungs- und Wartungskosten der Web-Plattform.

Frage

S. 62 Titel 0407-53502 (MG 02) „Stärkung der Einbürgerungskampagne“

Sobald vorhanden wird um Übersendung eines diesbezüglichen Berichts an den Innen- und Rechtsausschuss gebeten.

Antwort

Der Bericht wird zu gegebener Zeit vorgelegt.

Frage

S. 68 Titel 0407-63307 (MG 02) „Zuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte für die Umsetzung der Einbürgerungskampagne“

Die Einbürgerungskampagne sollte nach bereits erfolgter Verlängerung mit dem Jahr 2020 enden. Warum werden 2021 weiterhin Mittel zur Verfügung gestellt?

Antwort

Für Einbürgerungen sind die Einbürgerungsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Um diese bei der Ansprache von Ausländerinnen und Ausländern und zügiger Bearbeitung der Einbürgerungsanträge zu unterstützen, fördert das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung bei Bedarf Personalstellen bei den Kommunen. Der Beginn der Förderung der Kreise und kreisfreien Städte erfolgte um ein Jahr zeitversetzt zum Start der Einbürgerungskampagne. Hierzu wurde die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer Einbürgerungskampagne in Schleswig-Holstein erlassen, die am 01.01.2019 in Kraft getreten und bis zum 31.12.2021 befristet ist. Die Richtlinie ermöglicht bei individuellem, asynchronem Start eine bis zu dreijährige Förderung. Im Jahr 2021 werden laufende Projekte letztmalig gefördert, bislang nicht teilnehmende Kommunen können aber auch erstmalig von den bestehenden Fördermöglichkeiten Gebrauch machen.

Frage

S. 80 Titel 0407-68407 (MG 03) „Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen“

Bitte prüfen, ob eine Förderung von Integrationslotsen aus dem Einzelplan 10 des Sozialministeriums möglich ist.

Die Landesregierung überprüft derzeit anhand der aktuellen Entwicklungen, inwieweit Änderungen erforderlich sind. Anpassungen werden ggf. mit der Nachschiebeliste zum Haushaltsentwurf 2021 vorgenommen.

Frage

S. 83 Titel 0407-53101 (MG 04) „Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit“

Welche konkreten Stellen sollen mit den geplanten Stellenausschreibungen noch besetzt werden?

Antwort

Da die Personalausstattung der Abschiebungshafteinrichtung (AHE) noch nicht abgeschlossen ist, müssen noch diverse Stellen im Jahr 2021 besetzt werden. Hierzu zählen:

- a) Abteilungsleitung 5 beim Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge (LaZuF) „AHE“: Diese Stelle ist z.Z. mit einer Abordnung für lediglich ein Jahr besetzt. Die Abordnung endet zum September 2021.
- b) Dezernatsleitung 52 „Sicherheit“:
Diese Stelle wird aktuell zum dritten Mal ausgeschrieben. Es ist eine zentrale Stelle der AHE, die mit einer erfahrenen Beamtin bzw. mit einem erfahrenen Beamten des gehobenen Justizvollzugsdienstes besetzt werden muss.
- c) 14 Beamtinnen bzw. Beamte für den Allgemeinen Vollzugsdienst (AVD) für die Dezernate 51 „Vollzugsgestaltung“ und 52 „Sicherheit“:
- d) Funktionsstellen innerhalb der AHE, z.B. Schichtgruppenführungen für Früh-, Spät-, Nacht- und Tagdienste, Kammerleitung, Ausbilderinnen und Ausbilder für die Anwärterinnen und Anwärter der AHE, Sozial- und Verfahrensberatung.
- e) Dritter Ausbildungsjahrgang „Vollzugshauptsekretäranwärterin bzw. -anwärter im Abschiebungshaftvollzug“:
Es ist geplant, bis zu 23 neue Anwärterinnen und Anwärter zum 01.10.2021 zu ernennen. Da die Gewinnung von bereits ausgebildetem und erfahrener Personal deutlich schwieriger ist als erwartet, muss das nötige Personal selber ausgebildet werden.
- f) Ein bis zwei Verwaltungskräfte im Dezernat 50 „Verwaltung“, je nach zukünftigem Arbeitsaufwand.
- g) Tarifliche Vollzugsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter für die Dezernate 51 „Vollzugsgestaltung“ und 52 „Sicherheit“ als Ausgleich für nicht gewonnene Beamtinnen und Beamte im AVD.

Der Bedarf an weiteren Stellenausschreibungen kann nicht ausgeschlossen werden. Dies ist unter anderem von den Erfahrungswerten der ersten Monate im Echtbetrieb der AHE abhängig.

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Stellenausschreibungen mehrfach veröffentlicht werden müssen. Grund hierfür sind die hohe Anzahl an freien Stellen und der Mangel

an qualifiziertem Personal. Dies betrifft vor allem die Beamtinnen und Beamte im AVD und die künftige Dezernatsleitung 52 „Sicherheit“.

Frage

S. 85 Titel 0407-68406 (MG 04) „Seelsorge“

Wie ist die Einbindung für Personen geplant, die nicht dem evangelischen oder katholischen Glauben angehören?

Antwort

Seelsorgerinnen und Seelsorger nehmen ihren seelsorgerischen Auftrag in der Abschiebungshafteinrichtung (AHE) gemäß § 7 Abschiebungshaftvollzugsgesetz Schleswig-Holstein wahr. Danach darf Untergebrachten die religiöse Betreuung durch eine Seelsorgerin oder einen Seelsorger nicht versagt werden. Auf Wunsch wird Untergebrachten auch der Kontakt zu Seelsorgerinnen und Seelsorgern vermittelt. Bei Bedarf soll es Seelsorgerinnen und Seelsorgern ermöglicht werden, regelmäßige Sprechzeiten in der Einrichtung anzubieten.

Zunächst soll das Angebot von Seelsorge durch die Kirche alle Menschen, die sich in der AHE befinden, mit ihren unterschiedlichen Glaubensrichtungen, Weltanschauungen und Bedürfnissen umfassen. Zur konkreten Ausgestaltung der Seelsorge in der AHE Glückstadt finden gegenwärtig noch Gespräche mit der Nordkirche statt.

Neben den spezifischen kirchlichen „Gruppenangeboten“, wie Gottesdienste, die Ausgestaltung von Feiertagen und rituelle Handlungen, werden auch für Angehörige anderer Glaubensrichtungen entsprechende Angebote (Freitagsgebete, Ausgestaltung muslimischer Feiertage, Gesprächskreis, Einzelgespräche) vermittelt und ermöglicht werden. Daneben werden in jeder Abteilung Gebetsräume/Räume der Stille für alle Bewohnerinnen und Bewohner aller Glaubensrichtungen und Weltanschauungen eingerichtet.

Frage

S. 91 Titel 0407-52665 (TG 65) „Gerichts- und ähnliche Kosten“

Um welches Verfahren handelt es sich, wann ist es voraussichtlich abgeschlossen?

Antwort

Ein Cateringdienstleister macht gegen das Land Schleswig-Holstein Ansprüche wegen nicht abgerufener Verpflegungen von Flüchtlingen geltend. Die Klägerin geht davon aus, dass feste Abnahmeregeln vereinbart waren. Dies wird seitens des Landes bestritten, da die genaue Belegung der Unterkünfte in der damaligen Zeit nicht absehbar war. Streitgegenständlich sind Forderungen der Klägerin aufgrund von der Beklagten vermeintlich erteilter Verpflegungsaufträge in sieben Flüchtlingsunterkünften, Itzehoe, Kellinghusen, Schloss Salzau, Lütjenburg, Eggebek, Kiel und Husum, im Zeitraum September 2015 bis September 2016.

Das Verfahren wurde Ende Oktober 2020 in erster Instanz vollumfänglich durch das Land gewonnen. Seitens der Klägerin wurde bereits Berufung eingelegt, so dass das Ende des Rechtsstreits noch nicht feststeht.

Frage

S. 100/101 Titel 0408-52699 „Kosten für Sachverständige, Gutachten u. ä.“

Bitte die Gutachten zu folgenden Themen übersenden

- „Rechtgutachten/Rechtsberatung zu Einzelfragen zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne zum Sachthema Wind, sowie
- Gutachten Einzelhandel zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplans

Zum Gutachten „Strategische Umweltprüfung zur Neuaufstellung der Regionalpläne/ Sachthema Rohstoffe“ wird um Erläuterung des Inhalts sowie des Anlasses zu diesem Gutachten gebeten.

Antwort

Beide Gutachten werden anliegend übersandt.

Die Durchführung einer Umweltprüfung im Rahmen einer Neuaufstellung von Regionalplänen schreibt § 8 des Raumordnungsgesetzes des Bundes verbindlich vor. Die Bearbeitung einer strategischen Umweltprüfung erfolgt in der Regel durch spezialisierte Gutachter- und/oder Planungsbüros. Für die strategischen Umweltprüfungen der in parallelen Neuaufstellungsverfahren zu erarbeitenden Regionalpläne für die Planungsräume I, II und III hat sich die Landesplanungsbehörde für die Durchführung einer Vorstudie entschieden.

Vorstudie

Diese erfolgte durch das Planungsbüro UmweltPlan GmbH aus Stralsund. Im Rahmen der Vorstudie wurde ein passfähiger und praktikabler Ansatz für die Regionalpläne in Schleswig-Holstein und die speziellen Instrumente entwickelt und getestet. Das erarbeitete inhaltliche und methodische Prüfkonzept der Vorstudie soll in den noch ausstehenden strategischen Umweltprüfungen für die ersten Entwürfe der Regionalpläne angewendet werden.

Strategische Umweltprüfung für Rohstoffgebiete

Im Anschluss an die Vorstudie wurde für die bereits im MILIG erarbeitete Kulisse der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Rohstoffabbau die Durchführung der strategischen Umweltprüfung an das Planungsbüro UmweltPlan GmbH aus Stralsund als Gutachten vergeben. Ziel des Gutachtens ist die Durchführung aller wesentlichen Prüfschritte einer strategischen Umweltprüfung für den vom Prüfaufwand als hoch einzuschätzenden Themenkomplex des Rohstoffabbaus.

Frage

S.155 Titel 0410-27101, die Frage bezog sich jedoch auf den Titel 27201 „Zuschüsse der EU für Projekte der Landespolizei Schleswig-Holstein und im Rahmen internationaler polizeilicher Zusammenarbeit“

Bitte das Ist 2019 im Einzelnen erläutern und warum wurde der Ansatz danach auf 0,0 T€ gesetzt. (Frage Abg. Bockey)

Antwort

Es handelt sich um Personalkosten für die Projekte Adebar - Aufbau analytischer Datenbanken, Erhebung und bundesweite Bereitstellung von analytischen Daten und Referenzmaterialien im Bereich neuer psychoaktiver Stoffe (NPS) - (bis Juni 2019) und Adebar plus - Ausbau analytischer Datenbanken, Erhebung und bundesweite Bereitstellung von analytischen Daten, pharmakologischen Daten, Verfahrensvorschriften und Referenzmaterialien

für neu auf dem Drogenmarkt auftretende Stoffe - (ab September 2019) im Bereich des Kriminaltechnischen Institutes. Die Projekte werden von der EU gefördert. Der Ansatz wurde unverändert zu den Vorjahren mit 0,0 T€ veranschlagt, da die Höhe und der Zeitpunkt der Erstattung durch die EU nicht konkret genug eingeplant werden kann.

Frage

S. 161 Titel 0410 – 531 01 „Nachwuchswerbung der Polizei“

Dr. Schäfer fragt, ob die Werbekampagne evaluiert wird? Information über Ergebnisse werden nachgeliefert.

Antwort

Die Werbekampagne wird im Sommer 2021 evaluiert.

Im Rahmen des Auswahlverfahrens 2020 wurden alle Teilnehmer/-innen befragt, wie sie auf den Polizeiberuf aufmerksam geworden sind. In dieser Abfrage finden sich die Werbemaßnahmen (Messen, Radio- und Kinowerbung, Plakataktionen, Werbeanzeigen, social media usw.) wieder. Die Antworten werden jeweils am Ende des Auswahlverfahrens ausgewertet. Für die Evaluierung der Werbekampagne mit dem THW Kiel werden die Auswertungsmöglichkeiten über Instagram und Facebook genutzt. Der THW Kiel teilt zudem mit, wie die Einzelbeiträge auf deren Seiten angenommen werden.

Frage

S. 156 Titel 0410-11168 (TG 68) „Einnahmen nach der Kampfmittelverordnung und sonstige Entgelte“

Bitte Sachstand der Gespräche mit dem Bund zur Kampfmittelräumung, insbesondere im Hinblick auf die Belastung der Ostsee, übermitteln.

Antwort

Gespräche mit dem Bund zur Kampfmittelräumung werden sowohl im Geschäftsbereich des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung sowie dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG) geführt; beide basieren auf Beschlusslagen der Umwelt-/Innenministerkonferenzen. (93. UMK/121. IMK). Im Nachgang wurden Arbeitsgemeinschaften gebildet, die in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen arbeiten. Aktuell wurde im Geschäftsbereich des MILIG eine bundesweite Übersicht des Status Quo zur Kampfmittelräumung erstellt. Diese beinhaltet auch die Belastung in der Ostsee. Mit Ergebnissen bzw. weiteren Sachstandsvorlagen ist zu den jeweiligen Konferenzen im nächsten Jahr zu rechnen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Kristina Herbst

Anlagen:

1. Gutachten Einzelhandel
2. Gutachten LEP Regionalplanung Wind



Dr. Lademann & Partner
Wissen bewegt.



Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein

Sachthema Einzelhandel



Endbericht

Im Auftrag des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integra-
tion des Landes Schleswig-Holstein
Hamburg/Berlin, 26.04.2020



Dr. Lademann & Partner
Wissen bewegt.



Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein

Sachthema Einzelhandel

Projektnummer: 20DLP2778

Exemplarnummer: 01

Ihre Ansprechpartner:

Ulrike Rehr, Partnerin/Prokuristin, Dr. Lademann & Partner

David Kamin, Senior Consultant, Dr. Lademann & Partner

Dr. Jan Hennig, Partner, GSK Stockmann

Prof. Dr. Dr. (h.c.) Ulrich Battis, Rechtsanwalt, GSK Stockmann

Nika Richard, Rechtsanwältin, GSK Stockmann

Im Auftrag des

Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein

Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel

Erarbeitet durch

Dr. Lademann & Partner

Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH

Friedrich-Ebert-Damm 311, 22159 Hamburg

GSK STOCKMANN Rechtsanwälte Steuerberater

Partnerschaftsgesellschaft mbB

Mohrenstraße 42, 10117 Berlin

Inhalt

	Abbildungsverzeichnis	III
	Tabellenverzeichnis	V
1	Ausgangslage und Aufgabenstellung	1
2	Allgemeine Entwicklungstrends im Einzelhandel	5
2.1	Demografischer Wandel	5
2.2	Betriebsformenwandel	6
2.3	Der Online-Handel erobert die Märkte	8
2.4	Entwicklung im periodischen Bedarfsbereich	13
2.5	Fazit	16
3	Sozioökonomische Rahmenbedingungen für die Einzelhandelsentwicklung in Schleswig-Holstein	18
4	Verfassungs- und europarechtlicher Rahmen	28
4.1	Verfassungsrechtlicher Rahmen	28
4.1.1	Kompetenzrechtliche Grenzen der raumordnungsrechtlichen Einzelhandelssteuerung	28
4.1.2	Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit	29
4.2	Europarechtliche Grenzen	30
5	Einzelhandelssteuerung der Länder im Vergleich	33
5.1	Kongruenzgebot	33
5.2	Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot	42
5.3	Integrationsgebot	51
5.4	Abstimmungsgebot und Einzelhandelskonzepte	61
5.5	Beeinträchtigungsverbot	66
5.6	Hersteller-Direktverkaufszentren	70
5.7	Agglomerationen	74

5.8	Umgang mit Bestandssituationen	78
6	Bearbeitung der gestellten Fragen	80
6.1	Begründung Ziffer 2 – Grundsatz Nahversorgung	80
6.2	Ziffer 3 – Zentralitätsgebot	86
6.2.1	Grundsätzliche Rechtfertigung des Zentralitätsgebots	86
6.2.2	Exkurs: Problematische Festlegung der Zentralen Orte außerhalb des LEP	87
6.2.3	Zu den Schwellenwerten in der Begründung zur Anwendung des Zentralitätsgebots	88
6.2.4	Alternative Ausnahmetatbestände vom Zentralitätsgebot	91
6.3	Ziffer 4 – Beeinträchtungsverbot	93
6.3.1	Grundsätzliche Rechtfertigung des Beeinträchtungsverbots	93
6.3.2	Schutz geplanter Zentraler Versorgungsbereiche	94
6.4	Ziffer 5 – Kongruenzgebot	95
6.4.1	Einzelhandel und Tourismus	96
6.4.2	Marktgebiet/Einzugsgebiet vs. Verflechtungsbereich einer Kommune	112
6.4.3	Grenzhandel	121
6.4.4	Fazit zum Kongruenzgebot	131
6.5	Ziffer 6 – Integrationsgebot	134
6.5.1	Integrationsgebot für nahversorgungsrelevante Nutzungen	134
6.5.2	Einheitliche Liste zentrenrelevanter Sortimente	144
6.5.3	Ausnahmen für zentrenrelevanten Einzelhandel außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche	156
6.5.4	Funktionaler Zusammenhang zwischen Kern- und Randsortiment	157
6.6	Bestandsregelung	159
6.7	Allgemeines	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Untersuchungsdesign	1
Abbildung 2: Lebenszyklus der Betriebsformen	6
Abbildung 3: Gesamtentwicklung stationärer und Online-Handel in Deutschland	8
Abbildung 4: Onlineanteil je Branche am jeweiligen Gesamtmarkt 2018	10
Abbildung 5: Anteil der Online-Shopper nach Ortsgrößenklassen	12
Abbildung 6: Wesentliche Standorttrends des Lebensmitteleinzelhandels	15
Abbildung 7: Zentralörtliches System Schleswig-Holstein	18
Abbildung 8: Einwohnerdichte in Schleswig-Holstein	20
Abbildung 9: Bevölkerungsprognose für Schleswig-Holstein bis 2030	21
Abbildung 10: Altersstruktur der Bevölkerung	22
Abbildung 11: Kaufkraftkennziffern der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins im Vergleich	23
Abbildung 12: Kaufkraftkennziffern auf Gemeindeebene	24
Abbildung 13: Zentralität der Kreise Schleswig-Holsteins	25
Abbildung 14: Durchschnittliche Verkaufsflächengröße in den Zentralen Orten Schleswig-Holsteins (Trade Dimensions)	85
Abbildung 15: Prüfung des mittelzentralen Verkaufsflächenschwellenwerts in ausgewählten Mittelzentren	89
Abbildung 16: Darstellung der „70/30-Regel“ im Kongruenzgebot	99
Abbildung 17: Einzugsgebiet des Lidl-Markts in Büsum (Heider Straße 6)	100
Abbildung 18: Umsatzherkunftsanteile des Lidl-Markts in Büsum (Heider Straße 6)	101
Abbildung 19: Einzugsgebiet des Lidl-Markts in Wyk (Hemkweg 6)	102
Abbildung 20: Umsatzherkunftsanteile des Lidl-Markts in Wyk (Hemkweg 6)	103
Abbildung 21: Einzugsgebiet des Rewe-Markts in Sankt-Peter-Ording (Nordergeest 2)	104
Abbildung 22: Umsatzherkunftsanteile des Rewe-Markts in Sankt-Peter-Ording (Nordergeest 2)	105
Abbildung 23: Einzugsgebiet des Rewe-Markts in Schönberg (Holstein) (Kuhlenkamp 1c)	106

Abbildung 24: Umsatzherkunftsanteile des Rewe-Markts in Schönberg (Holstein) (Kuhlenkamp 1c)	107
Abbildung 25: Einzugsgebiet des Familia-Markts in Timmendorfer Strand (Höppnerweg 8)	108
Abbildung 26: Umsatzherkunftsanteile des Familia-Markts in Timmendorfer Strand (Höppnerweg 8)	109
Abbildung 27: Einzugsgebiet des Edeka-Markts in Grube (Bürgermeister-Höppner-Straße 1a)	110
Abbildung 28: Umsatzherkunftsanteile des Edeka-Markts in Grube (Bürgermeister-Höppner-Straße 1a)	111
Abbildung 29: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Glückstadt	113
Abbildung 30: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Heiligenhafen	114
Abbildung 31: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Tönning	115
Abbildung 32: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Kappeln	116
Abbildung 33: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Husum	117
Abbildung 34: Vergleich des Einzugsgebiets eines Baumarkts in Rendsburg mit dem Verflechtungsbereich der Standortkommune	118
Abbildung 35: Vergleich des Einzugsgebiets eines Lidl-Markts mit dem Verflechtungsbereich in Friedrichstadt	120
Abbildung 36: Einzugsgebiet des Lidl-Markts in Süderlügum	130
Abbildung 37: Umsatzherkunftsanteile des Lidl-Markts in Süderlügum (Hauptstraße 38)	131
Abbildung 38: Beispiel Integrationsgebot Schenefeld	136
Abbildung 39: Beispiel Integrationsgebot Tönning	137
Abbildung 40: Beispiel Integrationsgebot Heide	139

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Standortanforderungen der Betriebstypen des Lebensmitteleinzelhandels	15
Tabelle 2: Einwohnerentwicklung in den Kreisen u. kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins im Vergleich.....	19
Tabelle 3: Tourismusentwicklung im Vergleich.....	26
Tabelle 4: Rechenmodell zur Tragfähigkeitsberechnung für Lebensmitteldiscounter	82
Tabelle 5: Rechenmodell zur Tragfähigkeitsberechnung für Lebensmittelvollsortimenter	82
Tabelle 6: Rechenmodell zur tragfähigen Mantelbevölkerung (Beispiel Grube).....	83
Tabelle 7: Durchschnittliche Verkaufsflächengröße der strukturprägenden Lebensmittelbetriebe in Schleswig-Holstein (Trade Dimensions)	85

1 Ausgangslage und Aufgabenstellung

Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein (MILI) als Landesplanungsbehörde **schreibt den Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 (LEP; mit Ausnahme des Sachthemas Windenergie, das Gegenstand eines eigenständigen Verfahrens ist) fort**. In der Zeit vom 28.11.2018 bis zum 31.05.2019 hat das Beteiligungsverfahren gem. § 5 Landesplanungsgesetz (LaplaG) zum ersten Entwurf der Fortschreibung („Entwurf 2018“) stattgefunden.

Das MILI beabsichtigt auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen den Entwurf 2018 zu überarbeiten und im Laufe des Jahres 2020 einen 2. Entwurf der Fortschreibung des LEP vorzulegen.

Der Inhalt und Aufbau der Arbeiten entsprechen dabei den nachfolgend aufgeführten Bausteinen:

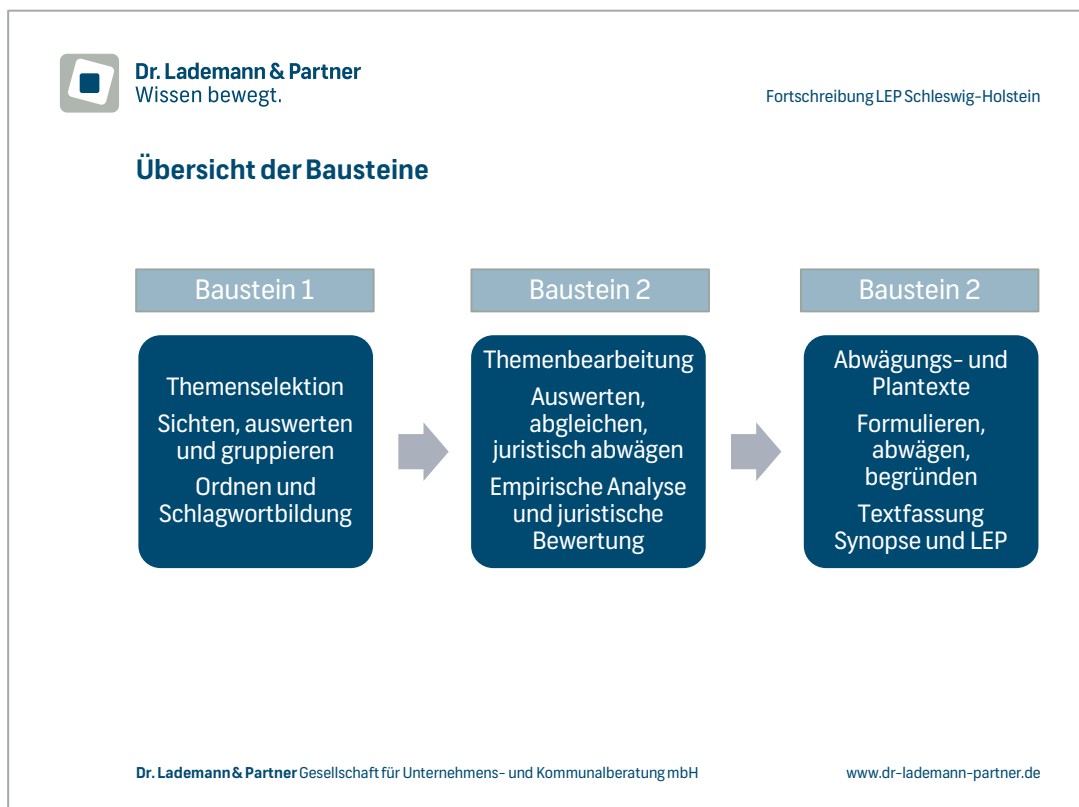


Abbildung 1: Untersuchungsdesign

Im vorliegenden Bericht steht dabei der Baustein 2 zur Erarbeitung einer gutachterlichen Stellungnahme zu ausgewählten Fragestellungen im Blickpunkt. Dabei werden unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung auf Landes- und Bundesebene sowie auf europäischer Ebene insbesondere die folgenden Punkte bzw. Fragestellungen zum

Entwurf 2018 des LEP Kapitel 3.10 Einzelhandel gutachterlich bewertet und eingeordnet:

1. Begründung Ziffer 2 – Grundsatz Nahversorgung:

- Müssen hinsichtlich der Tragfähigkeit von Lebensmittelmärkten die gängigen Größenordnungen für Lebensmitteldiscountmärkte (1.000 – 1.200 qm VK) und Lebensmittelvollsortimenter (1.400 – 1.800 qm VK) sowie die dafür notwendige Mantelbevölkerung (6.000 – 8.000 Einwohner/Innen im unmittelbaren Versorgungsgebiet, i.d.R. das Gemeindegebiet) angepasst werden?

2. Ziffer 3 – Zentralitätsgebot:

- Auf Verkaufsflächenschwellenwerte in der Zielformulierung soll verzichtet werden. Gleichzeitig sollen empirisch abgeleitete, landesplanerische Praxis-Schwellenwerte in der Begründung aufgenommen werden. Sind die vorgesehenen Praxis-Schwellenwerte in der Begründung weiterhin empirisch ableitbar?
- Sind die alternativen Ausnahmetatbestände vom Zentralitätsgebot zulässig und ausreichend?

3. Ziffer 4 – Beeinträchtungsverbot:

- Ist es zulässig, auch geplante Zentrale Versorgungsbereiche vom Beeinträchtungsverbot zu erfassen?

4. Ziffer 5 – Kongruenzgebot:

- Kann das Kongruenzgebot vor dem Hintergrund des Strukturwandels im Einzelhandel, der Digitalisierung sowie verdichteter Ballungsräume auf der einen Seite und dünn besiedelter ländlicher Gebiete auf der anderen Seite weiterhin als Ziel formuliert werden?
- Ist der Wesentlichkeitsmaßstab (30 %-Schwellenwert) zutreffend gewählt?
- Wie soll mit dem Maßstab in dünn besiedelten ländlichen Räumen umgegangen werden?
- Berücksichtigt der Maßstab ausreichend die touristische Kaufkraft (Übernachtungs- und Tagesgäste)? Sollten mindestens Übernachtungsgäste als Einwohneräquivalent zum Verflechtungsbereich gezählt werden?
- Berücksichtigt der Maßstab ausreichend die Nachfrage skandinavischer Kunden im Grenzland?

5. Ziffer 6 – Integrationsgebot:

- Sind die vier kumulativ zu erfüllenden Ausnahmetatbestände von der Beschränkung der nahversorgungsrelevanten Sortimente auf die Zentralen Versorgungsbereiche rechtlich hinreichend bestimmt?

- Ist das Kriterium der „notwendigen Unterversorgung in einem Bereich außerhalb des Nahbereichs eines ZVB“ (Ausnahmevoraussetzung 2) mit dem Verbot einer Bedarfsprüfung und der Planungshoheit der Gemeinden vereinbar?
 - Ist das Kriterium „Vorhabenumsatz im angemessenen Verhältnis zur sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbereich“ (Ausnahmevoraussetzung 3) mit dem Verbot einer Bedarfsprüfung vereinbar?
 - Ist das Kriterium „nicht wesentliche Beeinträchtigung der dezentralen Standortstruktur der Nahversorgung (Ausnahmevoraussetzung 4) zu unbestimmt bzw. im Widerspruch zum Ziel der Zentralisierung der Nahversorgung im ZVB?
 - Begründung zu Ziffer 6 Abs. 1: Ist das Verbot der wesentlichen Überlappung der Nahbereiche eines Nahversorgungsstandorts mit dem Nahbereich eines Zentralen Versorgungsbereichs zulässig? Berücksichtigt der 15 %-Schwellenwert zur wesentlichen Überlappung die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Siedlungsräume ausreichend (z. B. dicht besiedelte Stadt-(Umland-)Bereiche)?
- Ist es zulässig, keine Ausnahmen für zentrenrelevanten Einzelhandel außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche zuzulassen?
 - Ist die Vorgabe eines funktionalen Zusammenhangs zwischen Kern- und Randsortiment zulässig?

6. Bestandsregelung:

- Ist es zulässig, sämtliche Einzelhandelsstandorte, die mit dem neu geplanten Zielsystem nicht vereinbar sind, auf den Bestandsschutz zu reduzieren oder müssten Ausnahmen eröffnet werden?
- Ist eine feste und einmalige 5 %-Erweiterungsoption gegenüber einer qualitativen Betrachtung zulässig?

7. Allgemeines:

- Berücksichtigt der Entwurf ausreichend die mit den Folgen der zunehmenden Digitalisierung verbundenen Auswirkungen auf den stationären Einzelhandel?

Zunächst erfolgte eine einleitende Darstellung und Bewertung allgemeiner Entwicklungstendenzen im Einzelhandel (auf Angebots- und Nachfrageseite) sowie der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein einschließlich der Tourismusentwicklung. Ziel war dabei die Einordnung der Empfehlungen zur künftigen Einzelhandelssteuerung in Schleswig-Holstein in den angebots- und nachfrageseitigen Kontext.

Zudem folgen eine Übersicht der Steuerungsregelungen in den übrigen Ländern Deutschlands und eine allgemeine Darstellung der zu berücksichtigenden Rechtsprechung.

Im Anschluss daran wurde zu den einzelnen Fragestellungen die zugehörige Rechtsprechung dargestellt, der Blick auf die Regelungen in anderen Ländern geworfen und die Herleitung mit praxisrelevanten Fallbeispielen durchgeführt. Insgesamt erfolgte somit sowohl eine städtebaulich-ökonomische als auch eine juristische Einschätzung und Bewertung.

Ziel der Bearbeitung der drei Bausteine ist letztlich die Ableitung rechtssicherer Ziele und Grundsätze für das Kapitel Einzelhandel des LEP. Diese sollen eine verträgliche, aber auch nachhaltige und zukunftsfähige Einzelhandelsentwicklung im Land sicherstellen und ermöglichen.

Für die Bearbeitung des o.g. Untersuchungskonzepts für die drei Bausteine waren folgende **Primär- und Sekundäranalysen** erforderlich:

- Sekundäranalyse der Daten des Statistischen Landesamts sowie einschlägiger Institute bezüglich der sozioökonomischen Rahmendaten in Schleswig-Holstein;
- Aufbereitung des Datenmaterials zur allgemeinen Entwicklung des Einzelhandels und des Kundenverhaltens;
- Internet-, Datenbank- und Telefonrecherchen bezüglich der raumordnerischen Instrumente sowie der Rechtsprechung;
- Auswertung und Aufbereitung von Daten aus unseren hauseigenen Bestandsdatenbanken;
- Auswertung und Aufbereitung von Daten aus Einzelhandelskonzepten, v.a. für schleswig-holsteinische Kommunen (sowohl von Dr. Lademann & Partner als auch von anderen Gutachtern);
- Einzugsgebietsanalysen mit Hilfe unseres GIS;
- Durchführung von (telefonischen) Expertengesprächen mit relevanten Akteuren der Steuerung des Einzelhandels zur Diskussion von Erfahrungen in anderen Ländern (Was funktioniert dort gut? Was nicht?).

2 Allgemeine Entwicklungstrends im Einzelhandel

2.1 Demografischer Wandel

Der demografische Wandel stellt den deutschen Einzelhandel anhaltend vor **neue Herausforderungen**. Nach einem langen Zeitraum des Wachstums steht in den nächsten Jahrzehnten erstmals ein Rückgang der Einwohnerzahl bevor. Und während die Lebenserwartung vor 100 Jahren noch durchschnittlich 46 Jahre betrug, wird in einigen Jahren fast die Hälfte der deutschen Bevölkerung 50 Jahre oder älter sein.

Für den Einzelhandel bedeutet dies konkret, dass der demografische Wandel ...

- ... sich langfristig und stetig vollzieht, seine Ausprägungen und Auswirkungen nicht grundsätzlich umkehrbar, aber durch politische Entscheidungen in Teilen steuerbar sind. Der Einzelhandel kann sich frühzeitig anpassen und Wettbewerbsvorteile generieren.
- ... mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Regionen sowie auch zeitversetzt voranschreitet. Bundesweit ist ein Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitig absoluter Zunahme der über 60-Jährigen zu erwarten. Jedoch leiden die meisten Regionen in den Neuen Ländern stärker unter Bevölkerungsschrumpfung und Überalterung als die Alten Länder, in welchen teilweise starke Einwanderungsüberschüsse (z.B. Achse Frankfurt-Stuttgart, Metropolregion Hamburg) zu verzeichnen sind. Aber auch im Osten bleiben attraktive Ballungsräume für den Einzelhandel vorhanden.
- ... je nach regionaler Ausgangslage unterschiedliche Herausforderungen für den Einzelhandel mit sich bringt. So ist in einzelnen Teilen mit starker Urbanisierung, in anderen mit Suburbanisierung zu rechnen. Wieder andere Regionen überaltern stark und andere wiederum ziehen verstärkt jüngeres Publikum an. Daher müssen Standortumfeld und Marketingkonzepte aufeinander abgestimmt werden.

Zieht man zusätzlich die soziografischen und ökonomischen Tendenzen

- Veränderung der Konsumentenbedürfnisse,
- Haushaltstypenverschiebung („Singlesierung“) und
- Absinken des Einzelhandels-Anteils am privaten Verbrauch

mit in Betracht, so folgt daraus ein starker Anpassungsdruck für den Einzelhandel.

Da eine Veränderung immer auch eine Chance bedeutet, eröffnet dieser Wandel gleichzeitig neue Märkte. Es gilt also, diejenigen Standorte, die in Kombination mit dem

Einsatz der Instrumente des Handelsmarketings für das eigene Unternehmen zielloptimal sind, frühzeitig zu erkennen und vor der Konkurrenz zu besetzen.

2.2 Betriebsformenwandel

Der Einzelhandel in Deutschland sieht sich zahlreichen Veränderungen ausgesetzt. Mit den o.g. demografischen Entwicklungen gehen bei den Verbraucherbedürfnissen **Präferenzverschiebungen** einher. U.a. sind im Bereich des Food- und Nearfood-Segments in Verbindung mit diversifizierten Arbeitszeitmodellen, ein gesteigertes Gesundheitsbewusstsein und Nachfrage nach mehr „Convenience“, der Wunsch nach Fair Trade/Bio, Regionalität und „Handwerk“ gestiegen. Veränderte Haushaltsgrößen fragen andere Produktgrößen nach. Im Bereich Nonfood spielt u.a. der Trend zur Individualisierung – jedoch bei Produkten ohne Mehrwert nach wie vor auch der Preis – eine Rolle. Dieser demografische und sozioökonomische Wandel macht es für den Einzelhandel unumgänglich, **neue Konzepte** zu entwickeln, um konkurrenz- und somit auch überlebensfähig wirtschaften zu können.

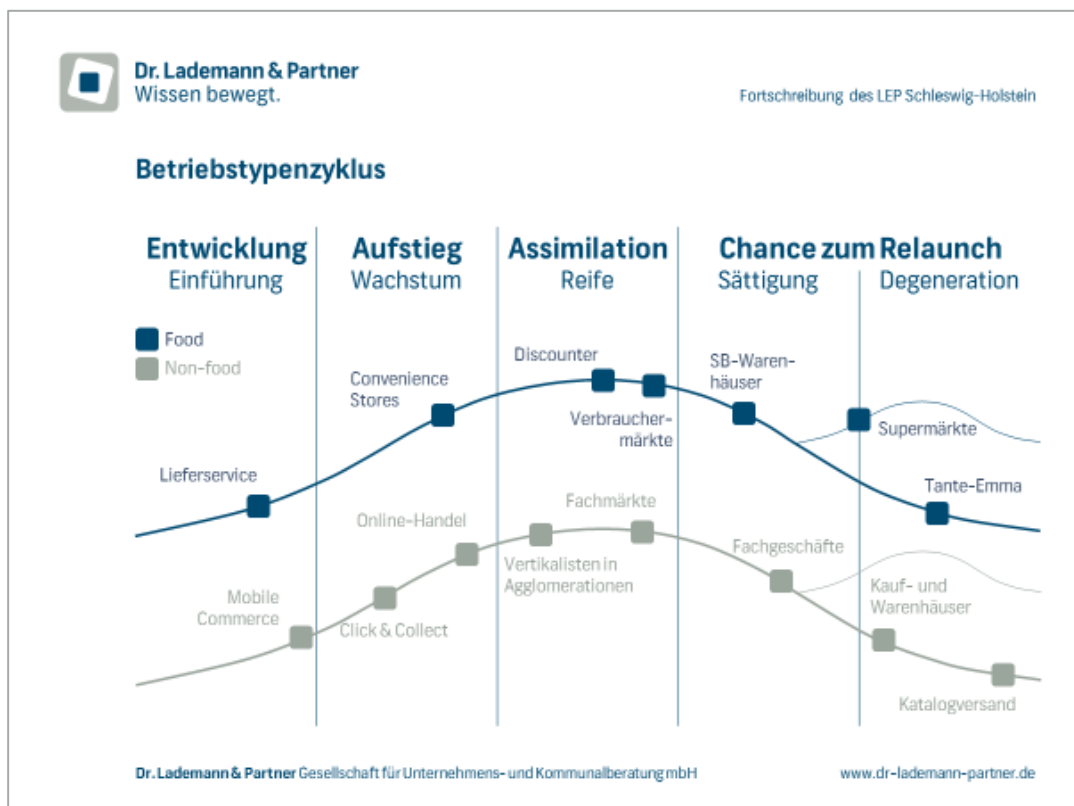


Abbildung 2: Lebenszyklus der Betriebsformen

Dabei ist zu prüfen, ob der Lebenszyklus (Wandel) einzelner Betriebsformen von temporärer Natur ist (z.B. durch Nachfrageschwäche) oder ob sich hierin bereits Vorzeichen eines (nur hinausschiebbaren) Niedergangs ausdrücken (siehe Abbildung). So

hat beispielsweise das Warenhaus seinen Zenit bereits überschritten. Handelsmanager dieser Vertriebsform sind folglich gezwungen, das Format anzupassen und durch einen Relaunch des Marketingkonzepts den Abschwung zu verhindern. Kleinflächigere Betriebstypen wiederum werden entweder aus dem Markt gedrängt oder müssen sich zunehmend spezialisieren („Nischenplayer“). Absatzkanäle hingegen wie der **B2C E-Commerce**¹ sind weiterhin aufstrebend und verfügen über hohes Wachstumspotenzial.

Wirft man einen Blick auf die Marktanteilsverschiebung im gesamten Einzelhandel (Food- und Nonfood-Bereiche), so neigt sich das **Gewicht hin zu discountorientierten Konzepten**. In den vergangenen Jahren ist der Marktanteil der Fachmärkte und Lebensmitteldiscounter stark angestiegen. Der Trend konnte allerdings nicht gleichermaßen fortgesetzt werden. Zu den Gewinnern der nächsten Jahre werden neuere Vertriebswege wie der Online-Handel oder stark fachmarktgeprägte Angebotsformen wie fachmarktorientierte Shopping-Center gehören. In klassischen Shopping-Centern zeigt sich in den letzten Jahren ein Frequenzrückgang, weshalb u.a. mit der Ausweitung des Food-Courts und der Integration von digitalen Angeboten mit Ziel der Steigerung der Besuchsanlässe und der Erhöhung der Verweildauer entgegengewirkt wird („Third-Place“). Weiterhin an Marktanteilen verlieren werden voraussichtlich die Warenhäuser sowie traditionelle Fachgeschäfte (gepaart mit Altersnachfolgeproblemen). Diese Entwicklung unterstreicht den Fortlauf der Betriebstypendynamik in Deutschland, die sich in einem Verdrängungsprozess älterer Betriebstypen durch neuere darstellt.

Mit Blick auf die Betriebsformentheorie ist es schließlich auch bemerkenswert, dass es in den vergangenen Jahren anstelle des Eintritts neuer Betriebsformen zu einem heftigen **Preiswettbewerb** und einem weiteren Verfall der Margen gekommen ist. Gerade weil die Discounter, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser sich nicht assimiliert haben, haben sie offenbar das Reifestadium noch nicht erreicht. Solange dies der Fall ist und die Nahversorger konstitutiv bedingt ihre Wettbewerbsnachteile nicht verringern können, herrscht angesichts der Marktlage ein Verdrängungswettbewerb. Dieser Umstand ist zuletzt hauptverantwortlich für das konstant hohe Flächenwachstum im deutschen Einzelhandel, wengleich nach Untersuchungen von Dr. Lademann & Partner v.a. in den überbesetzten Räumen ein „Gesundshrumpfen“ festzustellen ist.

¹ B2C steht für Business-to-Consumer und somit für den Teil des Online-Handels, der zwischen einem Unternehmen und einem Konsumenten stattfindet. Im Gegensatz dazu definiert der B2B E-Commerce den elektronischen Handel zwischen zwei Unternehmen bzw. der C2C E-Commerce zwischen zwei Privatpersonen.

2.3 Der Online-Handel erobert die Märkte

Das Wachstum des E-Commerce-Markts in Deutschland setzt sich seit Jahren stetig fort. Hierbei geht einerseits eine Verschiebung innerhalb des Distanzhandels in Form einer **Verdrängung des klassischen Katalogversands** einher: Belief sich im Jahr 2008 der Anteil des Online-Handels am Versandhandel auf rd. 47 %, wurde für das Jahr 2018 bereits ein Anteil von 95 % des gesamten Versandhandels festgestellt.

Der Vormarsch des Online-Handels führt auch dazu, dass der Anteil und somit die Bedeutung am langsamer wachsenden Gesamteinzelhandel (stationär und nicht-stationär) zunimmt. 2019 betrug der Anteil des Online-Handels am gesamten Einzelhandel laut Angaben des HDE rund 10,8 %.

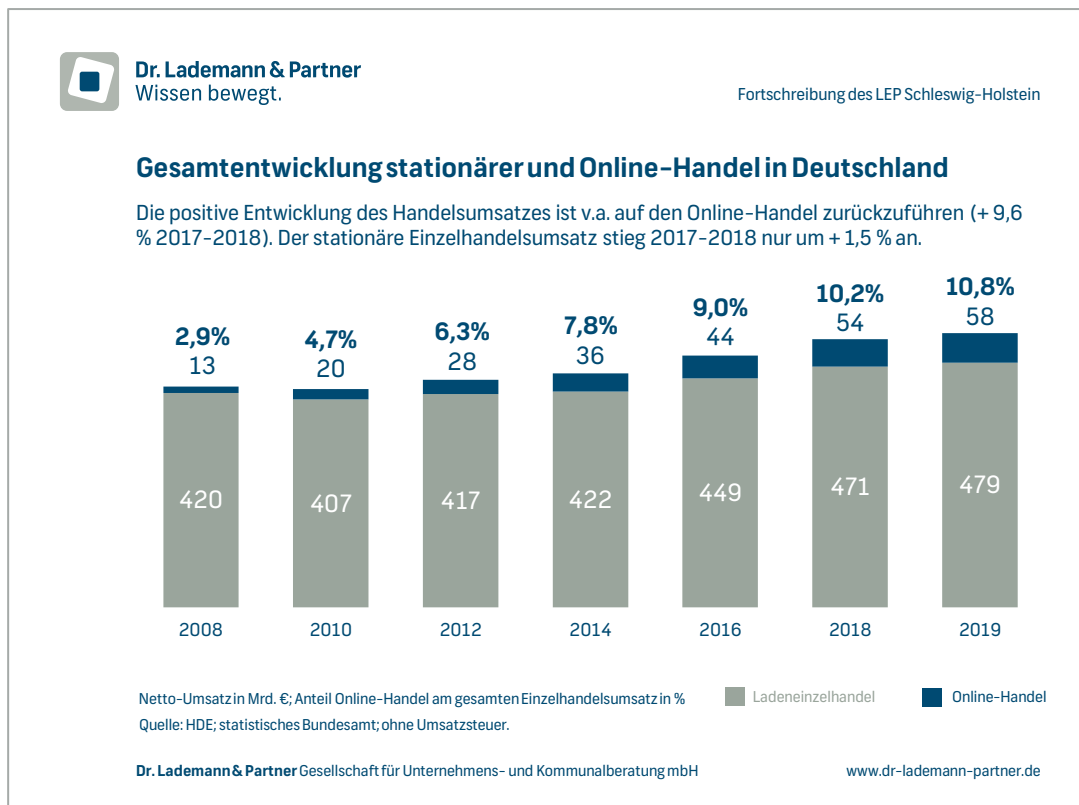


Abbildung 3: Gesamtentwicklung stationärer und Online-Handel in Deutschland

Es verwundert daher nicht, dass der Vormarsch des Online-Handels zu beträchtlichen Umsatzverlagerungen gerade zu Lasten des innerstädtischen Einzelhandels geführt hat, da innenstadttypische Sortimente wie Bekleidung, Schuhe, Spielwaren, Bücher oder Elektronik besonders stark vom Online-Handel betroffen sind. Dabei verliefen die Wachstumsraten in den einzelnen Sortimenten in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich. Der stationäre Handel gerät durch den Online-Handel unter Druck,

- wo Branchen durch Innovationen komplett auf den Kopf gestellt werden (z.B. Buchhandel; E-Books);

- wo man als Händler durch den Fokus auf austauschbare Herstellermarken unmittelbar in einen Preisvergleich hineinkommt (insbesondere Elektrofachmärkte);
- wo der Kunde keinen echten Zusatznutzen für einen tendenziell höheren Preis bekommt (geringe Aufenthaltsqualität, geringe Beratungsqualität);
- wo der Kunde anonym bleibt und Kundenbindung auch nicht angestrebt wird;
- wo man als Händler stationär aufgrund rechtlicher Restriktionen oder faktischen Platzmangels nicht wachsen kann;
- wo die (Innen-)Stadt kein attraktives und ausreichend großes Angebot im stationären Einzelhandel aufweist und dieses nicht ausreichend vermarktet wird (z.B. Auffindbarkeit und Informationen im Internet).

Daraus wird deutlich, dass die Entwicklung des Online-Handels nicht nur allgemein für den stationären Handel eine große Herausforderung darstellt, sondern aufgrund der Ausrichtung auf Innenstadtleitsortimente zu Umsatzverlusten und folglich **verstärktem Strukturwandel in den Zentren** geführt hat. Hierbei zeigt sich, dass „Verlierer“ der Entwicklung vor allem kleinere Mittelstädte sowie die Stadtteilzentren von Großstädten sind. Umgekehrt ist für die Metropolen in Deutschland sowie für Mittelstädte mit beachtlichem Einzugsgebiet ein weiteres Wachstum zu erwarten.

Wie bereits angedeutet, schlägt sich das Wachstum des Online-Handels branchenspezifisch in unterschiedlichem Maße nieder. Während das Nonfood-Segment besonders stark vom interaktiven Handel betroffen ist, werden die Umsätze im periodischen Bedarfsbereich auch weiterhin ganz überwiegend im stationären Lebensmittel- und Drogerieeinzelhandel generiert. Die Sortimente des täglichen Bedarfs werden vom Online-Handel derzeit nur geringfügig tangiert. Gerade in Klein- und Mittelstädten liegen die Entwicklungschancen des stationären Einzelhandels daher eher im periodischen als im aperiodischen Bedarf. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die Umsatzanteile (online vs. stationär) verschiedener Einzelhandelsbranchen im Jahr 2018.

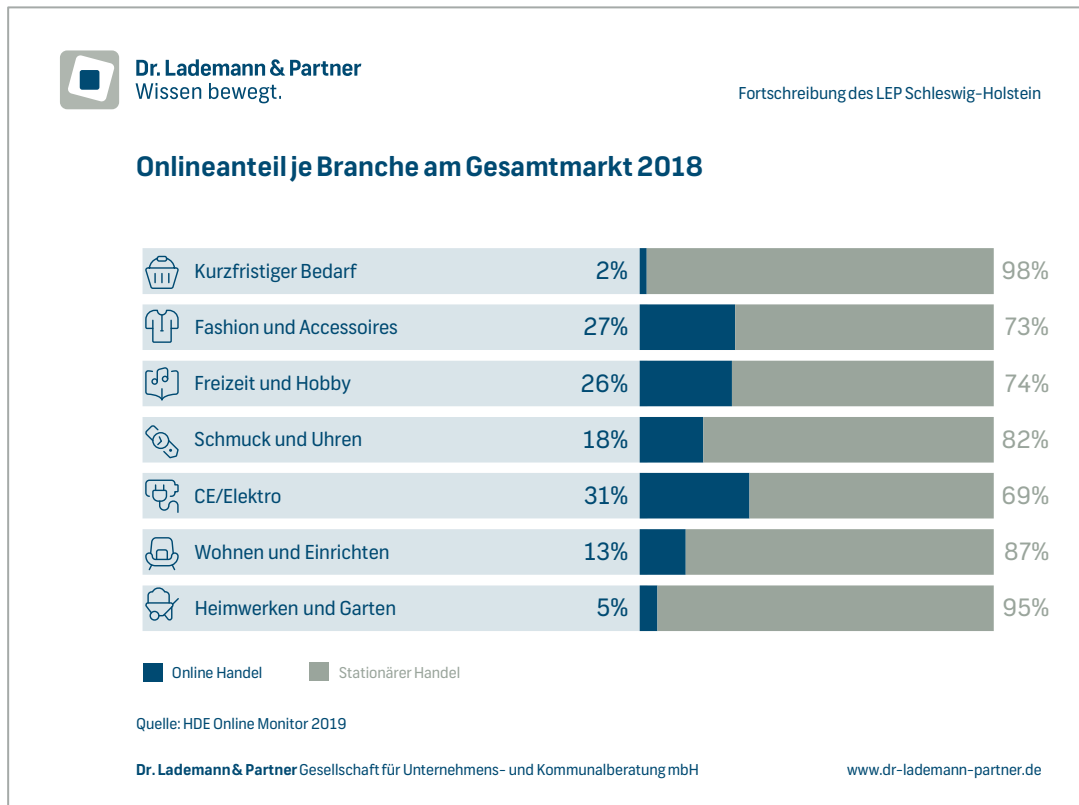


Abbildung 4: Onlineanteil je Branche am jeweiligen Gesamtmarkt 2018

Nach den Prognosen² der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) bleibt das Einzelhandelsvolumen im stationären Handel bis zum Jahr 2025 „unterm Strich“ weitgehend stabil, da einerseits von einem Anstieg des Einzelhandelsumsatzes ausgegangen werden kann. Andererseits geht die GfK in ihrer Prognose bis 2025 davon aus, dass sich der Anteil des Online-Umsatzes am gesamten Einzelhandelsumsatz von ehemals 9 % im Jahr 2014, jedoch in deutlich abgeschwächter Dynamik, auf künftig etwa 15 % erhöhen wird. Es ist damit zu rechnen, dass der Online-Anteil in einzelnen Branchen (v.a. Fashion sowie Sport und Freizeit) bis zum Jahr 2025 auf über 30 % ansteigen wird.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in einzelnen Sortimenten bereits erste Sättigungstendenzen festzustellen sind. Blickt man z.B. auf das Segment Bekleidung, zeigt sich für die jüngere Vergangenheit, dass die jährlichen Zuwachsraten auf +2 %- bis +5 %-Punkte abgesunken sind. Auch bei Büchern/Schreibwaren konnten z.B. zuletzt überhaupt keine nennenswerten Zuwächse mehr festgestellt werden. Insofern sind bei einigen onlineaffinen Segmenten die Grenzen des Wachstums allmählich erreicht. Der stationäre Handel wird somit auch künftig eine bedeutende Rolle einnehmen. Die Verknüpfung der Kanäle³ trägt zudem zur Stabilisierung des stationären Handels bei.

² Vgl. ECOMMERCE: WACHSTUM OHNE GRENZEN? - Online-Anteile der Sortimente - heute und morgen - White Paper, Juli 2015.

³ D.h., dass bisher rein stationär aktive Einzelhändler (z.B. mit einem Laden in der Innenstadt) neue Vertriebswege erschließen und z.B. durch die Einrichtung eines eigenen Online-Shops den Online-Handel stärker in den Verkaufsprozess einbinden. Hiermit

Sortimente, die eine komplexe Logistik (z.B. gekühlte Lebensmittel) aufweisen, waren bislang weniger durch den Online-Handel tangiert. Hier liegen noch wesentliche Wachstumspotenziale, wenngleich davon auszugehen ist, dass der Lebensmitteleinzelhandel auch zukünftig primär stationär abgewickelt werden wird.

Bei der Prognose von Umsatzanteilen der Kanäle „stationär“ bzw. „interaktiv“ muss darauf hingewiesen werden, dass eine exakte Trennung von Kanälen nicht mehr möglich ist. Für den örtlichen Einzelhandel müssen diese Abflüsse in den nicht-stationären Handel nicht zwangsläufig mit einem Umsatzrückgang gleichzusetzen sein. Durch Multichannel-Strategien (wie click-and-collect) verschwimmen vielmehr zunehmend die Grenzen zwischen stationär und online (sog. Seamless Shopping). Faktisch muss auch auf die Innovationskraft des stationären Handels hingewiesen werden, der sowohl in den zurückliegenden Jahren stets Konzept- oder Sortimentsanpassungen vornahm und auch heute erfolgreich mit neuen Konzepten und Omnichannel-Lösungen auf den intensivierten Wettbewerb reagiert. Zugleich besteht die Möglichkeit für stationäre Händler, Waren zusätzlich über Online-Marktplätze wie eBay und Amazon abzusetzen.

Je nach Warenangebot im eigenen Wohnort oder in der eigenen Region werden bestimmte Warengruppen zunehmend online eingekauft. So haben in kleineren und mittelgroßen Städten Warengruppen wie Sportartikel, Hobby, Freizeit und Kosmetik, Drogerie online eine höhere Relevanz für die Verbraucher als in Großstädten.⁴ Dennoch ist der Anteil der Online-Shopper in Großstädten höher als in kleineren Städten.

können potenzielle Kunden über verschiedene Kommunikations- und Vertriebskanäle erreicht und zum Kauf angeregt werden. Mit einer Verknüpfung von Offline- und Online-Aktivitäten können sich Einzelhändler breiter aufstellen und die Vorteile des stationären Handels mit den Vorteilen des interaktiven Handels verknüpfen.

⁴ Vgl. KPMG (2015): Consumer Barometer Ausgabe 1/2015, S. 8.

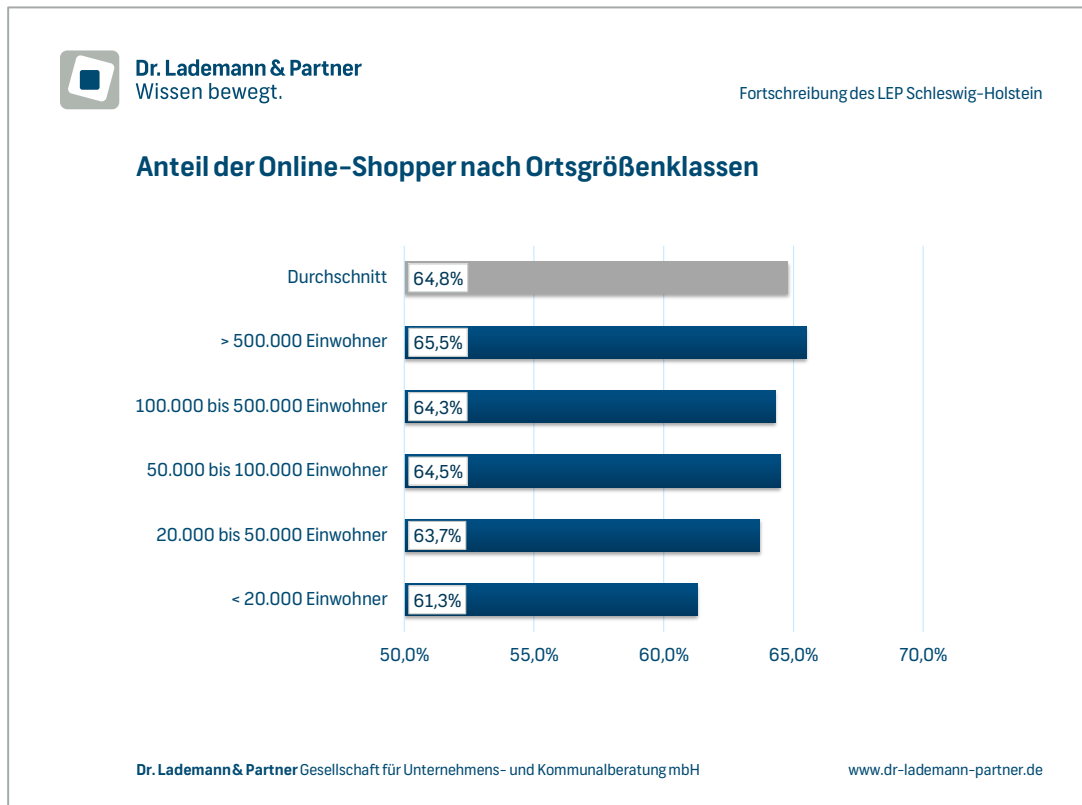


Abbildung 5: Anteil der Online-Shopper nach Ortsgrößenklassen

Der **Anteil der Online-Shopper in Schleswig-Holstein** an der Gesamtbevölkerung des Landes beträgt 60,9 % und liegt somit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Vor allem im Süden Deutschlands in Bayern und Baden-Württemberg sowie in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin kaufen die Bewohner am häufigsten online.

Vermeehrt kauft auch die Altersklasse 60+ online ein. Die Altersklasse verzeichnete zwischen 2016 und 2017 ein Wachstum von 44 %. Dadurch steigt auch das Durchschnittsalter der Online-Shopper. Im Land Schleswig-Holstein ist das Durchschnittsalter ebenfalls gestiegen. Das Durchschnittsalter liegt derzeit bei 45 Jahren und damit rund 2 % über dem Bundesdurchschnitt.⁵ Das Durchschnittsalter der jeweiligen Bevölkerung korrespondiert mit dem Anteil der Onlinekäufer – je höher das Durchschnittsalter, desto niedriger der Anteil der Online-Shopper.

⁵ Vgl. Handelsverband Deutschland (2018): Online Monitor 2018, S. 25.

2.4 Entwicklung im periodischen Bedarfsbereich

Die Betriebsformen unterscheiden sich in Sortiment, Preisgestaltung, Verkaufsform und Größe. Im Lebensmittelsegment gibt es folgende Betriebsformen:

- Lebensmittelgeschäft (bis zu 400 qm Verkaufsfläche)
- Supermarkt (400 bis 799 qm Verkaufsfläche)
- Kleiner Verbrauchermarkt (800 bis 1.499 qm Verkaufsfläche)
- Großer Verbrauchermarkt (1.500 bis 4.999 qm Verkaufsfläche)
- SB-Warenhaus (ab 5.000 qm) sowie
- Lebensmitteldiscounter⁶ (heute zumeist 1.200 bis 1.300 qm Verkaufsfläche)

Zusätzlich zur Angebotsform wird nach Sortimenten und Branchen differenziert. Das Gesamtsortiment Nahversorgung beinhaltet insbesondere folgende Sortimentsgruppen mit den entsprechenden Inhalten:

- Nahrungs- und Genussmittel mit Bäckern, Fleischern, Getränkehandel, Tabakwaren, Kioskanbietern, Reformhäusern sowie dem gesamten Lebensmittelhandel und
- Gesundheits- und Körperpflege mit Drogeriewaren, Wasch- und Putzmitteln sowie Zeitungen/Zeitschriften.

Ein wesentlicher Faktor in der Nahversorgungsentwicklung ist durch die **betriebswirtschaftlich bedingten Maßstabsprünge** der durchschnittlichen Betriebsgrößen und einer damit verbundenen abnehmenden Anzahl von Betrieben und Standorten bedingt. So liegt die mindestoptimale Verkaufsfläche für Vollversorger aktuell bei mindestens rd. 1.000 bis 1.400 qm, bei Discountern häufig bei etwa 1.000 qm. Die Folge ist, dass die Versorgungsfunktion einer ursprünglich großen Anzahl kleinerer Betriebseinheiten von immer weniger, dafür aber größeren Betrieben übernommen wird. Die angestrebten und auch betriebswirtschaftlich notwendigen Einzugsgebiete dieser Betriebe werden größer, was neben dem Wettbewerbsdruck unter den Betreiberfirmen auch zu einer deutlichen Präferenz von PKW-orientierten Standorten an wichtigen Verkehrsachsen geführt hat. Größere Lebensmittelanbieter spielen allerdings auch eine wichtige Rolle für Stadtteil- und Wohngebietszentren durch ihre **Funktion als Magnetbetriebe und Frequenzbringer**.

Die Erosion von Nahversorgungsbereichen wird jedoch keineswegs nur durch periphere Standorte ausgelöst oder verstärkt. Hierbei spielen zunehmende **Aktivitätskopplungen der Verbraucher** zwischen dem Einkauf von Sortimenten des kurzfristigen Bedarfsbereichs und dem Arbeitsweg eine immer größere Rolle. Dies wird noch durch Suburbanisierungsprozesse forciert, die teils zu einer

⁶ Discounter unterscheiden sich von den übrigen Lebensmittelbetrieben v.a. durch ihre aggressive Preisstruktur und die auf eine beschränkte Artikelzahl fokussierte Sortimentspolitik.

Präferenzverschiebung⁷ der Wohnbevölkerung führen, was wiederum Auswirkungen auf die Nahversorgungsstrukturen im Raum hat.

Wie eigene empirische Untersuchungen von Dr. Lademann & Partner gezeigt haben, präferieren die Kunden für ihre Nahversorgung einen **Standortverbund von einem leistungsfähigen, aber nicht zu großen Vollversorger und einem Discounter.**

Nicht unerheblich trägt darüber hinaus auch das unternehmerische Potenzial zur Akzeptanz und Stabilität von Nahversorgungsstandorten und -bereichen bei, was stark auch mit der Dynamik **mindestoptimaler Ladengrößen** mit Blick auf eine Sicherung des Auskommens der Betreiber zusammenhängt. Die Problematik mindestoptimaler Betriebsgrößen wird wiederum durch die **ausufernde Sortimentsentwicklung** infolge der von den Herstellern betriebenen **Produktdifferenzierung** forciert, die seit Jahrzehnten zu einer Zunahme der durchschnittlichen Betriebsgrößen geführt hat.

Hinzu kommt, dass die Flächenbedarfe durch die gestiegenen Kundenerwartungen an Bequemlichkeit und Warenpräsentation angewachsen sind sowie veränderte Flächenansprüche durch Pfandsysteme und Bake-off-Stationen ausgelöst werden. Im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels wird heutzutage mehr Platz für die Bereiche Halbfertig- und Fertigprodukte (Convenience Food) benötigt. Bei Getränkeabholmärkten und breit aufgestellten Verbrauchermärkten (i.d.R. > 10.000 Artikel) ist zudem der Trend zur Sortimentskomplexität hinsichtlich des Sortiments und der Gebinde- bzw. Portionsgrößen als Antwort auf die Diversifizierung der Nachfrage zu sehen.

Auf die veränderten Marktbedingungen und den verschärften Strukturwandel reagiert der Lebensmitteleinzelhandel insbesondere mit einer Ausdifferenzierung des Angebots hinsichtlich seiner Frischekompetenz durch mehr Vielfalt und Inszenierung der Obst-Gemüse-Abteilung und Fleisch-/Käse-/Fischabteilung bzw. in Bezug auf Getränkeabholmärkte durch ein gegenüber den klassischen Lebensmittelmärkten deutlich umfassenderes Angebot, das auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten ist. All diese Maßnahmen haben zum Ziel, den Kunden Aufenthaltsqualität zu bieten und die Aufenthaltsdauer und den Bezug zum Markt mit einem zugleich breiten und tiefen Angebot zu verbessern.

Zusammenfassend lassen sich folgende **Tendenzen im Lebensmitteleinzelhandel** in Deutschland festmachen:

⁷ Durch die soziodemografischen Veränderungen verschieben sich die Ansprüche der Verbraucher an die Nahversorgung.



Abbildung 6: Wesentliche Standorttrends des Lebensmitteleinzelhandels

Die **Standortanforderungen der einzelnen Betriebstypen des Lebensmitteleinzelhandels** zeigen dabei in der Regel folgendes Bild:

Standortanforderungen der Betriebstypen des Lebensmitteleinzelhandels

Merkmale	Betriebstypen		
Betriebstyp	Supermarkt/Verbrauchermarkt	Discounter	großer Verbrauchermarkt /SB-Warenhaus
Beispiele	Edeka, Rewe	Aldi, Lidl, Netto, Penny	E-Center, Rewe-Center, Kaufland, real, Marktkauf
Verkaufsfläche (ca., inkl. aperiod. Randsortimente)	1.000 bis 2.500 qm	800 bis 1.500 qm	ab 2.300 qm
Foodanteil	80 bis 85 %	75 bis 80 %	60 bis 70 %
Einzugsgebiet	ab 5.000 EW	ab 3.000 EW	ab 10.000 EW
Sortimentstiefe Food	8.000 bis 15.000	1.000 bis 4.000	8.000 bis 20.000
Grundstücksgröße	ab 5.000 qm	ab 4.000 qm	ab 6.000 qm
Parkplätze	ab 80	ab 60	ab 150
Kompetenz	typischer Nahversorger mit Vollsortiment, großes Frischeangebot; Markenartikel mit steigendem Handelsmarkenanteil	autoorientiert; preisaggressiv; hoher Eigenmarkenanteil, zusätzlich Markenartikel, positioniert sich verstärkt als Nahversorger	autoorientiert; Vollsortiment; großzügige Warenpräsentation; hohe Frischekompetenz

Quelle: u.a. Expansionsbroschüren der Edeka Nord GmbH, Rewe Group, Aldi Nord, Aldi Süd, Lidl, Netto Marken-Discount, Kaufland

Tabelle 1: Standortanforderungen der Betriebstypen des Lebensmitteleinzelhandels

2.5 Fazit

Der voranschreitende demografische Wandel und ökonomische Megatrends beschleunigen den Anpassungsdruck der Unternehmen. Aufgrund der demografischen sowie soziografischen Entwicklung sinkt und verschiebt sich die Einzelhandelsnachfrage, was zu einer erhöhten Betriebsformendynamik führt. Somit ist der Handel branchenübergreifend gezwungen, die Betriebsform, die Verkaufsfläche, das Sortiment und den Standort an dieses neue Umfeld anzupassen.

Für die zukünftige Entwicklung lassen sich folgende zentrale Befunde ableiten:

- **Heterogene Bevölkerungsentwicklung und Überalterung:** Sinkende Einwohnerzahlen verringern das Marktpotenzial und Altersstrukturverschiebungen erhöhen den Anpassungsdruck für Handelsbetriebe. Diese Entwicklung verläuft bundesweit stark heterogen. Einzelne Gebiete werden auch langfristig von einem Bevölkerungszuwachs profitieren können (vorwiegend die Metropolen und die südwestlichen Regionen, insb. zwischen Frankfurt und Stuttgart). Zusätzlich ist die heterogene Entwicklung innerhalb der Orte zu beachten (alternde Stadtteile).
- **Präferenzverschiebung bei Verbrauchern:** Die Altersverschiebung gepaart mit dem neu aufkommenden Image der ‚jungen Alten‘ bringt Veränderungen der Konsumpräferenzen mit sich. Zukünftig entscheidet v.a. im großflächigen Lebensmitteleinzelhandel nicht die Größe, sondern die Nähe zum Verbraucher.
- **Verschärfter Strukturwandel:** Der Konzentrationsprozess im großflächigen Einzelhandel wird sich weiter beschleunigen (Verringerung der Anzahl an führenden Unternehmen in den einzelnen Branchen), während auch die Dynamik der Betriebstypen weiter zunehmen wird (Ausdifferenzierung in Richtung Service oder Preis). Zu den Gewinnern der letzten Jahre zählten v.a. Discounter und Fachmärkte, wobei diese Marktanteilsverschiebung größtenteils zu Lasten des kleinflächigen Einzelhandels ging. Die starke Flächenexpansion der letzten Jahre führte zu einem Absinken der Flächenproduktivitäten. Die Verkaufsflächen pro Filiale im Lebensmitteleinzelhandel konvergieren: Diffusion der Betriebstypen SB-Warenhaus (kleiner) und große Verbrauchermärkte (größer) sowie Maßstabsvergrößerung und allmähliche Sortimentsverbreiterung bei Discountern. Befeuert wird der Strukturwandel zudem durch den Vormarsch des Online-Handels, der die Entwicklung bei Anbietern mit Sortimenten des mittelfristigen Bedarfs vorantreibt und zu Umsatzverlagerungen zu Lasten der Innenstädte führt. Hierbei ist darauf zu verweisen, dass die „Digital Natives“ noch in das konsumfähige Alter hineinwachsen, was in den nächsten Jahren die Einkaufsvorbereitung im Internet weiter treibt.

Langfristig ist demnach ein Rückgang des Käuferpotenzials, eine Abnahme der Altersgruppen mit hoher Einkaufsbereitschaft (im stationären Handel), jedoch eine Zunahme der Altersgruppen mit erhöhtem Service- und Dienstleistungsbedarf zu erwarten. Da sich diese Entwicklungen jedoch bundesweit sehr heterogen vollziehen,

ist die regionale Analyse des langfristigen Potenzials eines Standorts unabdingbar. Es ist daher von einer Entwertung bzw. Aufwertung einzelner Standorte auszugehen.

Über Erfolg oder Misserfolg entscheiden der Weitblick und die Branchenkompetenz der Stadtplaner und Einzelhändler, welche für die Abschätzung langfristiger Potenziale bestehender bzw. zukünftiger Standorte verantwortlich sind. Hierbei kommt es im Besonderen auf spezifisches Know-how und detaillierte Marktkenntnis an.

Aus diesen Entwicklungstendenzen leiten sich veränderte Rahmenbedingungen für den Einzelhandel ab:

- **Anpassungsdruck** steigt;
- **Betriebsformendynamik** steigt;
- **Verdrängungswettbewerb** und
- **Strukturwandel** intensivieren sich;
- **Flächenwachstum** setzt sich fort, jedoch gebremst und mit absehbarer Stagnation.

Daraus ergeben sich folgende Handlungsmöglichkeiten für den Einzelhandel:

- **gute Standorte** (in Bezug auf Kaufkraft, Einzugsgebiet, Grundstück, Verkehrsanbindung, etc.) finden, welche auch langfristig erfolgreich erscheinen (vor allem in Bezug auf die Binnenmigration);
- **Ausdifferenzierung des Angebots** in Richtung Service-, Erlebnis-, Luxus- oder Discountorientierung;
- **Entwicklung neuer Handelsformate und Vertriebskanäle** als Reaktion auf die veränderten Marktbedingungen;
- **Integration der digitalen Medien in das stationäre Geschäft** zur breiteren Kundenansprache, zur verbesserten Auffindbarkeit und zur „digitalen Vergrößerung“ des Ladenlokals;
- **permanente Verbraucherforschung**, um langfristige Unternehmenserfolge sicherzustellen.

3 Sozioökonomische Rahmenbedingungen für die Einzelhandelsentwicklung in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist das nördlichste Land Deutschlands. Es liegt zwischen Nordsee und Ostsee. Im Norden grenzt Schleswig-Holstein an Dänemark, im Osten an die Ostsee und an Mecklenburg-Vorpommern, im Süden an Hamburg und Niedersachsen und im Westen an die Nordsee. Die Landeshauptstadt Kiel liegt an der Ostsee und ist die größte Stadt des Landes. Schleswig-Holstein hat eine Größe von 15.770 km². Die wichtigsten Verkehrsachsen des Landes verlaufen von Hamburg aus. Zu ihnen gehören die Autobahnen A 1 nah Lübeck, die A 7 über Neumünster und Rendsburg nach Flensburg sowie die A 23 nach Heide.

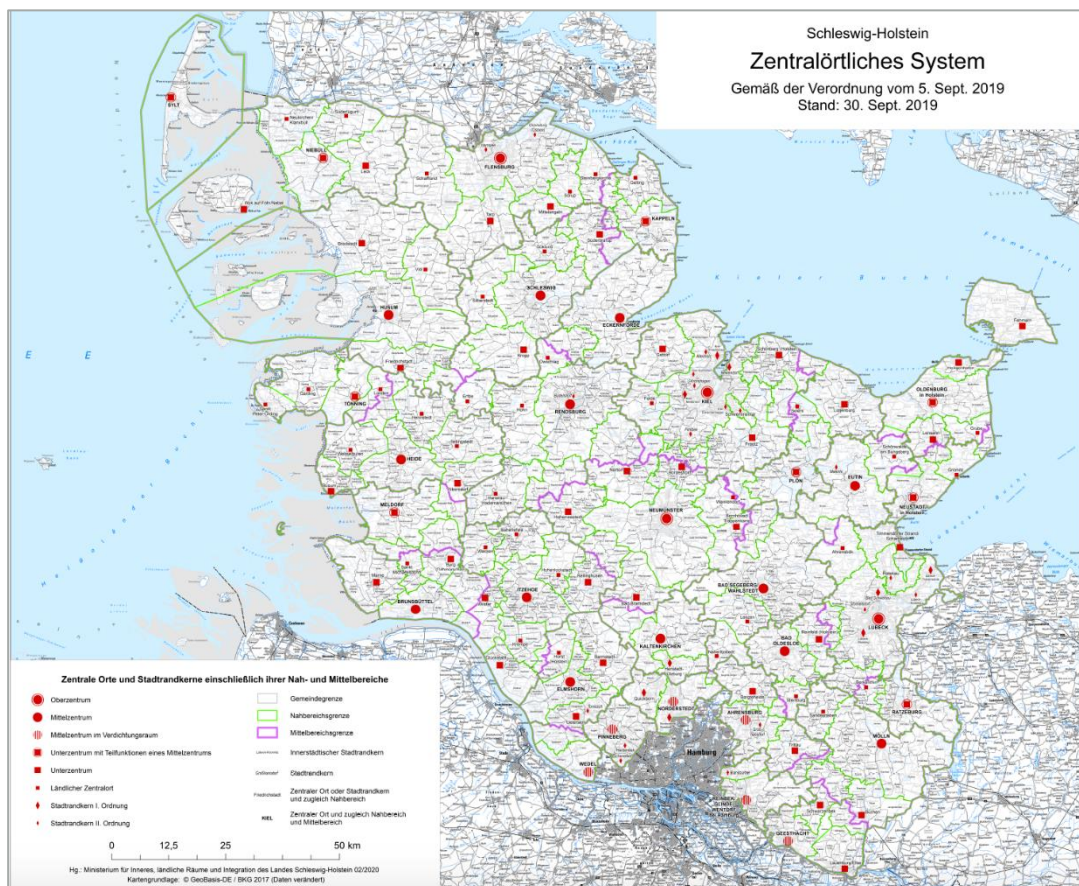


Abbildung 7: Zentralörtliches System Schleswig-Holstein

Die **Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein** verlief seit 2015 mit +0,6 % p.a. positiv. Insgesamt konnte Schleswig-Holstein von 2015 bis 2019 mit +2,3 % einen höheren Bevölkerungszuwachs verzeichnen als durchschnittlich die Bundesrepublik Deutschland mit rund +1,25 %.

Insgesamt lebten in Schleswig-Holstein am 01.01.2019

rd. 2.896.700 Einwohner.

Einwohnerentwicklung in den Kreisen u. kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins im Vergleich

Stadt, Kreis, Bundesland	2015	2019	abs.	+/- 15/19	
				in %	Veränderung p.a. in %
Kreisfreie Stadt Flensburg	84.694	89.504	4.810	5,7	1,4
Kreisfreie Stadt Kiel	243.148	247.548	4.400	1,8	0,4
Kreisfreie Stadt Lübeck	214.420	217.198	2.778	1,3	0,3
Kreisfreie Stadt Neumünster	77.588	79.487	1.899	2,4	0,6
Kreis Dithmarschen	132.685	133.210	525	0,4	0,1
Kreis Herzogtum Lauenburg	190.730	197.264	6.534	3,4	0,8
Kreis Nordfriesland	162.203	165.507	3.304	2,0	0,5
Kreis Ostholstein	198.355	200.581	2.226	1,1	0,3
Kreis Pinneberg	304.987	314.391	9.404	3,1	0,8
Kreis Plön	126.865	128.647	1.782	1,4	0,3
Kreis Rendsburg-Eckernförde	268.628	272.775	4.147	1,5	0,4
Kreis Schleswig-Flensburg	195.593	200.025	4.432	2,3	0,6
Kreis Segeberg	264.972	276.032	11.060	4,2	1,0
Kreis Steinburg	130.218	131.347	1.129	0,9	0,2
Kreis Stormarn	236.705	243.196	6.491	2,7	0,7
Schleswig-Holstein	2.831.791	2.896.712	64.921	2,3	0,6

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Stand jeweils 01.01.)

Tabelle 2: Einwohnerentwicklung in den Kreisen u. kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins im Vergleich

Die kreisfreie Stadt Flensburg und der Kreis Segeberg weisen mit +1,4 % p.a. und +1,0 % p.a. die höchsten Zuwächse auf.

Die **durchschnittliche Einwohnerdichte im Land** liegt bei 183,3 Einwohnern pro Quadratkilometer (EW/km²) und ist damit deutlich geringer als die durchschnittliche Einwohnerdichte Deutschlands, die bei 232,3 EW/km² liegt. Dabei sind weite Teile des Landes Schleswig-Holstein sehr stark ländlich strukturiert und weisen eine Einwohnerdichte von unter 150 EW/km² auf. Nur die kreisfreien Städte und das Hamburger Umland - vor allem der Kreis Pinneberg - weisen höhere Einwohnerdichten auf.

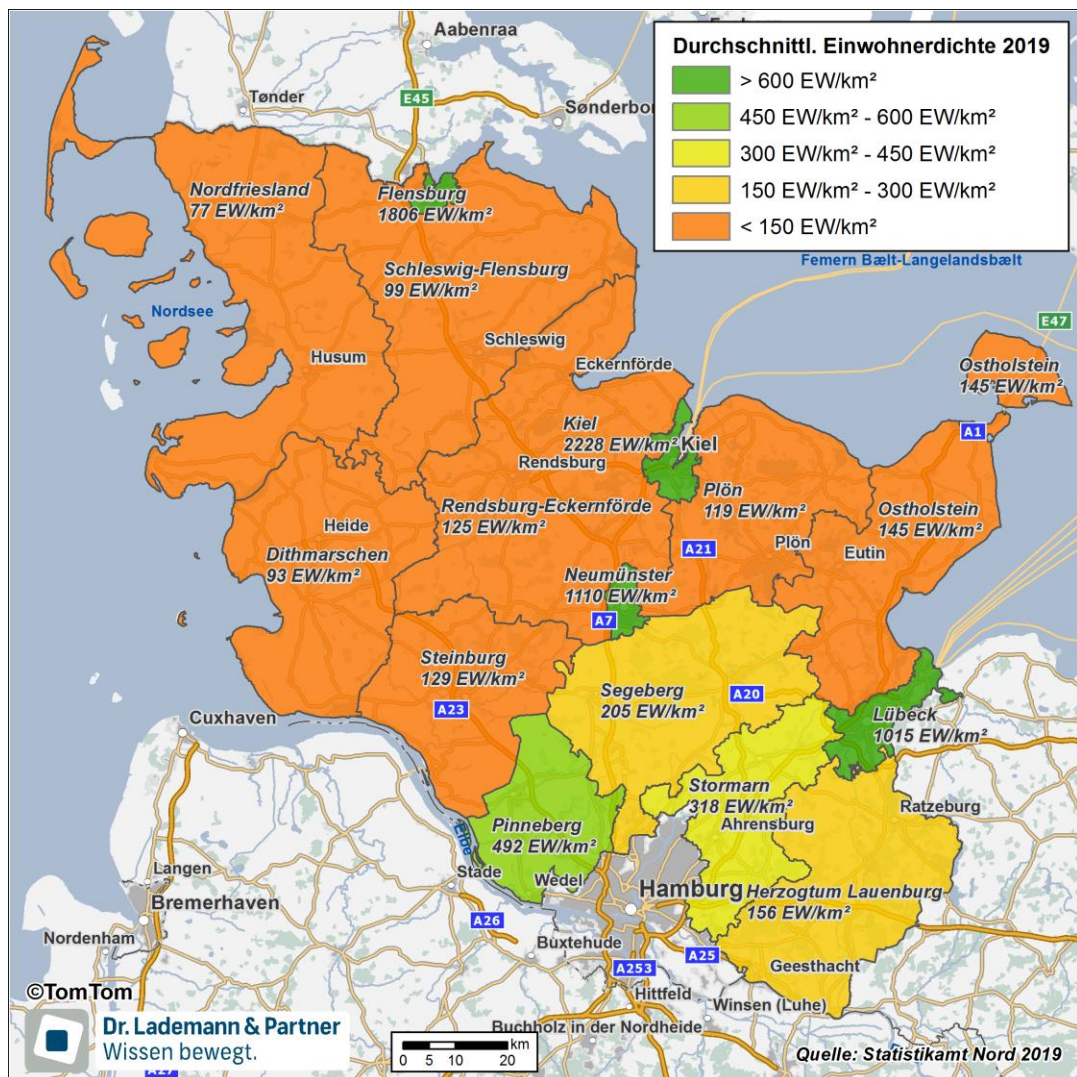


Abbildung 8: Einwohnerdichte in Schleswig-Holstein

Für die **Prognose der Bevölkerungsentwicklung** in Schleswig-Holstein kann in Anlehnung an die Prognose des Statistikamts Nord davon ausgegangen werden, dass die Einwohnerzahlen in den nächsten Jahren gleichwohl leicht sinken werden. Im Jahr 2030 ist in Schleswig-Holstein mit einer Bevölkerungszahl zu rechnen von

rd. 2.875.500 Einwohnern.

Von dem Rückgang weniger stark betroffen sind die an Hamburg angrenzenden Kreise ebenso wie die kreisfreien Städte Lübeck, Kiel und Flensburg, die weiterhin Zuwächse verzeichnen.

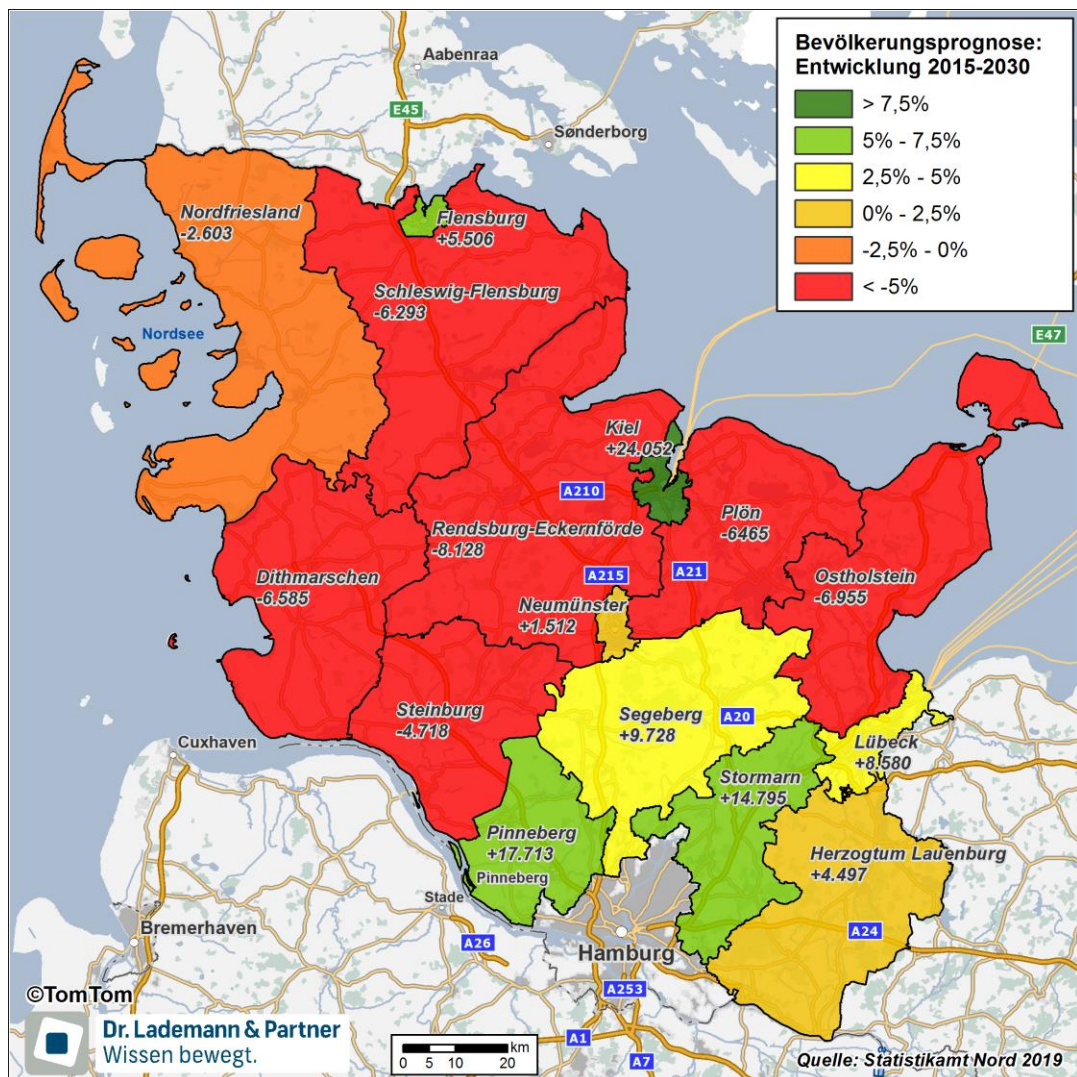


Abbildung 9: Bevölkerungsprognose für Schleswig-Holstein bis 2030

Die **Altersstruktur** der Bevölkerung Schleswig-Holsteins ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt durch ein höheres Durchschnittsalter gekennzeichnet. Während das Durchschnittsalter in Schleswig-Holstein 2018 bei 45,2 Jahren⁸ lag, lag das Durchschnittsalter des Bundes bei 44,4 Jahren⁹. Der kontinuierliche Anstieg des Durchschnittsalters in den vergangenen Jahren sowohl auf der Ebene des Bundes als auch in Schleswig-Holstein zeigt die zu erwartende Entwicklung in den kommenden Jahren.

⁸ Vgl. Statista (2020): Durchschnittsalter der Bevölkerung in Schleswig-Holstein in den Jahren 2011 bis 2018.

⁹ Vgl. Statista (2020): Durchschnittsalter der Bevölkerung in Deutschland nach Staatsangehörigkeit 2018.

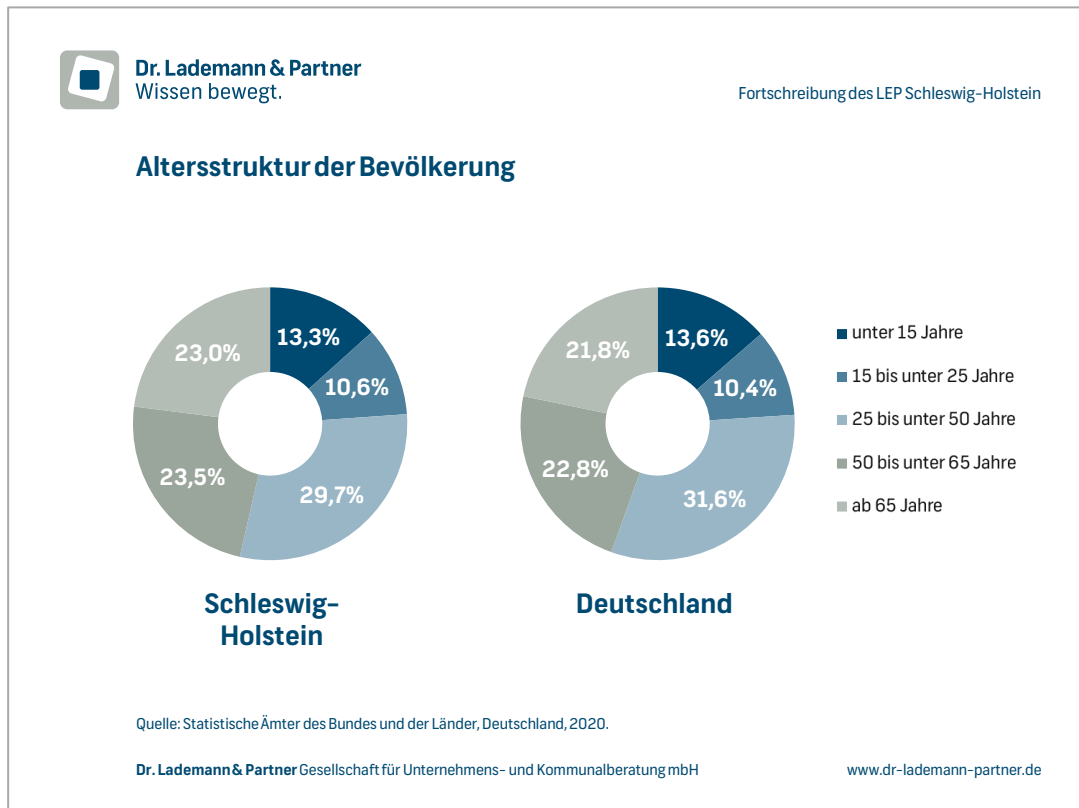


Abbildung 10: Altersstruktur der Bevölkerung

Die **Herausforderungen des demografischen Wandels** wirken sich auch auf die Einzelhandelsentwicklung aus, indem wohnungsnahen Versorgungsstandorten für immobile Bevölkerungsgruppen ein besonderer Stellenwert zuzuschreiben ist. Bis zum Jahr 2030 ist davon auszugehen, dass die Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zurückgehen wird, während der Anteil der über 65-Jährigen weiter deutlich zunehmen wird.

Die Basis für das am Ort bzw. im Marktraum zur Verfügung stehende einzelhandelsbezogene Nachfragepotenzial bildet neben der Einwohnerzahl die **einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer**¹⁰. Mit einer Kaufkraftkennziffer von rd. 101,0 liegt Schleswig-Holstein knapp über dem Bundesdurchschnitt¹¹. Unter anderem die Kreise Stormarn und Pinneberg stehen mit ihren hohen Kaufkraftkennziffern von 112,7 und 108,7 den unterdurchschnittlichen Werten der kreisfreien Städte Lübeck, Neumünster, Kiel und Flensburg gegenüber.

¹⁰ Vgl. MB-Research 2019, Einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffern.

¹¹ Index, der die einzelhandelsrelevante Kaufkraft der Bevölkerung eines Landes/Kreises in Relation zum Bundesdurchschnitt (= 100) setzt.

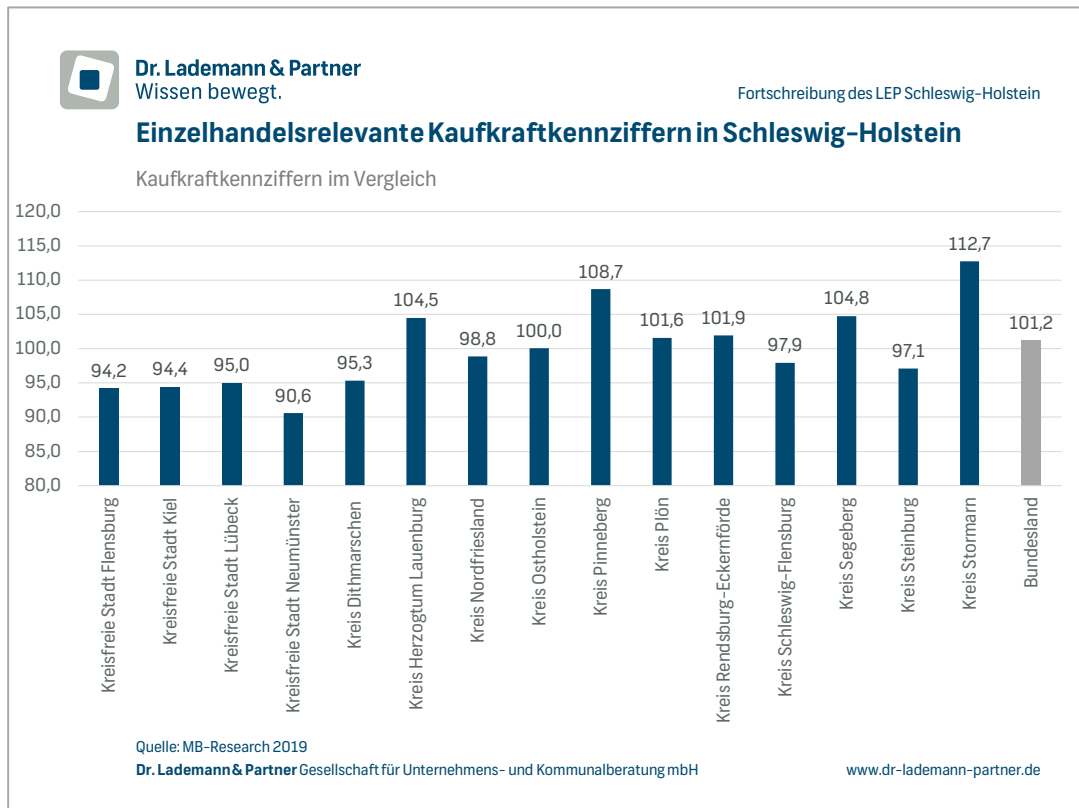


Abbildung 11: Kaufkraftkennziffern der Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins im Vergleich

Auch innerhalb der Kreise variieren die Kaufkraftkennziffern teilweise stark. Dies wird in der nachfolgenden Abbildung ersichtlich:

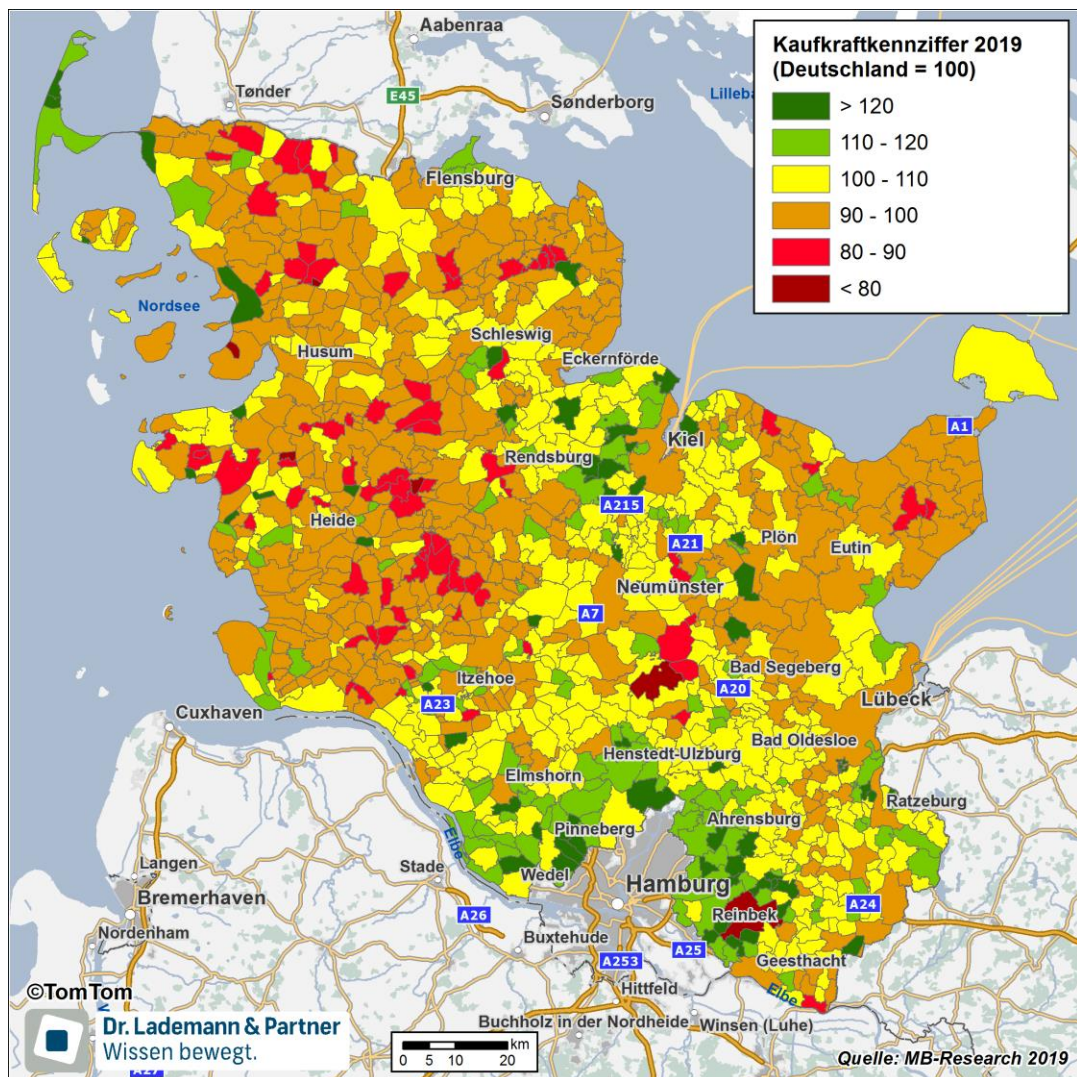


Abbildung 12: Kaufkraftkennziffern auf Gemeindeebene

Die Einzelhandelszentralität (Z) bildet das Verhältnis des am Ort getätigten Umsatzes zu der am Ort vorhandenen Nachfrage ab. Ist dieser Wert größer als 100, zeigt dies insgesamt Nachfragezuflüsse z.B. aus dem Umland oder durch Touristen und Tagesgästen an. Je größer der Z-Wert ist, desto stärker ist die Sogkraft, die von einem Ort ausgeht. Ein Wert unter 100 zeigt an, dass hier höhere Nachfrageabflüsse an das Umland bestehen. U.a. kann man also an der Zentralität die **Einzelhandelsattraktivität eines Zentralen Orts** im Vergleich zu anderen, konkurrierenden Kommunen ablesen.

Somit können in den kreisfreien Städten sowie an der Ost- und Westküste hohe Zentralitätskennziffern festgestellt werden. Vor allem die Kreise Ostholstein und Nordfriesland profitieren dabei durch die Anzahl der Touristen und Tagesausflügler, welche in ihrem Urlaub dort Geld ausgeben.

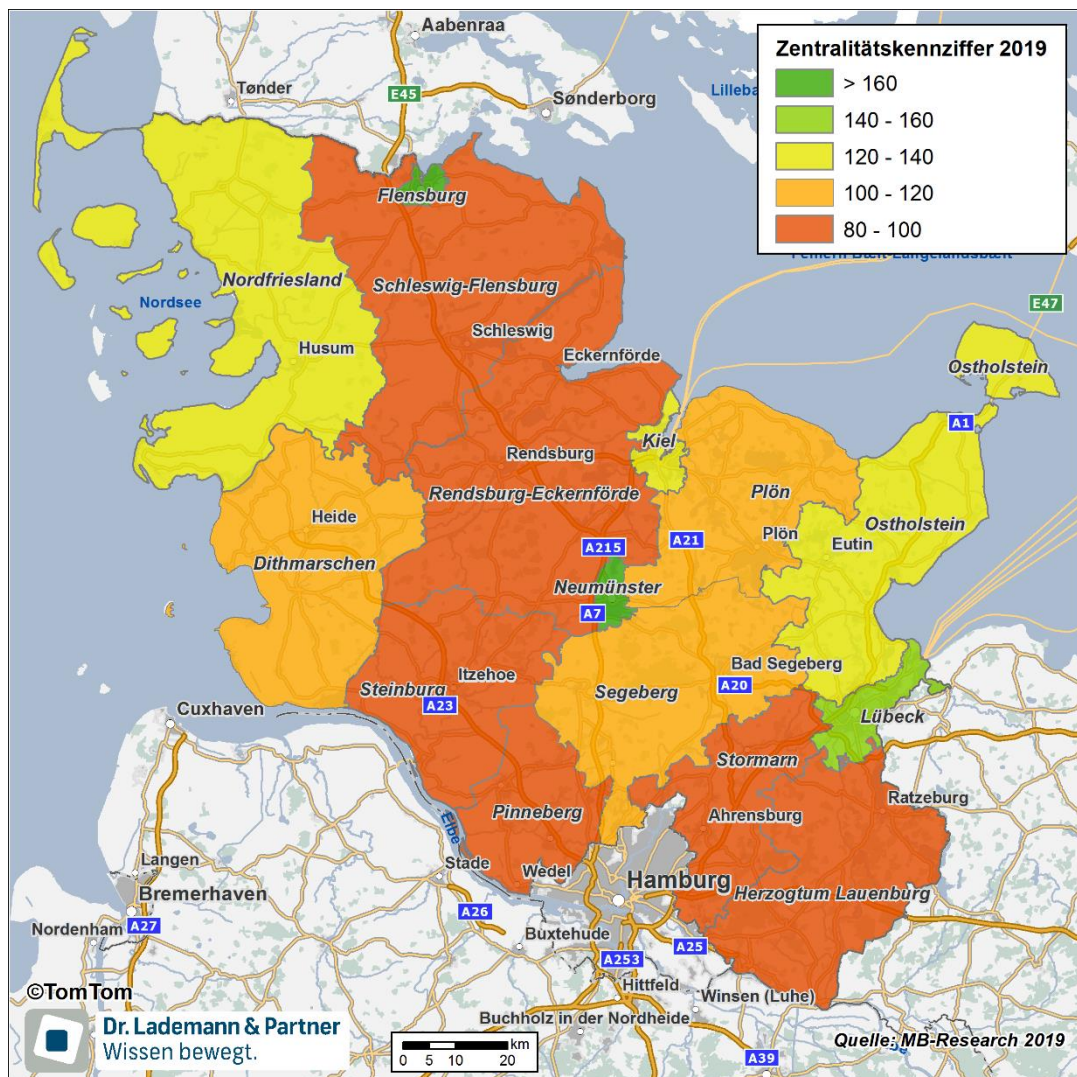


Abbildung 13: Zentralität der Kreise Schleswig-Holsteins

Seit 2015 konnten die Gästeankünfte in Schleswig-Holstein um +5,2 % p.a. gesteigert werden, die Übernachtungen stiegen im selben Zeitraum jährlich um +7,4 %. Den größten Zuwachs an Gästeankünften konnten die Kreise Ostholstein mit +7,1 % p.a. und Nordfriesland mit +7,0 % p.a. verzeichnen. Auch die Zahl der Gästebetten konnte in Schleswig-Holstein über den betrachteten Zeitraum kontinuierlich ausgebaut werden. In den letzten drei Jahren stieg die Anzahl der Gästebetten jährlich um +7,7 %. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass vom Statistischen Landesamt nur die Betriebe mit mehr als neun Betten erfasst werden und auch die Zahl der Tagesgäste in der Statistik nicht enthalten ist.

Tourismusentwicklung in den Kreisen Schleswig-Holsteins 2015 bis 2019

Übernachtungen

Stadt, Kreis, Bundesland	2015	2019	abs.	+/- 15/19		Veränderung p.a. in %
				in %		
Kreisfreie Stadt Flensburg	279.818	357.014	77.196	0,0		0,0
Kreisfreie Stadt Kiel	674.980	866.065	191.085	0,0		0,0
Kreisfreie Stadt Lübeck	1.688.432	2.131.222	442.790	26,2		6,0
Kreisfreie Stadt Neumünster	161.133	187.090	25.957	0,0		0,0
Kreis Dithmarschen	1.630.920	2.034.879	403.959	24,8		5,7
Kreis Herzogtum Lauenburg	707.262	807.686	100.424	14,2		3,4
Kreis Nordfriesland	7.722.266	10.891.228	3.168.962	41,0		9,0
Kreis Ostholstein	7.796.025	10.820.178	3.024.153	38,8		8,5
Kreis Pinneberg	588.299	681.482	93.183	15,8		3,7
Kreis Plön	1.336.057	1.777.424	441.367	33,0		7,4
Kreis Rendsburg-Eckernförde	1.934.662	2.320.458	385.796	19,9		4,7
Kreis Schleswig-Flensburg	1.247.169	1.663.718	416.549	33,4		7,5
Kreis Segeberg	770.945	841.658	70.713	9,2		2,2
Kreis Steinburg	120.999	140.247	19.248	15,9		3,8
Kreis Stormarn	381.959	414.415	32.456	0,0		0,0
Schleswig-Holstein	27.040.926	35.974.794	8.933.868	33,0		7,4

Gästeankünfte

Stadt, Kreis, Bundesland	2015	2019	abs.	+/- 15/19		Veränderung p.a. in %
				in %		
Kreisfreie Stadt Flensburg	159.559	204.128	44.569	0,0		0,0
Kreisfreie Stadt Kiel	339.538	412.970	73.432	0,0		0,0
Kreisfreie Stadt Lübeck	719.950	867.188	147.238	20,5		4,8
Kreisfreie Stadt Neumünster	82.252	93.495	11.243	0,0		0,0
Kreis Dithmarschen	365.409	446.355	80.946	22,2		5,1
Kreis Herzogtum Lauenburg	249.170	254.711	5.541	2,2		0,6
Kreis Nordfriesland	1.453.121	1.901.335	448.214	30,8		7,0
Kreis Ostholstein	1.715.781	2.257.366	541.585	31,6		7,1
Kreis Pinneberg	274.220	285.793	11.573	4,2		1,0
Kreis Plön	329.019	392.980	63.961	19,4		4,5
Kreis Rendsburg-Eckernförde	569.570	635.341	65.771	11,5		2,8
Kreis Schleswig-Flensburg	470.600	551.709	81.109	17,2		4,1
Kreis Segeberg	278.165	326.653	48.488	17,4		4,1
Kreis Steinburg	59.671	66.892	7.221	12,1		2,9
Kreis Stormarn	202.947	209.288	6.341	0,0		0,0
Schleswig-Holstein	7.286.598	8.923.830	1.637.232	22,5		5,2

Quelle: Statistikamt Nord (Stand jeweils 31.12.). Beherbergungsstätten und Campingplätze mit 10 und mehr Betten/Stellplätzen zusammen.

Tabelle 3: Tourismusentwicklung im Vergleich

Die **durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste in Schleswig-Holstein** beträgt rund vier Tage. Betrachtet man die Tourismusintensität¹², so ist auffällig, dass diese vor

¹² Tourismusintensität = Touristen je Einwohner.

allem in den Kreisen Nordfriesland und Ostholstein sehr hoch ist. In Nordfriesland betrug sie 2019 etwa 66 Touristen je Einwohner und in Ostholstein rd. 54 Touristen je Einwohner.

Darüber hinaus sei auch auf die große **Anzahl an Campingtouristen** im gesamten Land verwiesen. Zahlreiche Campingplätze sind neben den Kreisen Ostholstein und Nordfriesland vor allem auch in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde sowie Plön zu finden.

In einigen Gemeinden ist das **Einwohneräquivalent durch zahlreiche Übernachtungsgäste** über das Jahr verteilt sehr hoch. So sind in der Gemeinde Büsum beispielsweise zusätzlich zu den 4.928 Einwohnern jeden Tag im Jahr durchschnittlich 3.921 Übernachtungsgäste zu Besuch. Dies entspricht einem Anteil von rd. 44 % an Personen, die sich insgesamt täglich in der Gemeinde aufhalten bzw. dort leben. Ähnlich verhält es sich u.a. in Sankt-Peter-Ording sowie auf den Inseln Föhr, Sylt und Hallig Hooge. Auch an der Ostsee sind diese Hot-Spots im Bereich des Tourismus zu finden. Zu ihnen zählen u.a. die Gemeinden Kroonsgaard, Hohwacht, Großenbrode, Dahme, Grömitz, Timmendorfer Strand sowie Fehmarn. In allen Gemeinden liegt der Anteil der Übernachtungsgäste an den gesamten Personen in der Gemeinde täglich bei über 30 %.

Das tatsächliche **Tourismusaufkommen** ist zudem größer einzuschätzen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Schleswig-Holstein neben den kleinen Beherbergungsbetrieben auch der Tagestourismus eine wichtige Rolle spielt. Laut dem Sparkassen-Tourismusbarometer (2019) verzeichnete Schleswig-Holstein im Jahr 2018 etwa 130,4 Mio. Tagesreisen, darunter 117,4 Millionen Tagesausflüge und 13,0 Millionen Tagesgeschäftsreisen¹³. Im Vergleich dazu lag die Zahl der Tagestouristen im Jahr 2013 bei 108,8 Millionen¹⁴. Damit ist der Tagestourismus für Schleswig-Holstein ein sehr wichtiger Umsatzbringer, welcher in den vergangenen Jahren ein enormes Wachstum an den Tag gelegt hat.

¹³ Vgl. Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein (2019): Sparkassen-Tourismusbarometer 2019, S.16.

¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2014): Tagesreisen in Deutschland, S.51.

4 Verfassungs- und europarechtlicher Rahmen

Bei der Formulierung raumordnerischer Vorgaben ist der Landesverordnungsgeber nicht frei, sondern an höherrangiges Recht gebunden. Dies sind neben dem Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein) und dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) insbesondere die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes (dazu unter 4.1) sowie das Europarecht (dazu unter 4.2).

4.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Soweit der Träger der Raumordnung Festlegungen trifft, berührt dies die von Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierte kommunale Planungshoheit. Dies gilt in besonderem Maße, soweit im Raumordnungsplan Ziele der Raumordnung formuliert werden, die Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 Abs. 1 ROG strikt binden. Bei der Formulierung der Vorgaben des Kapitels Einzelhandel des LEP bedeutet dies, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen in zweierlei Hinsicht beachtet werden müssen: Zunächst müssen die Regelungen von der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Raumordnungsrecht umfasst sein (dazu unter 4.1.1). Ferner müssen insbesondere die zielförmigen Festlegungen als Eingriffe in die kommunale Planungshoheit verhältnismäßig sein (dazu unter 4.1.2).

4.1.1 Kompetenzrechtliche Grenzen der raumordnungsrechtlichen Einzelhandelssteuerung

Das Raumordnungsrecht ist gem. Art. 74 Nr. 31, 72 Abs. 3 Nr. 4 GG Teil der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit für die Länder. Soweit es um die Raumordnung in Ländern und Regionen geht, besteht damit eine Landeskompentenz. Hiervon abzugrenzen ist der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, der das Bodenrecht der konkurrierenden Gesetzgebung unterwirft, von der der Bundesgesetzgeber durch Erlass des Baugesetzbuchs abschließend Gebrauch gemacht hat.¹⁵ Landesplanungsrecht darf danach keine bodenrechtliche Funktion haben. Zur Materie des Bodenrechts gehören solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen vom Menschen zum Grund und Boden regeln. Hierzu zählt insbesondere das städtebauliche

¹⁵ Siehe nur *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 14. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 10; BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91 – BVerwGE 90, 329 (334).

Planungsrecht.¹⁶ Demgegenüber ist unter der Raumordnung eine zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes zu verstehen.¹⁷

Für die Abgrenzung beider Kompetenzbereiche ist entscheidend, ob die zu regelnde Frage einer überörtlichen raumordnerischen Koordination bedarf.¹⁸ Nur wenn ein überörtliches Interesse an einer raumordnerischen Regelung besteht, ist der Kompetenzbereich der Raumordnung eröffnet.¹⁹ Für die Raumordnung zur Steuerung des Einzelhandels bedeutet dies, dass für jedes konkrete Steuerungsinstrument dargelegt werden können muss, welchen Interessen mit überörtlichem Bezug es dient.

4.1.2 Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit

Neben der kompetenziellen Grenze gilt auch eine inhaltliche: Eingriffe in die kommunalen Planungshoheiten müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.²⁰ Dies bedeutet, dass jedes raumordnerische Instrument der Einzelhandelssteuerung zur Erreichung überörtlicher Ziele geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Hierzu hat der Träger der Raumordnung eine Güterabwägung vorzunehmen und im Zuge dessen die öffentlichen und privaten Belange hinreichend detailliert zu ermitteln und bewerten (§ 7 Abs. 2 ROG).²¹ Mit Blick auf die Erforderlichkeit ist dabei insbesondere zu prüfen, ob der Plangeber sein verfolgtes überörtliches Ziel durch andere, weniger tief in die gemeindliche Selbstverwaltung eingreifende Mittel ebenso effektiv verwirklichen könnte.²² Im Übrigen gilt: Je konkreter und detaillierter eine zielförmige Vorgabe eines Raumordnungsplans ist, desto detaillierter und aufwändiger muss der Träger der Raumordnung die betroffenen öffentlichen und privaten Belange ermitteln, gewichten und gegeneinander abwägen.²³

¹⁶ BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 (424).

¹⁷ BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 (425).

¹⁸ *Bunzel/Hanke*, Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit, 2011, S. 81.

¹⁹ *Waechter*, DÖV 2010, 493 (502).

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 30.06.1987 – 2 BvR 826/83 – BVerfGE 376, 107 (119 f.). Ebenso BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 2 NB 20.19 – BVerwGE 90, 329 (335 f.); Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9/10 – BVerwGE 118, 181 (195).

²¹ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 30.

²² Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10 – BVerwGE 138, 301 (310).

²³ Vgl. *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 33.

4.2 Europarechtliche Grenzen

Die raumordnungsrechtliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels fällt in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union. So beschränken insbesondere zielförmige Festlegungen in Raumordnungsplänen die als Grundfreiheiten garantierte Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) sowie die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV). Der Europäische Gerichtshof hat in seinem sog. „Katalonien-Urteil“ 2011 entschieden, dass die raumordnungsrechtliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels einer europarechtlichen Erforderlichkeitskontrolle unterworfen ist.²⁴ Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit können zwar grundsätzlich durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses – darunter auch Interessen der Raumordnung und der Umwelt – gerechtfertigt werden,²⁵ jedoch muss jede beschränkende Maßnahme stets verhältnismäßig sein.²⁶ Dabei ist es Sache der beschränkenden staatlichen Stelle, die Erforderlichkeit und Angemessenheit darzulegen und zu beweisen.²⁷ Die mangelnde Begründung der Erforderlichkeit der Instrumente zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in den Raumordnungsplänen mehrerer Länder ist Anlass von Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland, die seit etlichen Jahren anhängig sind.²⁸

In jüngster Zeit ist Bewegung in die Diskussion um den Einfluss des Europarechts auf die planungsrechtliche Steuerung des Einzelhandels gekommen. Denn Anfang 2018 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die Europäische Dienstleistungsrichtlinie auf Bauleitpläne anzuwenden ist, die die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben und anderen Dienstleistungsunternehmen steuern.²⁹ Diese der bisherigen deutschen Praxis diametral widersprechende Aussage gilt auch für die Landesplanung.³⁰ Das Urteil lässt zugleich mitgliedstaatliche Regelungsspielräume zur Steuerung des Einzelhandels, insbesondere zur Berücksichtigung des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes.

Die durch die EuGH-Entscheidung durchgesetzte Neubewertung der Steuerung des Einzelhandels anhand der Dienstleistungsrichtlinie setzt die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 19.04.2018 verstärkend fort.³¹ Danach sind Sortimentsbeschränkungen unter dem strikten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Sinne von

²⁴ EuGH, Urt. v. 24.03.2011, Rs. C-400/08 – *Kommission ./.* Spanien.

²⁵ EuGH, Urt. v. 20.02.1979, Rs. 120/78 – *Cassis des Dijon*, Urt. v. 13.12.2005, Rs. C-446/03 – *Marks & Spencer*.

²⁶ EuGH, Urt. v. 24.03.2011, Rs. C-400/08 – *Kommission ./.* Spanien.

²⁷ EuGH, Urt. v. 24.03.2011, Rs. C-400/08 – *Kommission ./.* Spanien, Schlussanträge der Generalanwältin *Sharpston* v. 07.10.2010, Rs. C-400/08 – *Kommission ./.* Spanien.

²⁸ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2008/4946 und 2009/4580.

²⁹ EuGH, Urt. v. 30.01.2018, Rs. C-31/16 – *Appingedam*.

³⁰ Die insoweit abweichende Ansicht des OVG NRW (Urt. v. 20.11.2018 – 2 A 1676/17) verkennt die Strukturgleichheit von Landesplanung und Bauleitplanung, die sich am deutlichsten in der Bindungswirkung von § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB zeigt.

³¹ COM(2018) 219 final; dazu *Battis/Hennig*, DVBl 2019, 197 (199 f.).

Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie zu prüfen. Schwellenwerte werden grundsätzlich nicht ausgeschlossen, müssen jedoch konkret fachlich gerechtfertigt werden. Wirtschaftliche Bedarfsprüfungen sind nach Art. 14 Nr. 5 der Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich verboten. Legitime nicht-wirtschaftliche, insbesondere städtebauliche und raumordnerische Ziele sowie Umweltschutz und Verbraucherschutz mit den Mitteln der Bauleitplanung zu verfolgen, wird durch Art. 14 Nr. 5 der Dienstleistungsrichtlinie jedoch nicht ausgeschlossen.

Die Neukonzeption der Steuerung des Einzelhandels durch Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung vertiefen inzwischen mehrere Autoren.³² Diese Autoren verwahren sich ausdrücklich dagegen, dass das die bisherige Praxis bestimmende Dogma der Wettbewerbsneutralität der Raumplanung unionsrechtskonform ist und betonen, dass nach der Dienstleistungsrichtlinie eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung anzustellen ist,³³ die der anzustellenden Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB vorgelagert ist.³⁴

Weitere Stimmen geben das Dogma der Wettbewerbsneutralität auf und verlangen eine Einstellung in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.³⁵ Die Hinweise der Fachkommission Städtebau zu Auswirkungen des Appingedam-Urteils des EuGH insbesondere zur Anwendbarkeit der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie auf Bebauungspläne vom März 2019 hält zwar verbal am Dogma der Wettbewerbsneutralität fest, verlangt aber eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, die die Bedingungen von Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie einhält. Söfker hingegen bezweifelt, dass zwischen der Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB und den Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie substantielle Unterschiede bestehen.

Die DSSW-Studie zu Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe (2017) stellt das Dogma der Wettbewerbsneutralität zwar nicht ausdrücklich in Frage, schlägt aber Flexibilisierungen beim Konzentrationsgebot und beim Kongruenzverbot sowie bei der Handhabung von Sortimentsvorgaben vor.

Im von GSK Stockmann am 27.03.2019 mit Experten der Kommunen, Vertretern der Regionalplanung und Vertretern des Handels veranstalteten Workshop zur Einzelhandelssteuerung unter der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie haben sämtliche Teilnehmer durchweg die Position vertreten, die eine verschärfte Kontrolle der Einzelhandelssteuerung durch die Anforderungen der Europäischen

³² Thiel, DVBl 2017, 1321 und UPR 2020, 50; Kümpfer, NVwZ 2018, 1314; Berkemann, in: FS für Erbguth 2019, S. 109 (127 f.); Fricke, ZfBR 2019, 534.

³³ Zu dieser Jarass, NVwZ 2018, 1665 (1668 ff.).

³⁴ Dazu schon Weck, BauR 2015, 1261; Battis, ZRP 2016, 107.

³⁵ Dazu Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 1 BauNVO Rn. 101a; s.a. Wahlhäuser, UPR 2018, 165; Kühling/Drechsler, NVwZ 2018, 379; für Einstellung in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 auch Janning, ZfBR 2018, 268; ders., ZfBR 2017, 372 (374); zurückhaltend Schmitz/Federwisch, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 133.

Dienstleistungsrichtlinie erkennt.³⁶ Die von GSK Stockmann in Hamburg, Frankfurt a.M. und München abgehaltenen AfterWork Talks, die von einer Vielzahl von Praktikern aus Handel und Kommunen besucht worden sind, haben eine breite Mehrheit für die strikte Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie im Sinne der erstgenannten Literaturmeinung ergeben.

Das OVG Hamburg³⁷ hat auf die Steuerung des Einzelhandels hinsichtlich von Betrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten in einem Gewerbegebiet ausdrücklich die Dienstleistungsrichtlinie angewendet und nach sehr sorgfältiger Prüfung die Regelung im Bebauungsplan für rechtmäßig erklärt. Das OVG NRW³⁸ hat den gezielten Einzelausschluss durch einen Bebauungsplan zum Schutz Zentraler Versorgungsbereiche gebilligt, ohne auf die Dienstleistungsrichtlinie einzugehen, aber unter ausdrücklichem Rückgriff und eingehender Prüfung des zu Grunde liegenden Einzelhandels- und Zentrenkonzepts. In einer weiteren Entscheidung hat das OVG NRW³⁹ die Dienstleistungsrichtlinie für nicht betroffen erklärt bei der Genehmigung eines Flächennutzungsplans bezogen auf ein Factory-Outlet-Center. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bisher zu den Auswirkungen der Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie auf die Steuerung des Einzelhandels nicht geäußert.

Für die Formulierung von raumordnungsrechtlichen Instrumenten zur Einzelhandelssteuerung sind im Ergebnis zwei Vorgaben der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie besonders wichtig:

- Nach Art. 14 Nr. 4 der Dienstleistungsrichtlinie gilt das Verbot wirtschaftlicher Überprüfungen im Einzelfall. Danach sind solche Anforderungen grundsätzlich unzulässig, die das Angebot von Dienstleistungen vom Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs, dem Nachweis einer entsprechenden Marktnachfrage oder der Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen oder der Eignung für wirtschaftliche Ziele abhängig machen. Derartige Anforderungen sind nur ausnahmsweise dann zulässig, wenn es sich um Planungserfordernisse handelt, die keine wirtschaftlichen Ziele verfolgen, sondern zwingenden Gründen des allgemeinen Interesses im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dienen.
- Des Weiteren schreibt Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie zwingend vor, dass alle Anforderungen, die an die Erbringung von Dienstleistungen gestellt werden, stets nicht-diskriminierend, erforderlich und verhältnismäßig im Sinne des Europarechts sein müssen. Die Pflicht zum Nachweis, dass eine konkrete Regelung zur Erreichung zwingender Gründe des allgemeinen Interesses erforderlich im Sinne dieser Vorschrift ist, obliegt dem jeweiligen Plangeber.

³⁶ Siehe *Hennig*, Protokoll vom 09.05.2019.

³⁷ OVG Hamburg, Urt. v. 11.04.2019 – 2 E 10/16 N.

³⁸ OVG NRW, Urt. v. 07.06.2019 – 2 A 670/17 – ZfBR 2020, 61.

³⁹ OVG NRW, Urt. v. 20.11.2018 – 2 A 1676/17 – BauR 2019, 1085 (1093 f.); ZfBR 2019, 493.

5 Einzelhandelssteuerung der Länder im Vergleich

In diesem Kapitel soll ein vergleichender Blick auf die relevanten Regelungen in den einzelnen Ländern geworfen werden.

5.1 Kongruenzgebot

Bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben geht das Einzugsgebiet meist über die Standortkommune hinaus, sodass die Auswirkungen auch außerhalb dieser auftreten (können), jedoch nicht im Sinne des Beeinträchtigungsverbots für einzelne Standorte erfasst werden können. Hier setzt das **Kongruenzgebot** an, nach welchem das Einzugsgebiet eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens nicht über den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde hinausgehen soll. Das Kongruenzgebot kann daher als ein ausgleichendes und vervollständigendes Korrektiv zum Beeinträchtigungsverbot gesehen werden.

Das Kongruenzgebot ist in den einzelnen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich geregelt. Dabei wird als Maßeinheit zur Anwendung des Kongruenzgebots von Seiten der Landesplanungen unter anderem auf die Verkaufsfläche, den Einzugsbereich, den Vorhabenumsatz oder die Kaufkraftabschöpfung zurückgegriffen.

Der LEP für Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2010 enthält sehr ausführliche Bestimmungen zum Kongruenzgebot (2.8 – 5 Z LEP SH 2010). Übergeordnet wird dabei zunächst darauf verwiesen, dass die Art und der Umfang von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen „dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung der Standortgemeinde entsprechen“ müssen. Zudem soll die Gesamtstruktur des Einzelhandels „der Bevölkerungszahl und der sortimentspezifischen Kaufkraft im Nah- beziehungsweise Verflechtungsbereich angemessen sein“. Im Weiteren werden unterschiedliche Verkaufsflächen-Schwellenwerte für Einzelhandelsgroßprojekte verschiedener Art nach zentralörtlicher Funktion und Einwohnergrößenklassen festgesetzt.

Demgegenüber sind die Bestimmungen zum Kongruenzgebot im Entwurf zum LEP für Schleswig-Holstein (2018) weniger detailliert. Die Steuerung erfolgt über die Größe des Einzugsgebiets der als zulässig festgesetzten Einzelhandelsnutzungen gegenüber dem festgelegten Verflechtungsbereich der Standortgemeinde. Die Prüfung stellt somit auf das vorhandene einwohnerspezifische Kaufkraftpotenzial ab. Dabei soll sichergestellt sein, dass es zu keiner wesentlichen Überschreitung des jeweiligen Verflechtungsbereichs kommt. In der Begründung zum Kongruenzgebot wird ferner von einer wesentlichen Überschreitung ausgegangen, „wenn mehr als 30 Prozent des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt wird“.

Auch im Land Niedersachsen wird das Kongruenzgebot über eine auf den zentralörtlichen Verflechtungsbereich bezogene Kaufkraftabschöpfungsquote gesteuert. Als Maßstabsgröße gilt ebenfalls ein Schwellenwert von max. 30 % des Vorhabenumsatzes, welcher außerhalb des Kongruenzraumes erwirtschaftet werden darf. Anders als in Schleswig-Holstein weicht der ausschließlich auf den Einzelhandel bezogene Kongruenzraum in Niedersachsen zum Teil von den ansonsten multifunktionalen zentralörtlichen Verflechtungsbereichen ab.

In Bayern wird das Kongruenzgebot ebenfalls über eine Kaufkraftabschöpfungsquote im einschlägigen Bezugsraum gesteuert. Dabei wird eine sortimentspezifische Abschöpfungsquote zu Grunde gelegt, welche sich für den Nahversorgungsbedarf oder sonstigen Bedarf auf 25 % innerhalb des Bezugsraums beläuft bzw. für Sortimente des Innenstadtbedarfs auf 30 % für die ersten 100.000 Einwohner und 15 % für die 100.000 Einwohner übersteigende Bevölkerungszahl im Bezugsraum.

Im LEP zur Hauptstadtregion (Berlin und Brandenburg) wird zunächst in einem ersten Abschnitt auf eine angemessene Dimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten verwiesen (2.8 G LEP HR B-B 2019), um in Kapitel 2.11 (G LEP HR B-B 2019) eine strukturverträgliche Kaufkraftbindung als Grundsatz festzusetzen. Demnach dürfen großflächige Einzelhandelseinrichtungen „nicht mehr als 25 Prozent der sortimentspezifischen Kaufkraft im einschlägigen Bezugsraum“ binden.

Ohne die Bestimmung von Schwellenwerten kommt zum Beispiel der LEP des Landes Baden-Württemberg aus, wo die Verkaufsfläche als wesentliche Maßeinheit für das Kongruenzgebot herangezogen wird. Dabei sollen Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, „dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet“ (3.3.71 LEP BaWü 2002). Allerdings greift die Planungspraxis gleichwohl auf eine 30 %-Schwelle zurück, die sie Ziff. 3.2.1.4 des Einzelhandelserlasses vom 21.02.2001 entnimmt.

Auch in Sachsen-Anhalt wird kein Schwellenwert im Rahmen des Kongruenzgebots definiert. Allerdings wird neben der Verkaufsfläche auch das Warensortiment zur Einordnung verwendet, welche beide „der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Orts entsprechen“ müssen (2.3 Z 47 LEP ST 2010).

Als einziges Land bezieht sich Nordrhein-Westfalen in den Ausführungen zum Kongruenzgebot ausschließlich auf Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten (6.5 LEP NRW 2016).

Während in den meisten Ländern das Kongruenzgebot als raumordnerisches Ziel ausgewiesen ist, ist es in den Ländern Hessen (Entwurf 2020), Thüringen sowie der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als Grundsatz festgelegt. Als einziges Flächenland verfügt Rheinland-Pfalz über keine entsprechende Regelung zum Kongruenzgebot.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 5 Z) Art und Umfang solcher Einrichtungen müssen dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung der Standortgemeinde entsprechen; die Gesamtstruktur des Einzelhandels muss der Bevölkerungszahl und der sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbeziehungsweise Verflechtungsbereich angemessen sein (Kongruenzgebot). (Z)

Dementsprechend vorbehalten sind

Oberzentren:

- einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, höherwertigen, langfristigen oder spezialisierten Bedarfs (Großkaufhäuser, Fachmärkte mit mehr als 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben),
- Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit mehr als 15.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort.
- Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory- oder Designer-Outlet-Center) als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind nur in Oberzentren zulässig. Sie sind in die vorhandene Zentrenstruktur zu integrieren.

Mittelzentren:

- mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs (Kaufhäuser, Fachgeschäfte oder Fachmärkte) mit bis zu 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben sowie Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit bis zu 15.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort,
- mit bis zu 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich einzelne Einzelhandelseinrichtungen des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs (Kaufhäuser, Fachgeschäfte oder Fachmärkte) mit bis zu 8.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben sowie Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen (zum Beispiel Fachmarktzentren) mit bis zu 10.000 Quadratmetern Gesamtverkaufsfläche je Standort.

Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums

- mit mehr als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich über die Einkaufseinrichtungen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs hinaus in begründeten Einzelfällen Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs mit bis zu 8.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben,
- mit bis zu 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Mittelbereich über die Einkaufseinrichtungen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs hinaus in

begründeten Einzelfällen Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs mit bis zu 6.500 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.

Unterzentren:

- mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs mit bis zu 5.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben,
- mit bis zu 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen, Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs mit bis zu 4.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.

Stadtrandkernen I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums:

- den Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums entsprechende Einkaufseinrichtungen.

Auf der Grundlage übergreifender Konzepte sind in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich.

Stadtrandkernen I. Ordnung:

- den Unterzentren entsprechende Einkaufseinrichtungen. Maßgeblich sind die Einwohnerzahlen des jeweiligen Versorgungsbereichs.

Auf der Grundlage übergreifender Konzepte sind in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich.

Ländlichen Zentralorten:

- mit mehr als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des Grundbedarfs mit bis zu 2.000 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben,
- mit bis zu 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Nahbereich Einzelhandelseinrichtungen und sonstige Einzelhandelsagglomerationen zur Deckung des Grundbedarfs mit bis zu 1.500 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.

Stadtrandkernen II. Ordnung:

- den ländlichen Zentralorten entsprechende Einkaufseinrichtungen. Maßgeblich sind die Einwohnerzahlen des jeweiligen Versorgungsbereichs. Auf der Grundlage übergreifender Konzepte sind in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich.

Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung:

- Einkaufseinrichtungen mit höchstens 800 Quadratmetern Verkaufsfläche je Einzelvorhaben.

In den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 sind, soweit die Nahbereichsgröße das zulässt, auch Einkaufseinrichtungen mit mehr als 800 Quadratmetern ausnahmsweise möglich. Das gilt insbesondere für Gemeinden mit einer ergänzenden überörtlichen Versorgungsfunktion (2.3 Absatz 2). In begründeten Ausnahmefällen kann von den Schwellenwerten abgewichen werden.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 5 Z) Bei der Darstellung und Festsetzung für Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO ist sicherzustellen, dass das Einzugsgebiet der als zulässig festgesetzten Einzelhandelsnutzungen den Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreitet (Kongruenzgebot). (Z)

Ferner wird in der Begründung zu (3.10 – 5 Z) festgehalten:

Das Kongruenzgebot fordert eine Kongruenz zwischen dem Einzugsgebiet des Einzelhandelsbetriebs und dem zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde.

Der Verflechtungsbereich eines Zentralen Orts ist in seiner räumlichen Ausdehnung exakt (gemeindeflächenscharf) bestimmt durch die Verordnung zum Zentralörtlichen System in der jeweils gültigen Fassung (Kapitel 2.1 Absatz 4). Die Abgrenzung des Einzugsgebiets dient als Grundlage zur Analyse der Wettbewerbssituation sowie zur Ermittlung des externen Nachfragepotenzials eines Standorts und stellt dabei ein theoretisches Konstrukt der potenziellen Kundenströme dar. In Abhängigkeit von der Lage, Betriebsgröße sowie des geplanten sortimentspezifischen Angebots lässt sich das Einzugsgebiet eines Vorhabens im räumlichen Spannungsgeflecht weitgehend genau bestimmen.

Von der räumlichen Ausdehnung ist wiederum das dort vorhandene einwohnerspezifische Kaufkraftpotenzial abzuleiten, auf das bei der Prüfung des Kongruenzgebots abzustellen ist. Von einer wesentlichen Überschreitung kann in der Regel ausgegangen werden, wenn diese im Einzugsbereich 30 Prozent des Einwohnerpotenzials im Verflechtungsbereich überschreitet, das heißt, wenn mehr als 30 Prozent des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt wird.

Die aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erforderliche Verhältnismäßigkeit des Plansatzes wird über den Wesentlichkeitsvorbehalt für den Maßstab der Überschreitung gewährleistet. Abweichungen sind nur über das Zielabweichungsverfahren nach den Vorgaben des ROG in Verbindung mit dem Landesplanungsgesetz (LaplaG) möglich.

Im Einzelfall muss geprüft werden, ob für die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder sonstigen großflächigen Handelsbetrieben ein Raumordnungsverfahren oder ein raumplanerisches Abstimmungsverfahren erforderlich wird.

Landesplanerische Regelungen zum Kongruenzgebot im Vergleich

Land	Kongruenzgebot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	(3.3.7.1) Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	(5.3.3) Zulässige Verkaufsflächen Soweit sortimentsspezifische Verkaufsflächen die landesplanerische Relevanzschwelle überschreiten, dürfen Einzelhandelsgroßprojekte, <ul style="list-style-type: none"> ■ soweit in ihnen Nahversorgungsbedarf oder sonstiger Bedarf verkauft wird, 25 v.H., ■ soweit in ihnen Innenstadtbedarf verkauft wird, für die ersten 100.000 Einwohner 30 v.H., für die 100.000 Einwohner übersteigende Bevölkerungszahl 15 v.H. der sortimentsspezifischen Kaufkraft im einschlägigen Bezugsraum abschöpfen.
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	(2.8) Angemessene Dimensionierung Neue oder zu erweiternde großflächige Einzelhandelseinrichtungen in den Zentralen Orten sollen der zentralörtlichen Funktion entsprechen (Kongruenzgebot). (G) (2.11) Strukturverträgliche Kaufkraftbindung Bei der Entwicklung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen soll dafür Sorge getragen werden, dass nicht mehr als 25 Prozent der sortimentsspezifischen Kaufkraft im einschlägigen Bezugsraum gebunden werden. (G)
Landesentwicklungsplan Hessen 2000/ Entwurf 2020	LEP 2000: (4.1.2) Großflächige Einzelhandelsvorhaben haben sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einzufügen. (Z) Entwurf 2020: (6-2) Kongruenzgebot: Großflächige Einzelhandelsvorhaben sollen sich nach Verkaufsfläche, Einzugsbereich und Sortimentsstruktur in das zentralörtliche System einfügen. Gegebenenfalls sollen interkommunale Vereinbarungen getroffen werden. (G)
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016	(4.3.2-2) Einzugsbereiche der Zentralen Orte – Sicherung der Zentrenstruktur (Kongruenzgebot): Einzelhandelsgroßprojekte nach (1) sind nur zulässig, wenn die Größe, die Art und die Zweckbestimmung des Vorhabens der Versorgungsfunktion des Zentralen Orts entsprechen, den Verflechtungsbereich des Zentralen Orts nicht wesentlich überschreiten und die Funktionen der Zentralen

	Versorgungsbereiche des Zentralen Orts und seines Einzugsbereichs nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	<p>(2.3 Ziffer 03)</p> <p>¹ In einem Grundzentrum darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojekts den grundzentralen Verflechtungsbereich gemäß Abschnitt 2.2 Ziffer 03 Sätze 8 und 9 als Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot grundzentral).</p> <p>² In einem Mittel- oder Oberzentrum darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojekts 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).</p> <p>³ In einem Mittel- oder Oberzentrum soll das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojekts in Bezug auf seine aperiodischen Sortimente den maßgeblichen Kongruenzraum nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot aperiodisch mittel- und oberzentral).</p> <p>⁴ Der maßgebliche Kongruenzraum gemäß Satz 3 ist von der unteren Landesplanungsbehörde unter Berücksichtigung insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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. <p>⁵ Eine wesentliche Überschreitung nach den Sätzen 1 bis 3 ist gegeben, wenn mehr als 30 vom Hundert des Vorhabenumsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des maßgeblichen Kongruenzraums erzielt würde.</p> <p>⁶ Das Kongruenzgebot ist sowohl für das neue Einzelhandelsgroßprojekt insgesamt als auch sortimentsbezogen einzuhalten.</p> <p>⁷ Periodische Sortimente sind Sortimente mit kurzfristigem Beschaffungsrhythmus, insbesondere Nahrungs-/Genussmittel und Drogeriewaren.</p> <p>⁸ Aperiodische Sortimente sind Sortimente mit mittel- bis langfristigem Beschaffungsrhythmus, zum Beispiel Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Haushaltswaren oder Möbel.</p> <p>⁹ Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte mit aperiodischem Kernsortiment</p>

	<p>außerhalb des kongruenten Zentralen Orts in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen. ¹⁰ Voraussetzung ist, dass den Grundsätzen und Zielen zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des kongruenten Zentralen Orts.</p> <p>Arbeitshilfe zum Abschnitt 2.3 „Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels“ des LRÖP (3.5) Die Kaufkraft der Touristen kann z.B. zur angemessenen raumordnerischen Beurteilung eines Einzelhandelsgroßprojekts in einem touristisch geprägten Grundzentrum der Kaufkraft der einheimischen Bevölkerung hinzugerechnet werden. Die jeweiligen Übernachtungszahlen sind dabei auf das Jahr umzurechnen.</p>
<p>Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016</p>	<p>(6.5-4) Nicht zentrenrelevante Kernsortimente (Verkaufsfläche): Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten. (G)</p> <p>(6.5-5) Nicht zentrenrelevante Kernsortimente (Standort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente): Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt. (Z)</p> <p>(6.5-6) Nicht zentrenrelevante Kernsortimente (Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente): Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebiets für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschreiten. (G)</p>
<p>Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008</p>	<p>/ keine Ausführung /</p>

Landesentwicklungsplan Saarland 2006 – Teilabschnitt „Siedlung“	(2.5.2 - 44) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen müssen sich bezüglich Größenordnung und Warensortiment funktional in die vorgegebene zentralörtliche Versorgungsstruktur einfügen. Der Einzugsbereich der entsprechenden Einzelhandelseinrichtung darf den Verflechtungsbereich des betreffenden Zentralen Orts nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot). Dies ist vom Planungsträger entsprechend nachzuweisen. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	(Z 2.3.2.4) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen soll nicht dazu führen, dass der Einzugsbereich den Verflechtungsbereich des Zentralen Orts wesentlich überschreitet. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010	(2.3 - Z 47) Verkaufsfläche und Warensortiment von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Orts entsprechen. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014	(2.6.2) Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten soll sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen (Kongruenzgebot). Als räumlicher Maßstab gelten insbesondere die mittelzentralen Funktionsräume. (G)

5.2 Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot

Das **Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot** dient der Bündelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf die Zentralen Orte zur Aufrechterhaltung einer leistungsfähigen, zentralörtlichen Versorgungsinfrastruktur. Für die Zulassung von Einzelhandelsgroßprojekten bedeutet es, dass nur Vorhaben innerhalb der Zentralen Orte das Zentralitätsgebot erfüllen und somit zulässig sind. Dabei findet sich das Zentralitätsgebot als Zielformulierung in der jeweiligen Raumordnung aller Länder wieder. Je nach Land wird dabei der Begriff Zentralitätsgebot oder Konzentrationsgebots verwendet. Beide Begriffe sind allerdings synonym zu verstehen.

Der Landesentwicklungsplan in Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2010 sieht vor, dass die Einzelhandelseinrichtungen wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität nur in den Zentralen Orten anzusiedeln sind (2.8. – 3Z LEP SH 2010). Auch im Entwurf zum LEP Schleswig-Holstein 2018 sind großflächige Einzelhandelsvorhaben in der Regel nur in den Zentralen Orten möglich (3.10 - 3 Z (1) LEP SH Entwurf 2018). Allerdings sieht der Entwurf eine Ausnahmeregelung zum Zentralitätsgebot vor, wonach Einzelhandelsgroßprojekte auch in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig sind, wenn diese zur Sicherung der Nahversorgung geboten sind, die Umsatzerwartungen der Kaufkraft im Gemeindegebiet entspricht, die Siedlungsbereiche mit einem Zentralen Ort zusammengewachsen sind oder wenn das Vorhaben auf den Handel mit nicht-

zentrenrelevanten, raumbeanspruchenden Hauptsortimenten beschränkt ist (3.10.-3 Z(3) LEP SH Entwurf 2018).

Auch das Zentralitätsgebot unterscheidet sich in den einzelnen Ländern u.a. insofern, dass diese unterschiedlich genau die Einzelhandelsgroßprojekte lenken. Während Schleswig-Holstein auf die Zuweisung zu Zentralen Orten im Zentralitätsgebot abstellt, geht das Konzentrationsgebot in Niedersachsen einen Schritt weiter und legt fest, dass großflächige Einzelhandelsprojekte nur in den zentralen Siedlungsgebieten des jeweiligen Zentralen Orts zulässig sind (2.3. 04 LROP Niedersachsen 2017).

Neben dem Entwurf zum Landesentwicklungsplan in Schleswig-Holstein bestehen auch in anderen Ländern Ausnahmeregelungen zum Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot. So beinhaltet beispielsweise der LEP Baden-Württemberg für Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion abweichend die Regelung, dass Einzelhandelsgroßprojekte errichtet oder erweitert werden dürfen, wenn „dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- und Unterzentren zusammengewachsen sind“ (3.3.7 LEP BaWü 2002).

Auch in Bayern sind Einzelhandelsgroßprojekte ausnahmsweise auch außerhalb der Zentralen Orte in allen Gemeinden zulässig, wenn es sich um Nahversorgungsbetriebe bis 1.200 qm Verkaufsfläche handelt. Des Weiteren sind Ausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte, „die überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dienen, nur in Mittel- und Oberzentren sowie in Grundzentren mit bestehenden Versorgungsstrukturen in dieser Bedarfsgruppe zulässig“ (5.3.1 LEP Bayern 2020).

Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019 beinhaltet ebenfalls einige Ausnahmeregelungen für Nahversorgungsbetriebe. So dürfen sich beispielsweise großflächige Nahversorgungsbetriebe außerhalb Zentraler Orte ansiedeln, wenn diese einen Schwellenwert von 1.500 qm Verkaufsfläche nicht überschreiten und sich innerhalb eines Zentralen Versorgungsbereichs befinden (2.12 LEP HR 2019).

In Hessen sind großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. Unter besonderer Beachtung des interkommunalen Abstimmungsgebots und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen sind in Ausnahmefällen „z.B. zur örtlichen Grundversorgung auch Ausweisungen in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig“ (4.1.2. LEP Hessen 2000). Der Entwurf zum LEP Hessen 2020 sieht für die Ausnahmeregelung eine Konkretisierung der großflächigen Einzelhandelsvorhaben zur Grundversorgung bis zu einer Verkaufsfläche von 2.000 qm Verkaufsfläche in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren vor (6-1 LEP Entwurf Hessen 2020).

Der interkommunalen Abstimmung kommt auch bei der Ausnahmeregelung zum Konzentrationsgebot in Mecklenburg-Vorpommern eine größere Bedeutung zu. Demnach sind Einzelhandelsgroßprojekte und Einzelhandelsagglomerationen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in Zentralen Orten zulässig (4.3.2-1 LEP M-V 2016). „Ausnahmsweise können Einzelhandelsgroßprojekte in Umlandgemeinden der Stadt-Umland-Räume angesiedelt werden. Voraussetzung hierfür ist ein interkommunal abgestimmtes Einzelhandelskonzept für den jeweiligen Stadt-Umland-Raum“ (4.3.2-6 LEP M-V 2016).

Das LEP von Rheinland-Pfalz verwendet ebenfalls Schwellenwerte bei der Definition des Zentralitätsgebots. Demnach sind Betriebe mit mehr als 2.000 qm Verkaufsfläche nur in Mittel- und Oberzentren zulässig. Darüber hinaus sind Betriebe mit bis zu insgesamt 1.600 qm Verkaufsfläche ausnahmsweise in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, aber mit mehr als 3.000 Einwohnern zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. (3.2.3. Z.57 LEP Rheinland-Pfalz 2008).

Im Saarland sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen nur in den Zentralen Orten zulässig, es sei denn eine Ausnahme dient nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der wohnortnahen örtlichen Grundversorgung und es ist eine entsprechende Mantelbevölkerung vorhanden. Hiernach wäre eine großflächige Einzelhandelseinrichtung auch in nicht-zentralen Gemeindeteilen zulässig. Über die Ausnahmeerfordernisse entscheidet die Landesplanungsbehörde (2.5.2-42 LEP Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“).

Der LEP Sachsen sieht die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten ebenfalls nur in Zentralen Orten vor (Z 2.3.2.1. LEP Sachsen 2013). Zur Sicherung der verbraucher-nahen Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs sind Ansiedlungen, Erweiterungen oder wesentliche Änderungen von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen allerdings auch in Grundzentren zulässig. (Z 2.3.2.2. LEP Sachsen 2013).

Ähnlich wie in Sachsen sind auch in Thüringen Einzelhandelsgroßprojekte nur in Zentralen Orten höherer Stufe zugelassen (Ober- und Mittelzentren). Ausnahmsweise zulässig sind Einzelhandelsgroßprojekte in Grundzentren, wenn sie zur Sicherung der Grundversorgung dienen und in nicht-zentralen Orten, wenn sie der Grundversorgung dienen, die Funktionsfähigkeit der umliegenden Zentralen Orte nicht beeinträchtigen und der Einzugsbereich nicht wesentlich über das Gemeindegebiet hinausgeht (2.6.1 LEP Thüringen 2025).

In Sachsen-Anhalt sind Einzelhandelsgroßprojekte ausnahmsweise auch in Grundzentren unter Berücksichtigung ihres Einzugsbereichs möglich. Darüber müssen die Voraussetzungen erfüllt sein, dass diese ausschließlich der Grundversorgung der Einwohner dienen und keine schädlichen Auswirkungen, insbesondere auf die Zentralen Versorgungsbereiche und die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer

Gemeinden oder deren Ortskerne, erwarten lassen (2.3- Z.52 LEP Sachsen-Anhalt 2010).

Nordrhein-Westfalen kann gesondert betrachtet werden. Hier wird im Rahmen des Zentralitätsgebots nicht das Zentrale-Orte-System als Maßstab zu Grunde gelegt. Anstelle dessen sind Einzelhandelsgroßprojekte nur in den regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen zulässig (6.5.-1 LEP NRW 2016).

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 1 G) Grundsatz der Raumordnung ist es, eine ausgewogene Handels- und Dienstleistungsstruktur zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft im Land zu gewährleisten. Hierzu ist ein breites Spektrum von Einrichtungen unterschiedlicher Größen, Betriebsarten und Angebotsformen erforderlich. Die Einrichtungen sollen nach Größe und Angebot differenziert verteilt mit Schwerpunkten in den Zentralen Orten bereitgestellt werden. Die Verkaufsflächengröße der Einzelhandelseinrichtungen soll an der sortimentsbezogenen örtlichen Versorgungsfunktion der Standortgemeinde ausgerichtet sein.

(2.8 – 2 G) In allen Gemeinden soll auf ausreichende, wohnortnahe Einzelhandelseinrichtungen zur Deckung des täglichen Bedarfs, insbesondere an Lebensmitteln (Nahversorgung), hingewirkt werden. Dabei soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelseinrichtungen zur Nahversorgung am örtlichen Bedarf ausgerichtet werden. Die Deckung des spezialisierten, höherwertigen sowie länger- und langfristigen Bedarfs bleibt insbesondere den Zentralen Orten (2.2) verschiedener Stufen vorbehalten.

(2.8 – 3 Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen und Dienstleistungszentren sind wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität nur in den Zentralen Orten (2.2) vorzusehen (Zentralitätsgebot). Das gilt auch für mehrere kleinere Ladeneinheiten im räumlich-funktionalen Verbund, deren Gesamtgröße die Großflächigkeit erreicht und die örtliche Versorgungsfunktion überschreitet sowie die Erweiterung vorhandener Betriebe in die Großflächigkeit hinein.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 1 G) Grundsatz der Raumordnung ist es, eine ausgewogene Handels- und Dienstleistungsstruktur zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft im Land zu gewährleisten. Hierzu ist ein breites Spektrum von Einrichtungen unterschiedlicher Größen, Betriebsarten und Angebotsformen erforderlich. Die Einrichtungen sollen nach Größe und Angebot differenziert verteilt mit Schwerpunkten in den Zentralen Orten bereitgestellt werden. Die Verkaufsflächengröße der Einzelhandelseinrichtungen soll an der (zentral-)örtlichen Versorgungsfunktion der Standortgemeinde ausgerichtet sein.

(3.10 - 2 G) In allen Gemeinden sollen in guter, fußläufig erreichbarer Zuordnung zu den Wohngebieten ausreichende Einzelhandelseinrichtungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (Nahversorgung) bei guter Einwirkung in die Siedlungsstruktur angestrebt werden.

(3.10 - 3 Z (1)) Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) dürfen wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität in der Regel nur in Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums oder Stadtrandkernen I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums, Unterzentren oder Stadtrandkernen I. Ordnung und Ländlichen Zentralorten oder Stadtrandkernen II. Ordnung ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden (Zentralitätsgebot).

(3.10 - 3 Z (2)) Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.

(3.10 - 3 Z (3)) Ausnahmsweise dürfen großflächige Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zugelassen werden, wenn alternativ

- die zu prognostizierende Umsatzerwartung der Kaufkraft im Gemeindegebiet entspricht,
- dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Nahversorgung geboten ist,
- diese mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums und Unterzentren sowie Ländlichen Zentralorten zusammengewachsen sind (baulich zusammenhängendes Siedlungsgebiet eines Zentralen Orts oder Stadtrandkerns, das die kommunale Grenze überschreitet). In diesen Fällen sind für Art und Umfang der in diesen Nachbargemeinden wahrgenommenen teilzentralen Aufgaben der Versorgung die Zielsetzungen und Konzeptionen des Zentralen Orts selbst maßgeblich,
- sich das Vorhaben auf den Handel mit nicht-zentrenrelevanten und raumbanspruchenden Hauptsortimenten beschränkt und mit dem Zentralen Ort, in dessen Verflechtungsbereich die Standortgemeinde liegt, abgestimmt ist. Das zentrenrelevante Randsortiment eines derartigen Vorhabens soll 10 Prozent der Verkaufsfläche, maximal 800 Quadratmeter Verkaufsfläche, nicht überschreiten (Absatz 6 Z (3)).

Landesplanerische Regelungen zum Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot im Vergleich

Land	Zentralitäts- bzw. Konzentrationsgebot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	<p>(3.3.7) Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) sollen sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterezentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. (Z)</p> <p>Hiervon abweichend kommen auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion in Betracht, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder ■ diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterezentren zusammengewachsen sind. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	<p>(5.3.1) Flächen für Betriebe im Sinne des § 11 Abs.3 Satz 1 der Baunutzungsverordnung sowie für Agglomerationen (Einzelhandelsgroßprojekte) dürfen nur in Zentralen Orten ausgewiesen werden. (Z)</p> <p>Abweichend sind Ausweisungen zulässig</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ für Betriebe bis 1.200 m² Verkaufsfläche, die ganz überwiegend dem Verkauf von Waren des Nahversorgungsbedarfs dienen, in allen Gemeinden; diese Ausweisungen sind unabhängig von den zentralörtlichen Funktionen anderer Gemeinden zulässig und unterliegen nur der Steuerung von Ziel 5.3.2; ■ für Einzelhandelsgroßprojekte, die überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dienen, nur in Mittel- und Oberzentren sowie in Grundzentren mit bestehenden Versorgungsstrukturen in dieser Bedarfsgruppe. (Z)
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	<p>(2.6) Bindung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen an Zentrale Orte</p> <p>Großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind nur in Zentralen Orten zulässig (Konzentrationsgebot). (Z)</p> <p>(2.12) Errichtung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen außerhalb Zentraler Orte</p> <p>(1) Die Errichtung oder die Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist abweichend von Z 2.6 auch außerhalb der Zentralen Orte zulässig, wenn das Vorhaben überwiegend der Nahversorgung dient und sich der Standort in einem Zentralen Versorgungsbereich befindet. Ein Vorhaben dient überwiegend der Nahversorgung, wenn die gesamte vorhabenbezogene Verkaufsfläche 1.500 Quadratmeter nicht überschreitet und auf mindestens 75 Prozent der Verkaufsfläche nahversorgungsrelevante Sortimente nach Tabelle 1</p>

	<p>Nummer 1.1 angeboten werden. Soweit die Kaufkraft in einer Gemeinde eine Nachfrage für größere Verkaufsflächen im Bereich der Nahversorgung schafft, sind diese unter Beachtung des Kaufkraftpotenzials in der Gemeinde mit der oben genannten Sortimentsbeschränkung entwickelbar.</p> <p>(2) In den gemäß Z 3.3 festgelegten grundfunktionalen Schwerpunkten ist die Errichtung oder die Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über die in Absatz 1 getroffenen Festlegungen hinaus zulässig, wenn die zusätzliche vorhabenbezogene Verkaufsfläche 1.000 Quadratmeter nicht überschreitet, wobei für diese keine Sortimentsbeschränkung zu beachten ist. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsplan Hessen 2000/ Entwurf 2020</p>	<p>LEP 2000: (4.1.2) Flächen für großflächige Einzelhandelsprojekte (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) kommen nur in Oberzentren und Mittelzentren (zentrale Ortsteile) in Betracht. In begründeten Ausnahmefällen, z. B. zur örtlichen Grundversorgung, und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen ist eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig. Hierbei kommt dem interkommunalen Abstimmungsgebot eine besondere Bedeutung zu. (Z)</p> <p>Entwurf 2020: (6-1) Zentralitätsgebot:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Großflächige Einzelhandelsvorhaben sind nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. ■ Zur Grundversorgung sind großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu einer Verkaufsfläche von 2.000 m² auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren zulässig. Die zentralen Ortsteile sind in den Regionalplänen festzulegen. (Z)
<p>Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016</p>	<p>(4.3.2-1) Konzentration auf Zentrale Orte (Konzentrationsgebot): Einzelhandelsgroßprojekte und Einzelhandelsagglomerationen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind nur in Zentralen Orten zulässig. (Z)</p> <p>(4.3.2-6) Einzelhandelskonzepte für die Stadt-Umland-Räume: Ausnahmsweise können Einzelhandelsgroßprojekte in Umlandgemeinden der Stadt-Umland-Räume angesiedelt werden. Voraussetzung hierfür ist ein interkommunal abgestimmtes Einzelhandelskonzept für den jeweiligen Stadt-Umland-Raum. Bei der Aufstellung der Einzelhandelskonzepte für den jeweiligen Stadt-Umland-Raum sind die in (2), (3) und (4) formulierten Ziele zu berücksichtigen. (Z)</p>

Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	<p>(2.3 Ziffer 04) Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind nur innerhalb des zentralen Siedlungsgebiets des jeweiligen Zentralen Orts zulässig (Konzentrationsgebot).</p>
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016	<p>(6.5-1) Standorte des großflächigen Einzelhandels nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen: Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden. (Z)</p>
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008	<p>(3.2.3 Z 57) Die Errichtung und Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist nur in Zentralen Orten zulässig (Zentralitätsgebot). Betriebe mit mehr als 2.000 m² Verkaufsfläche* kommen nur in Mittel- und Oberzentren in Betracht. Ausnahmsweise sind in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu insgesamt 1.600 m² Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist. (Z)</p> <p><i>*Die Verkaufsfläche umfasst in der Regel alle Flächen eines Betriebs, die dem Kunden dauerhaft für Verkaufszwecke zugänglich sind. Nicht zur Verkaufsfläche zählen Büroräume, Lager- und Vorbereitungsflächen, Werkstätten und Flächen, die Personalzwecken dienen.</i></p> <p>(3.2.3 Z 59) Die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten ist auch an Ergänzungsstandorten der Zentralen Orte zulässig. Diese sind ebenfalls von den Gemeinden in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen und zu begründen. Innenstadtrelevante Sortimente sind als Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“	<p>(2.5.2 - 42) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind nur im Oberzentrum sowie in den Mittel- und Grundzentren zulässig (Konzentrationsgebot). In Ausnahmefällen sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen auch in nicht-zentralen Gemeindeteilen zulässig, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der wohnortnahen, örtlichen Grundversorgung dient und ■ eine entsprechende Mantelbevölkerung, d. h. die für die Auslastung der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen erforderliche Bevölkerungszahl, vorhanden ist. <p>Über Ausnahmeerforderlichkeit sowie Standort und Umfang der Einzelhandelsansiedlung, -erweiterung oder -änderung entscheidet die Landesplanungsbehörde. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	<p>(Z 2.3.2.1) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben sowie sonstigen großflächigen</p>

	<p>Handelsbetrieben, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den vorstehend bezeichneten großflächigen Einzelhandelseinrichtungen vergleichbar sind, ist nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Factory-Outlet-Centern ist nur in Oberzentren zulässig. (Z)</p> <p>(Z 2.3.2.2) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen ist zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs auch in Grundzentren zulässig. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010</p>	<p>(2.3 – Z 46) Die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung ist an Zentrale Orte der oberen oder mittleren Stufe zu binden. Die Ausweisung von Sondergebieten für eine spezifische Form großflächiger Einzelhandelsbetriebe, Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory Outlet-Center – FOC), ist nur an integrierten Standorten in Zentralen Orten der oberen Stufe (Oberzentren) vorzusehen und darf die Attraktivität der Innenstädte nicht gefährden. (Z)</p> <p>(2.3 – Z 52) Die Ausweisung von Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsbetriebe, die ausschließlich der Grundversorgung der Einwohner dienen und keine schädlichen Wirkungen, insbesondere auf die Zentralen Versorgungsbereiche und die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung anderer Gemeinden oder deren Ortskerne erwarten lassen, ist neben den Ober- und Mittelzentren auch in Grundzentren unter Berücksichtigung ihres Einzugsbereichs zulässig. Ausschließlich der Grundversorgung dienen großflächige Einzelhandelsbetriebe, deren Sortiment Nahrungs- und Genussmittel einschließlich Getränke und Drogerieartikel umfasst. Voraussetzung ist die Anpassung des grundzentralen Systems durch die Regionalen Planungsgemeinschaften an die Kriterien im Landesentwicklungsplan. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014</p>	<p>(2.6.1) Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten ist nur in Zentralen Orten höherer Stufe zulässig (Konzentrationsgebot). Ausnahmsweise zulässig sind Einzelhandelsgroßprojekte</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ in Grundzentren, wenn sie zur Sicherung der Grundversorgung dienen und ■ in nicht-zentralen Orten, wenn sie der Grundversorgung dienen, die Funktionsfähigkeit der umliegenden Zentralen Orte nicht beeinträchtigen und der Einzugsbereich nicht wesentlich über das Gemeindegebiet hinausgeht. (Z)

5.3 Integrationsgebot

Das **Integrationsgebot** stellt eines der wichtigsten landesplanerischen Instrumente zur Steuerung großflächiger Einzelhandelsprojekte dar. Dabei steht die Lenkung dieser auf bestimmte Siedlungsschwerpunkte innerhalb einer Standortgemeinde im Blickpunkt. Demgemäß soll die Funktionsfähigkeit der Innenstädte oder Orts- sowie der Stadtteilzentren gewahrt und gestärkt werden. Somit setzt das Integrationsgebot den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG um, der die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als Zentrale Versorgungsbereiche als Ziel hat. Aus diesem Grund ist das Integrationsgebot auch in allen Raumordnungsplänen der Länder zu finden.

In Schleswig-Holstein sind im Sinne des Entwurfs 2018 großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten nur in Zentralen Versorgungsbereichen der Standortgemeinde zulässig (3.10- 6Z (1) Entwurf LEP SH). Ausnahmen stellen Einzelhandelsgroßprojekte zur Sicherung der Nahversorgung und Versorgung der Bevölkerung dar. Zudem muss sich auch für die Anwendung dieser Ausnahmefälle der Vorhabenumsatz in einem angemessenen Verhältnis zur sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbereich befinden und die dezentrale Standortstruktur der Nahversorgung darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Zudem muss sich der Standort außerhalb der Nahbereiche der Zentralen Versorgungsbereiche befinden. Auch der LEP von 2010 sah mehrere Ausnahmeregelungen für (nahversorgungsrelevante) Vorhaben vor, wenn die Realisierung von Projekten nachweislich in städtebaulich integrierter Lage nicht möglich war, die vorhandene Einzelhandelsstruktur weitere Verkaufsflächenentwicklungen zulässt, die zentralörtliche Bedeutung durch das Projekt gestärkt werden würde und keine wesentliche Verschlechterung der gewachsenen Funktionen im Zentralen Versorgungsbereich zu erwarten waren.

Der LEP 2010 ließ außerdem großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten auch außerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet zu, wenn das zentrenrelevante Randsortiment nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche in Anspruch nahm (2.8.-7 LEP SH 2010). Der Entwurf zum LEP hingegen verbietet grundsätzlich die Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für großflächige Einzelhandelseinrichtungen an Zu- und Abfahrten überregional bedeutender Verkehrsachsen (3.10.-6 z (2) Entwurf LEP SH). Des Weiteren wird der relative Verkaufsflächenschwellenwert von 10 % zentrenrelevantem Randsortiment um die absolute Begrenzung auf 800 qm Verkaufsfläche im Entwurf zum LEP 2018 erweitert (3.10- 6 Z (3) Entwurf LEP SH 2019). Zusätzlich enthält der Entwurf eine Ausnahmeregelung für Mittelzentren mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Verflechtungsbereich und Oberzentren. Diese dürfen die genannten Verkaufsflächenbegrenzungen überschreiten, „wenn der Nachweis geführt werden kann, dass keine schädlichen Auswirkungen im Sinne von Absatz 4 (Beeinträchtigungsverbot) zu erwarten sind (Einzelfallprüfung)“ (3.10- 6Z (4) Entwurf LEP SH 2018).

Ebenso wie der LEP in Schleswig-Holstein besagen fast alle Raumordnungspläne der Länder, dass zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nur innerhalb bzw. im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit den Zentralen Versorgungsbereichen realisiert werden dürfen. Lediglich der Entwurf zum LEP Hessen 2020 besagt, dass Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel nur in Vorranggebieten Siedlung oder ausnahmsweise an teilintegrierten Standorten ausgewiesen werden dürfen (6-3 Entwurf LEP Hessen 2020).

Zusätzlich besagen beispielsweise das LROP Niedersachsen und das LEP Thüringen, dass die Flächen des großflächigen Einzelhandels in das Netz des ÖPNV integriert werden müssen.

Vor allem im Hinblick auf die Begrenzung von zentrenrelevanten Randsortimenten in Betrieben mit nicht-zentrenrelevantem Hauptsortiment bestehen in den einzelnen Ländern Unterschiede. Demnach sind in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg „großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment [...] auch außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche zulässig, sofern die vorhabenbezogene Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente 10 Prozent nicht überschreitet“ (2.13.2 LEP HR 2020). Dieser Schwellenwert von einem Verkaufsflächenanteil von 10 % wird ebenso in den Raumordnungsplänen von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie in dem Entwurf zum LEP Hessen 2020 verwendet.

Des Weiteren wird in einigen Ländern zusätzlich zu der relativen Verkaufsflächenbegrenzung auf 10 % ein absoluter Verkaufsflächenschwellenwert festgelegt. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie in dem Entwurf zum LEP Hessen 2020 sind maximal 800 qm zentrenrelevante Randsortimente in einer großflächigen Einzelhandelseinrichtung zulässig. Das Integrationsgebot greift in Sachsen erst „bei einer Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimente von mehr als 800 qm“, wodurch zentrenrelevante Randsortimente bis zu 800 qm Verkaufsfläche somit zugelassen werden (2.3.2.3 LEP Sachsen 2013). In Nordrhein-Westfalen darf „der Umfang zentrenrelevanter Randsortimente eines Sondergebiets für großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche“ den Schwellenwert von 2.500 qm Verkaufsfläche nicht überschreiten (6.5.6 LEP NRW 2016).

Einige Länder wie Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland verweisen bei der Beurteilung eines verträglichen Umfangs auf das Beeinträchtigungsverbot. Ausnahmen sind zulässig, wenn Zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden bzw. die Innenstadt und das Ortszentrum nicht wesentlich beeinträchtigt werden. In diesen Ländern bestehen keine Schwellenwerte.

Weitere Ausweisungen von Flächen in städtebaulichen Randlagen sind in Bayern möglich, wenn „die Gemeinde nachweist, dass geeignete städtebaulich integrierte

Standorte auf Grund der topographischen Gegebenheiten nicht vorliegen“ (5.3.2. LEP Bayern 2020). Ähnliche Regelungen bestehen auch in Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen.

Außerdem sind in einigen Regelungen zum Integrationsgebot Ausnahmen für Sortimente der Nahversorgung vorgesehen (Entwurf zum LEP Schleswig-Holstein 2018, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen).

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 6 Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten sind nur im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde zulässig (siedlungsstrukturelles Integrationsgebot). (Z)

Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sind nur an städtebaulich integrierten Standorten im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den Zentralen Versorgungsbereichen der Standortgemeinde zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). (Z)

Derartige Einzelhandelseinrichtungen sind ausnahmsweise außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde zulässig, soweit eine städtebaulich integrierte Lage nachweislich nicht möglich ist, die vorhandene Einzelhandelsstruktur weitere sortimentspezifische Verkaufsflächenentwicklungen zulässt, die zentralörtliche Bedeutung gestärkt wird und die Ansiedlung zu keiner wesentlichen Verschlechterung der gewachsenen Funktion der Zentralen Versorgungsbereiche der Standortgemeinde oder benachbarter Zentraler Orte führt. Zentrale Versorgungsbereiche sind regelmäßig die Innenstädte oder die Ortskerne sowie in Unter-, Mittel- und Oberzentren die sonstigen Stadtteil- und Versorgungszentren. (Z)

(2.8 – 7 Z) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten sind auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet (2.2. Absatz 2) des Zentralen Orts zulässig. Dabei sind regelmäßig nicht mehr als 10 Prozent der Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente zulässig. (Z)

(2.8 – 8 Z) In Gemeinden mit mehreren Versorgungsbereichen muss der großflächige Einzelhandel auf das innergemeindliche Zentralsystem ausgerichtet sein. (Z)

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 6 Z (1)) Die Darstellung und Festsetzung für Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten (siehe Anlage 4) ist nur in Zentralen Versorgungsbereichen der Standortgemeinde zulässig (Integrationsgebot).

Ausnahmsweise kann die Darstellung und Festsetzung für Einzelhandelseinrichtungen nach Absatz 1 und im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO auch außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche zugelassen werden, wenn

- es sich um Sortimente zur Sicherung der Nahversorgung handelt,
- es sich um einen integrierten Standort in einem bislang räumlich unterversorgten Bereich außerhalb des Nahbereichs eines Zentralen Versorgungsbereichs handelt,
- der Vorhabenumsatz in einem angemessenen Verhältnis zur sortimentspezifischen Kaufkraft (Nahrungs- und Genussmittel) im Nahbereich steht und
- die dezentrale Standortstruktur der Nahversorgung nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

(3.10 – 6 Z (2)) Die Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO an den Zu- und Abfahrten überregional bedeutender Verkehrsachsen ist grundsätzlich ausgeschlossen.

(3.10 – 6 Z (3)) Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche ist die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente in der Regel auf 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche, maximal aber 800 Quadratmeter Verkaufsfläche, zu begrenzen.

(3.10 – 6 Z (4)) In Mittelzentren mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Verflechtungsbereich und Oberzentren darf ausnahmsweise die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente von 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche, maximal aber 800 Quadratmeter Verkaufsfläche, bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche überschritten werden, wenn der Nachweis geführt werden kann, dass keine schädlichen Auswirkungen im Sinne von Absatz 4 (Beeinträchtigungsverbot) zu erwarten sind (Einzelfallprüfung).

(3.10 – 6 Z (5)) Randsortimente müssen im funktionalen Zusammenhang mit dem Hauptsortiment stehen.

Landesplanerische Regelungen zum Integrationsgebot im Vergleich

Land	Integrationsgebot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	(3.3.7.2) Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht-zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	(5.3.2) Die Flächenausweisung für Einzelhandelsgroßprojekte hat an städtebaulich integrierten Standorten zu erfolgen. Abweichend sind Ausweisungen in städtebaulichen Randlagen zulässig, wenn <ul style="list-style-type: none"> ■ das Einzelhandelsgroßprojekt überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dient oder ■ die Gemeinde nachweist, dass geeignete städtebaulich integrierte Standorte auf Grund der topographischen Gegebenheiten nicht vorliegen. (Z)
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	(2.13) Einordnung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen innerhalb Zentraler Orte (1) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit sonstigen zentrenrelevanten Sortimenten gemäß Tabelle 1 Nummer 1.2 sind nur in Zentralen Versorgungsbereichen zulässig (Integrationsgebot). (2) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment gemäß Tabelle 1 Nummer 2 sind auch außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche zulässig, sofern die vorhabenbezogene Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente 10 Prozent nicht überschreitet. Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevantem Sortiment für die Nahversorgung gemäß Tabelle 1 Nummer 1.1 sind auch außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche zulässig. (3) Vorhandene genehmigte großflächige Einzelhandelseinrichtungen außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche im Sinne von Absatz 1 können verändert werden, wenn hierdurch die genehmigte Verkaufsfläche sowohl insgesamt als auch für nahversorgungsrelevante Sortimente und sonstige zentrenrelevante Sortimente (Tabelle 1 Nummer 1.1 und 1.2) nicht erhöht wird. G 2.11 bleibt unberührt. Durch die Veränderung darf keine Umwandlung zu einem Hersteller-Direktverkaufszentrum im Sinne von Z 2.9 erfolgen. (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen 2000/ Entwurf 2020	LEP 2000: (4.1.2) Bei der geplanten Errichtung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsvorhaben außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche (Innenstadtbereiche, Ortskerne, Stadtteilzentren) sollen innenstadtrelevante Sortimente ausgeschlossen werden. (Z) Sie sind unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie

	<p>der Umweltverträglichkeit auch im Hinblick auf die Ziele der Verkehrsvermeidung und -verlagerung in bestehende Siedlungsgebiete möglichst unter Erreichbarkeit im ÖPNV zu integrieren. (Z)</p> <p>Entwurf 2020: (6-3) Integrationsgebot:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO dürfen nur in den im Regionalplan festgelegten Vorranggebieten Siedlung dargestellt bzw. festgesetzt werden. Ausnahmen sind möglich, soweit diese im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit städtebaulich integrierten Standorten festgelegt werden (teilintegrierte Standorte). Vorhaben, die aufgrund ihres Warenangebots für eine Ansiedlung in den Vorranggebieten Siedlung ungeeignet sind (z.B. Baustoff-, Bau-, Garten-, Reifen-, Kraftfahrzeug- und Brennstoffmärkte, Möbel- und Einrichtungshäuser sowie Küchen- und Bad-/Sanitärfachmärkte), sind auch außerhalb von Vorranggebieten Siedlung an städtebaulich nicht-integrierten Standorten zulässig. (Z) ■ Bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben, die weder in Vorranggebieten Siedlung noch an teilintegrierten Standorten errichtet oder erweitert werden, sind die in der Begründung aufgeführten innenstadtrelevanten Randsortimente auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 m², zu begrenzen. (Z) ■ Bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben sind deren Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie deren Umweltauswirkungen vertieft zu untersuchen. (Z)
<p>Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016</p>	<p>(4.3.2-3) Zentrale Versorgungsbereiche stabilisieren (Integrationsgebot): Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sind nur in Innenstädten/Ortszentren und in sonstigen Zentralen Versorgungsbereichen zulässig. (Z)</p> <p>Ausnahmsweise dürfen nahversorgungsrelevante Sortimente auch außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen angesiedelt werden, wenn nachweislich</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ eine integrierte Lage in den Zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen Gründen nicht umsetzbar ist, ■ das Vorhaben zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung beiträgt und ■ die Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)

	<p>Zentrenrelevante Kernsortimente sind</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ die Sortimente gemäß Abbildung 21 sowie ■ weitere Sortimente, die von einer Gemeinde als zentrenrelevant festgelegt werden (ortsspezifische Sortimentsliste). <p>Die Zentralen Versorgungsbereiche sind durch die Kommunen im Rahmen ihrer Nahversorgungs- und Zentrenkonzepte zu ermitteln und planerisch zu sichern. (Z)</p> <p>(4.3.2-4) Standorte für nicht-zentrenrelevante Vorhaben: Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten sind außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. Ausnahmsweise dürfen Vorhaben in städtebaulicher Randlage angesiedelt werden, wenn nachweislich keine geeigneten Standorte in integrierten Lagen vorhanden sind. Voraussetzung für die Ansiedlung in städtebaulicher Randlage ist eine Anbindung an das ÖPNV-Netz und an das Radwegenetz. (Z)</p> <p>(4.3.2-4) Zentrenrelevante Randsortimente: Zentrenrelevante Randsortimente innerhalb der Einzelhandelsgroßprojekte sind zulässig, sofern keine schädlichen Auswirkungen auf die Innenstadt/das Ortszentrum und auf sonstige Zentrale Versorgungsbereiche zu befürchten sind (Einzelfallprüfung erforderlich). (Z)</p>
<p>Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017</p>	<p>(2.3 Ziffer 05)</p> <p>¹Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente zentrenrelevant sind, sind nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig (Integrationsgebot).</p> <p>² Diese Flächen müssen in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sein.</p> <p>³ Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Sortimente zu mindestens 90 vom Hundert periodische Sortimente sind, sind auf der Grundlage eines städtebaulichen Konzepts ausnahmsweise auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen innerhalb des zentralen Siedlungsgebiets des Zentralen Orts 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.</p> <p>(2.3 Ziffer 06)</p> <p>Neue Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten sind auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten</p>

	<p>innerhalb des zentralen Siedlungsgebiets des Zentralen Orts zulässig,</p> <p>a. wenn die Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente nicht mehr als 10 vom Hundert der Gesamtverkaufsfläche und höchstens 800 m² beträgt oder</p> <p>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.</p>
<p>Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016</p>	<p>(6.5-2) Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in Zentralen Versorgungsbereichen: Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ in bestehenden Zentralen Versorgungsbereichen sowie ■ in neu geplanten Zentralen Versorgungsbereichen in städtebaulich integrierten Lagen, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen, dargestellt und festgesetzt werden. <p>Zentrenrelevant sind</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ die Sortimente gemäß Anlage 1 und ■ weitere von der jeweiligen Gemeinde als zentrenrelevant festgelegte Sortimente (ortstypische Sortimentsliste). <p>Ausnahmsweise dürfen Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ eine Lage in den Zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere der Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild, nicht möglich ist und ■ die Bauleitplanung der Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten dient und ■ Zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z) <p>(6.5-5) Nicht-zentrenrelevante Kernsortimente (Standort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente): Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht-zentrenrelevanten</p>

	<p>Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt. (Z)</p> <p>(6.5-6) Nicht-zentrenrelevante Kernsortimente (Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente): Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebiets für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten soll außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschreiten. (G)</p> <p>(6.5-7) Überplanung von vorhandenen Standorten mit großflächigem Einzelhandel Abweichend von den Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 dürfen vorhandene Standorte von Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen als Sondergebiete gemäß § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dargestellt und festgesetzt werden. Dabei sind die Sortimente und deren Verkaufsflächen in der Regel auf die Verkaufsflächen, die baurechtlichen Bestandsschutz genießen, zu begrenzen. Wird durch diese Begrenzung die zulässige Nutzung innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, sind die Sortimente und deren Verkaufsflächen auf die zulässigen Verkaufsflächenobergrenzen zu begrenzen. Ein Ersatz zentrenrelevanter durch nicht-zentrenrelevante Sortimente ist möglich. (Z)</p> <p>Ausnahmsweise kommen auch geringfügige Erweiterungen in Betracht, wenn dadurch keine wesentliche Beeinträchtigung Zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden erfolgt. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008</p>	<p>(3.2.3 Z 58) Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist nur in städtebaulich integrierten Bereichen, das heißt in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Die städtebaulich integrierten Bereiche (»Zentrale Versorgungsbereiche« im Sinne des BauGB) sind von den Zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung verbindlich festzulegen und zu begründen. Diese Regelungen müssen auch eine Liste innenstadtrelevanter und nicht-innenstadtrelevanter Sortimente umfassen. (Z)</p> <p>(3.2.3 Z 59) Die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit nicht-innenstadtrelevanten</p>

	<p>Sortimenten ist auch an Ergänzungsstandorten der Zentralen Orte zulässig. Diese sind ebenfalls von den Gemeinden in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen und zu begründen. Innenstadtrelevante Sortimente sind als Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen. (Z)</p> <p>(3.2.3 G 62) Die Ergänzungsstandorte, die außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche eines Zentralen Orts liegen, sollen in örtliche bzw. regionale ÖPNV-Netze eingebunden werden. (G)</p>
<p>Landesentwicklungsplan Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“</p>	<p>(2.5.2 - 46) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sind im engen räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereich (integrierter Standort) des jeweiligen Zentralen Orts innerhalb des Siedlungszusammenhangs zu errichten (städtebauliches Integrationsgebot). Im Oberzentrum sowie in den Mittelzentren sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen auch in den Nebenzentren zulässig, sofern sie bezüglich Größenordnung, Warensortiment und Einzugsbereich dem Versorgungsbereich des Nebenzentrums angemessen sind und an einem städtebaulich integrierten Standort errichtet werden. (Z)</p> <p>(2.5.2 - 47) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen können unter Beachtung der landesplanerischen Zielsetzungen in Ausnahmefällen auch außerhalb integrierter Standorte des jeweiligen Zentralen Orts in Sondergebieten (gemäß Baunutzungsverordnung) ausgewiesen werden. Dies gilt allerdings nur für Einzelhandelseinrichtungen mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten, also für Warensortimente außerhalb der in Anlage 7 dargestellten zentrenrelevanten Sortimentsgruppen, deren Vertriebsformen aufgrund ihrer fachlichen Spezialisierung hauptsächlich auf große ebenerdige Ausstellungs- und Verkaufsflächen angewiesen sind (z. B. Möbelhäuser, Bau- und Gartenmärkte, Autohäuser). In diesen Sondergebieten ist durch geeignete Bebauungsplan-Festsetzungen die Bündelung zulässiger, nicht-zentrenrelevanter Warensortimente zu ermöglichen. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsplan Sachsen 2013</p>	<p>(Z 2.3.2.3) Bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten oder bei einer Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimente von mehr als 800 m² ist die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen nur in städtebaulich integrierter Lage zulässig. In den Zentralen Orten, in denen Zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen sind, sind diese Vorhaben nur in den Zentralen Versorgungsbereichen zulässig. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010</p>	<p>(2.3 - Z 49 Erweiterungen bestehender Sondergebiete für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe sind auf</p>

	<p>städtebaulich integrierte Standorte in Zentralen Orten in Abhängigkeit des Verflechtungsbereichs des jeweiligen Zentralen Orts zu beschränken. (Z)</p> <p>(2.3 - Z 50) Nutzungsänderungen in bestehenden Sondergebieten für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe an nicht städtebaulich integrierten Standorten dürfen nicht zu Lasten von innenstadtrelevanten Sortimenten an innerstädtischen Standorten erfolgen. (Z)</p>
<p>Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014</p>	<p>(2.6.4) Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten mit überwiegend zentrenrelevantem Sortiment sollen in städtebaulich integrierter Lage und mit einer den örtlichen Gegebenheiten angemessenen Anbindung an den ÖPNV erfolgen (Integrationsgebot). (G)</p>

5.4 Abstimmungsgebot und Einzelhandelskonzepte

Das **Abstimmungsgebot** schreibt eine frühzeitige Abstimmung neuer Einzelhandelsgroßprojekte im regionalen und/oder überregionalen Rahmen vor. Dieser Abstimmungsprozess bringt für alle Seiten, sowohl für die Nachbargemeinden als auch für den Kreis, die Vorhabenträger und die Standortgemeinde Vorteile. In einigen Ländern wird dabei auf die Erstellung von Einzelhandelskonzepten für die Abstimmung verwiesen, weshalb die Regelungen zum Abstimmungsgebot zusammen mit Regelungen zu Einzelhandelskonzepten in diesem Kapitel betrachtet werden sollen.

Einzelhandelskonzepte stellen einen konzeptionellen Plan dar, für den Akteure der Wirtschaft und Verwaltung in freiwilliger Zusammenarbeit örtliche und überörtliche Interessen abstimmen sowie flexible und situationsgerechte Lösungen für aktuelle und grundlegende Fragen der kommunalen oder regionalen Einzelhandelsentwicklung finden. Anschließend werden die Vorgaben für die Ansiedlung und Entwicklung von Einzelhandel in einem Raum in dem jeweiligen Konzept festgelegt. Unterschieden wird zwischen dem Planungskonzept, das sich auf das Gebiet einer Kommune bezieht, dem kommunalen Einzelhandelskonzept und einem Plankonzept, das sich auf eine Region bzw. mehrere Gemeinden bezieht, dem regionalen Einzelhandelskonzept oder Stadt-Umland-Einzelhandelskonzept.

In Schleswig-Holstein gibt der LEP 2010 die Möglichkeit, Abweichungen von einzelnen Vorgaben zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf Basis eines interkommunal abgestimmtes Einzelhandelskonzepts durchführen zu können (2.8-14 G LEP SH 2010). Außerdem ist ein Abstimmungsgebot für Vorhaben in Städten und Gemeinden, bei denen das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet des Zentralen Orte die kommunale Grenze überschreitet, festgelegt. Diese dürfen nur einvernehmlich von den landesplanerischen Vorgaben für eine differenzierte räumliche Verteilung von Einkaufseinrichtungen abweichen (2.8.-15 G LEP SH 2010).

Der Entwurf zum Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2018 fasst das Abstimmungsgebot weiter. Demnach soll die Ausweisung neuer Flächen für großflächigen Einzelhandel „grundsätzlich interkommunal zwischen den Zentralen Orten eines Mittelbereichs sowie im Einzelfall mit den gleich- beziehungsweise höherrangigen Zentralen Orten benachbarter Mittelbereiche im Einzugsbereich der geplanten großflächigen Einzelhandelseinrichtung abgestimmt werden (3.10 – 8 G Entwurf LEP SH 2018). Weiterhin ist die Ausnahmeregelung zu den Absätzen 1 bis 7 sowie 11 auf Basis eines interkommunal abgestimmten Einzelhandelskonzepts möglich (3.10-9 G Entwurf LEP SH 2018).

Während in Schleswig-Holstein das Abstimmungsgebot als Grundsatz formuliert wurde, steht dieses u.a. in Niedersachsen und dem Saarland als Zielformulierung in dem jeweiligen Raumordnungsplan. Im Saarland besteht ein interkommunales Abstimmungsgebot für die Standortgemeinde (2.5.2.(49) LEP Saarland 2006). Demgegenüber heißt es im LROP Niedersachsen 2017, dass lediglich neue Einzelhandelsgroßprojekte abzustimmen sind, ohne eine weitere Konkretisierung des genauen Rahmens innerhalb des Lands aufzuführen. Zudem soll in den Grenzübereichen von Niedersachsen eine grenzüberschreitende Abstimmung von Einzelhandelsgroßprojekten stattfinden (2.3. 07 LROP Niedersachsen 2017). Im Saarland müssen außerdem öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts die Landesplanungsbehörde über Planungen und Maßnahmen zu großflächigen Einzelhandelsprojekten frühzeitig informieren. Für Vorhaben mit einer Verkaufsfläche größer als 5.000 qm ist in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen. Hierüber entscheidet die Landesplanungsbehörde (2.5.2.(49) LEP Saarland 2006).

Andere Länder geben in ihren Raumordnungsplänen die Empfehlung, Stand-orte für regionalbedeutsamen Einzelhandel in ihren Regionalplänen auf Grundlage eines Einzelhandelskonzepts festzulegen (Baden-Württemberg 2002, Entwurf LEP Hessen 2020) oder beschlossene Einzelhandelskonzepte im Rahmen der Änderungen von Regionalplänen in die Abwägung mit einzubeziehen (6.5.-9 LEP NRW 2016). Auch das Saarland empfiehlt seinen Gemeinden „(inter-) kommunale Einzelhandelskonzepte zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in der betreffenden Gemeinde bzw. im betreffenden Teilraum aufzustellen“ (2.5.2 – 49 LEP Saarland 2006, Teilabschnitt „Siedlung“).

Neben Hessen (Entwurf 2020) führt auch das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016 notwendige Inhalte eines Einzelhandelskonzepts auf. So wurde in Mecklenburg-Vorpommern als Ziel festgelegt, dass zukunftsfähige Zentren- und Nahversorgungsstrukturen der Zentralen Orte auf der Grundlage von Einzelhandelskonzepten zu entwickeln sind. Außerdem müssen in den Einzelhandelskonzepten die Zentralen Versorgungsbereiche festgelegt werden (4.3.2.-5 LEP MV 2016). Unter der Voraussetzung eines bestehenden interkommunal abgestimmten Einzelhandelskonzepts und unter Berücksichtigung anderer Festlegungen des LEP ist

in Mecklenburg-Vorpommern ausnahmsweise die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs auch in Umlandgemeinden von Stadt-Umland-Räumen möglich (4.3.2-6 LEP MV 2016).

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 14 G) Von einzelnen Vorgaben der Absätze 1 bis 10 kann auf der Basis eines interkommunal abgestimmten Konzeptes (regionales oder Stadt-Umland-Einzelhandelskonzept) (2.9) unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung abgewichen werden.

(2.8 – 15 G) Insbesondere in den Städten und Gemeinden, bei denen das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet (2.2. Absatz 2) des Zentralen Ortes die kommunale Grenze überschreitet, sind für Art und Umfang der in diesen Nachbargemeinden wahrgenommenen teilzentralen Aufgaben der Versorgung die Zielsetzungen und Konzeptionen des Zentralen Ortes selbst maßgeblich. Insoweit kann von den landesplanerischen Vorgaben für eine differenzierte räumliche Verteilung von Einkaufseinrichtungen nur einvernehmlich abgewichen werden.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 8 G) Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel soll grundsätzlich interkommunal zwischen den Zentralen Orten eines Mittelbereichs sowie im Einzelfall mit den gleich- beziehungsweise höherrangigen Zentralen Orten benachbarter Mittelbereiche im Einzugsbereich der geplanten großflächigen Einzelhandelseinrichtung abgestimmt werden.

(3.10 – 9 G) Von einzelnen Vorgaben der Absätze 1 bis 7 und 11 kann auf der Basis eines interkommunal abgestimmten Konzeptes (regionales oder Stadt-Umland-Einzelhandelskonzept) unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung abgewichen werden.

Landesplanerische Regelungen zum Abstimmungsgebot und Einzelhandelskonzepten im Vergleich

Land	Abstimmungsgebot und Einzelhandelskonzepte
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	(3.3.7.4) Die Festlegung von Standorten für regionalbedeutende Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen soll vor allem auf Grund eines regionalen Entwicklungskonzepts vorgenommen werden. Als Teil einer integrierten städtebaulichen Gesamtplanung soll auf der Grundlage von regional abgestimmten Einzelhandelskonzepten eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erhalten oder angestrebt werden. (G)
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	/ keine Ausführung /

Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsplan Hessen 2000/ Entwurf 2020	<p>LEP 2000: / keine Ausführung /</p> <p>Entwurf 2020: (6-8) Regionale Einzelhandelskonzepte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Zur Umsetzung und räumlichen Konkretisierung der vorstehenden Festlegungen können von der Regionalplanung im Benehmen mit den Städten und Gemeinden Regionale Einzelhandelskonzepte (REHK) erstellt werden. (G) ■ Diese sollen die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels räumlich steuern, die Innenstädte und Stadtteilzentren als Einzelhandelsstandorte sichern, entwickeln und stärken sowie zur Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung beitragen. Die REHK sollen planerische Festlegungen treffen und Aussagen zu den relevanten Sortimenten beinhalten. Dabei soll auch eine Auseinandersetzung mit den Entwicklungen und Auswirkungen des Online-Handels erfolgen. (G)
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016	<p>(4.3.2-5) Einzelhandelskonzepte und Zentrale Versorgungsbereiche: Zukunftsfähige Zentren- und Nahversorgungsstrukturen der Zentralen Orte sind auf der Grundlage von Einzelhandelskonzepten zu entwickeln. Dabei sind auch die Nahversorgungsstrukturen im Nahbereich der Zentralen Orte zu berücksichtigen. In den kommunalen Einzelhandelskonzepten sind die Zentralen Versorgungsbereiche festzulegen. (Z)</p> <p>(4.3.2-6) Einzelhandelskonzepte für die Stadt-Umland-Räume: Ausnahmsweise können Einzelhandelsgroßprojekte in Umlandgemeinden der Stadt-Umland-Räume angesiedelt werden. Voraussetzung hierfür ist ein interkommunal abgestimmtes Einzelhandelskonzept für den jeweiligen Stadt-Umland-Raum. Bei der Aufstellung der Einzelhandelskonzepte für den jeweiligen Stadt-Umland-Raum sind die in (2), (3) und (4) formulierten Ziele zu berücksichtigen. (Z)</p>
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	<p>(2.3 Ziffer 07)</p> <p>¹ Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind abzustimmen (Abstimmungsgebot).</p> <p>² Zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten sollen regionale Einzelhandelskonzepte erstellt werden.</p> <p>³ Zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in Grenzräumen soll eine grenzüberschreitende Abstimmung unter</p>

	Berücksichtigung der Erreichbarkeiten und gewachsener Strukturen erfolgen.
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016	(6.5-9) Regionale Einzelhandelskonzepte: Regionale Einzelhandelskonzepte sind bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in die Abwägung einzustellen. (G)
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsplan Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“	<p>(2.5.2 - 49) Die planenden Standortgemeinden haben im Sinne der § 2 Abs. 2 BauGB und § 34 Abs. 3 BauGB die übergemeindliche Abstimmung von Planung und Ansiedlung, Erweiterung oder Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sicherzustellen (interkommunales Abstimmungsgebot). (Z)</p> <p>(2.5.2 - 49) Den Gemeinden wird empfohlen, (inter-) kommunale Einzelhandelskonzepte zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in der betreffenden Gemeinde bzw. im betreffenden Teilraum aufzustellen. (G)</p> <p>(2.5.2 - 50) Entsprechend § 11 Abs. 1 Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) haben öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG) die Landesplanungsbehörde frühzeitig über alle Planungen und Maßnahmen zur Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu unterrichten. (Z)</p> <p>(2.5.2 - 51) Für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über 5.000 m² Verkaufsfläche ist in der Regel die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich. Die Entscheidung hierüber obliegt der Landesplanungsbehörde. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014	/ keine Ausführung /

5.5 Beeinträchtungsverbot

Ebenso wie das Kongruenzgebot begrenzt auch das **Beeinträchtungsverbot** die Größe und das Sortiment von Einzelhandelsgroßprojekten. Es steht funktional in einer Wechselwirkung zum Kongruenzgebot. Ihm kommt damit eine hohe Bedeutung bei der Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten zu. Außerdem steht es in direktem Zusammenhang mit dem bauplanungsrechtlichen Beeinträchtungsverbot im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Alle Länder mit Ausnahme von Thüringen haben das Beeinträchtungsverbot als Ziel in ihren Raumordnungsplänen formuliert. Lediglich in Thüringen ist es als Grundsatz festgelegt. Die Unterschiede in den einzelnen Regelungen werden nur in bestimmten detaillierten Formulierungen offensichtlich.

In dem LEP Schleswig-Holstein 2010 „ist die wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren“ sowohl innerhalb der Standortgemeinde, aber auch in benachbarten Zentralen Orten bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen zu vermeiden.

Der Entwurf zum Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2018 fasst diese Regelung etwas weiter. In 3.10-4Z (1) heißt es: „Die Darstellung und Festsetzung für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO darf die Versorgungsfunktion Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigen und keine schädlichen Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche in der planenden Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lassen“. Das Beeinträchtungsverbot gilt also nicht nur für benachbarte Zentrale Orte, sondern für alle Gemeinden. Des Weiteren wird explizit genannt, dass die Projekte „keine schädlichen Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung für die Bevölkerung im Einzugsgebiet“ haben dürfen (3.10 – 4 Z (2) Entwurf LEP SH 2018).

Die Beeinträchtungsverbote der jeweiligen Länder unterscheiden sich unter anderem beim Beeinträchtigungsbegriff. Während die überwiegende Mehrheit der Länder den Begriff „wesentliche“ Beeinträchtigung zu Grunde legt (Baden-Württemberg, Bayern, Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen), wird im Saarland beispielsweise lediglich von einer Beeinträchtigung gesprochen. In dem Entwurf zum LEP Hessen 2020 wurde der zuvor verwendete Begriff „wesentlich“ (4.1.2 LEP Hessen 2000) herausgenommen (6-4 LEP Hessen 2020). In Sachsen spricht man von „substanziell beeinträchtigen“ (2.3.2.5 LEP Sachsen 2013) und in Sachsen-Anhalt wird der Begriff „gefährden“ anstelle von „beeinträchtigen“ verwendet (2.3- Z 48 LEP Sachsen-Anhalt 2010).

Ein weiterer Unterschied zwischen den Beeinträchtungsverboten verschiedener Länder besteht in der Formulierung, worauf sich das Verbot bezieht. Während sich das Beeinträchtungsverbot von Baden-Württemberg auf die „Funktionsfähigkeit der

Stadt- und Ortskerne“ (3.3.7.2 LEP BaWü 2002) bezieht, wird es in Bayern auf die „Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich“ bezogen (5.3.3. LEP Bayern 2020).

Entscheidend ist auch der Unterschied, dass die Beeinträchtigungsverbote der jeweiligen Länder einen unterschiedlichen räumlichen Bezug aufweisen. Während sich die Regelung von Baden-Württemberg ausdrücklich nur auf die Standortgemeinde bezieht, bezieht die Hauptstadtregion ihre Regelung ausdrücklich nur auf benachbarte Gemeinden, andere Raumordnungspläne, wie der Landesentwicklungsplan von Schleswig-Holstein, beziehen sich auf beides (ebenfalls Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen). Andere Länder lassen wiederum ihren Bezugsraum offen wie Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Sachsen-Anhalt.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 4 Z) Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen ist die wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren, insbesondere an integrierten Versorgungsstandorten, innerhalb der Standortgemeinde zu vermeiden. Darüber hinaus darf die Versorgungsfunktion beziehungsweise die Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Versorgungszentren benachbarter Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot). (Z)

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 4 Z (1)) Die Darstellung und Festsetzung für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 BauNVO darf die Versorgungsfunktion Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigen und keine schädlichen Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche in der planenden Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lassen (Beeinträchtigungsverbot). (Z)

(3.10 – 4 Z (2)) Gleichfalls darf die Darstellung und Festsetzung für Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO keine schädlichen Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung für die Bevölkerung im Einzugsgebiet erwarten lassen. (Z)

Landesplanerische Regelungen zum Beeinträchtigungsverbot im Vergleich

Land	Beeinträchtigungsverbot
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	(3.3.7.1) [. . .] Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)

	(3.3.7.2) Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	(5.3.3) Zulässige Verkaufsflächen Durch Flächenausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden.
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	(2.7) Schutz benachbarter Zentren Großflächige Einzelhandelseinrichtungen dürfen nach Art, Lage und Umfang die Entwicklung und Funktionsfähigkeit bestehender oder geplanter Zentraler Versorgungsbereiche benachbarter Zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in benachbarten Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigen (raumordnerisches Beeinträchtigungsverbot). (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen 2000/Entwurf 2020	LEP 2000: (4.1.2) Großflächige Einzelhandelsvorhaben dürfen nach Art, Lage und Größe die Funktionsfähigkeit von - auch benachbarten - Zentralen Orten und ihrer bereits integrierten Geschäftszentren/Versorgungskerne nicht wesentlich beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für solche Orte, in denen Maßnahmen zur Stärkung oder Beibehaltung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen durchgeführt wurden oder vorgesehen sind, z.B. städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen. (Z) Entwurf 2020: (6-4) Beeinträchtigungsverbot: Großflächige Einzelhandelsvorhaben dürfen nach ihrer Art, Lage und Größe die Funktionsfähigkeit städtebaulich integrierter Versorgungslagen der Standort- und Nachbarkommunen nicht beeinträchtigen. (Z)
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016	(4.3.2-2) Einzelhandelsgroßprojekte nach (1) sind nur zulässig, wenn [...] die Funktionen der Zentralen Versorgungsbereiche des Zentralen Orts und seines Einzugsbereichs nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z) (4.3.2-3) Ausnahmsweise dürfen nahversorgungsrelevante Sortimente auch außerhalb von Zentralen Versorgungsbereichen angesiedelt werden, wenn nachweislich <ul style="list-style-type: none"> ■ [...] ■ die Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)

	(4.3.2-4) Zentrenrelevante Randsortimente innerhalb der Einzelhandelsgroßprojekte sind zulässig, sofern keine schädlichen Auswirkungen auf die Innenstadt/das Ortszentrum und auf sonstige Zentrale Versorgungsbereiche zu befürchten sind (Einzelfallprüfung erforderlich). (Z)
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	(2.3 Ziffer 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 (Beeinträchtungsverbot).
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016	(6.5-3) Beeinträchtungsverbot: Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen Zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008	(3.2.2 Z 60) Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter Zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgebot). Dabei sind auch die Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren zu beachten. (Z)
Landesentwicklungsplan Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“	(2.5.2 - 45) Neuansiedlungen, Erweiterungen bzw. Nutzungsänderungen großflächiger Einzelhandelseinrichtungen dürfen das Zentrale-Orte-Gefüge des Landes sowie die Funktionsfähigkeit des jeweiligen zentralen, innerörtlichen Versorgungsbereichs des Zentralen Orts (Standortgemeinde) sowie der benachbarten Zentralen Orte (Nachbargemeinden) nicht beeinträchtigen (Beeinträchtungsverbot). Dies gilt insbesondere für solche Standortgemeinden, in denen der Erfolg von städtebaulichen Maßnahmen zur funktionalen Stärkung oder Stabilisierung von Stadt- und Ortskernen in Frage gestellt wird, z. B. bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	(Z 2.3.2.5) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen darf weder durch Lage, Größe des Vorhabens oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung des Zentralen Orts sowie der benachbarten Zentralen Orte substantziell beeinträchtigen. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010	(2.3 - Z 48) Die in diesen Sondergebieten entstehenden Projekte

	<ol style="list-style-type: none"> 1. dürfen mit ihrem Einzugsbereich den Verflechtungsbereich des Zentralen Orts nicht wesentlich überschreiten, 2. sind städtebaulich zu integrieren, 3. dürfen eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht gefährden, 4. sind mit qualitativ bedarfsgerechten Linienverkehrsangeboten des ÖPNV sowie mit Fuß- und Radwegenetzen zu erschließen, 5. dürfen durch auftretende Personenkraftwagen- und Lastkraftwagenverkehre zu keinen unverträglichen Belastungen in angrenzenden Siedlungs-, Naherholungs- und Naturschutzgebieten führen. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014	(2.6.3) Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Versorgungsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Orte sollen durch eine Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einzelhandelsgroßprojekten nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtungsverbot). (G)

5.6 Hersteller-Direktverkaufszentren

Hersteller-Direktverkaufszentren sind eine Sonderform des großflächigen Einzelhandels. Daher versucht in den meisten Ländern die Landesplanung in ihren Raumordnungsplänen die Ansiedlung dieser Sonderform des großflächigen Einzelhandels zu steuern.

In dem Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 ist es als Ziel festgelegt, dass Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory- oder Designer-Outlet-Center) nur in Oberzentren zulässig sind. Des Weiteren sind sie in die vorhandene Zentrenstruktur zu integrieren. Dieser Verweis fällt in dem Entwurf 2018 zum LEP Schleswig-Holstein weg. Bestehen bleibt in dem Entwurf die Verknüpfung zum Zentrale-Orte-System. Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig (3.10-3 Z (2) Entwurf LEP SH 2018).

Diese Regelung im gleichen Wortlaut besteht bereits in Baden-Württemberg. Betrachtet man in Baden-Württemberg die Ebene der Regionalplanung, so zeigt sich im Regionalplan Stuttgart, dass auch Ausnahmen von dieser Regelung möglich sind. Demnach sind „Hersteller-Direktverkaufszentren oder Fabrikverkaufszentren [...] als Einkaufszentren zu behandeln und nur im Oberzentrum vorzusehen. Bei Einzugsbereichen, die nicht wesentlich über einen Mittelbereich hinausgehen, kommen hierfür auch Mittelzentren in Betracht“ (2.3.4.2.2 – 2 Regionalplan Stuttgart 2009).

In den Raumordnungsplänen anderer Länder, darunter auch in dem der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, in Sachsen, in Sachsen-Anhalt und in Thüringen ist die

Zulässigkeit von Hersteller-Direktverkaufszentren nur in Oberzentren festgelegt. In Hessen gab es bisher keine Regelung zu Hersteller-Direktverkaufszentren. Im Entwurf 2020 ist nun aber auch die Steuerung dieser Sonderform des großflächigen Einzelhandels auf Oberzentren vorgesehen (6-5 Entwurf LEP Hessen 2020). In der Hauptstadtregion sind Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche zusätzlich zu den Oberzentren auch in der Metropole Berlin zulässig. Auch Thüringen erlaubt eine Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren außerhalb der Oberzentren. Dort sind diese auch im Entwicklungskorridor entlang der A 4 vom Raum um das Hermsdorfer Kreuz bis zur Landesgrenze von Sachsen zulässig, sofern das Vorhaben im Einklang mit der zentralen Einzelhandelsfunktion der Oberzentren steht (2.6.6. LEP Thüringen 2014).

In den Raumordnungsplänen von Sachsen-Anhalt und Thüringen wird zusätzlich in den Regelungen zu Hersteller-Direktverkaufszentren auf das Integrationsgebot verwiesen, in Sachsen-Anhalt außerdem noch auf das Beeinträchtigungsverbot.

Keine Regelungen für die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren sehen die Raumordnungspläne der Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nord-rhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland vor.

In Nordrhein-Westfalen bestand bis 2009 eine Regelung zur Steuerung von Hersteller-Direktverkaufszentren. Die Regelung sah vor, dass die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren ab einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche nur in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zulässig war. Die Regelung wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen für nichtig erklärt.

Eine spezielle Regelung besteht in Niedersachsen. Neben den allgemeinen Festlegungen, dass großflächige Einzelhandelsprojekte auch Hersteller-Direktverkaufszentren einschließen, sind spezielle Ansiedlungsvoraussetzungen für ein Hersteller-Direktverkaufszentrum innerhalb der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide genannt. Dieses Einzelhandelsgroßprojekt soll die touristische Entwicklung stärken und musste deshalb auch in ein Tourismuskonzept eingefügt werden. Außerdem sind genaue Größenangaben festgelegt. Das Designer-Outlet-Center Soltau ist mittlerweile realisiert. Die Regelung bleibt jedoch auch in der neuen Änderung des LEP Niedersachsen 2017 enthalten (2.3. Z. 09 LEP NDS 2017).

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 5 Z) Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory- oder Designer-Outlet-Center) als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind nur in Oberzentren zulässig. Sie sind in die vorhandene Zentrenstruktur zu integrieren. (Z)

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 3 Z (2)) Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig. (Z)

Landesplanerische Regelungen zu Hersteller-Direktverkaufszentren im Vergleich

Land	Regelungen zu Hersteller-Direktverkaufszentren
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	(3.3.7) Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	(2.9) Hersteller-Direktverkaufszentren Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 Quadratmetern sind nur in der Metropole Berlin und in Oberzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen 2000/ Entwurf 2020	LEP 2000: / keine Ausführung / Entwurf 2020: (6-5) Herstellerdirektverkaufszentren (Factory-Outlet-Center) sind nur in Oberzentren in Vorranggebieten Siedlung zulässig. (Z)
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016	/ keine Ausführung /
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	(2.3 Ziffer 09) ¹ In der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide soll die touristische Entwicklung auch durch Ausschöpfung der Möglichkeiten einer verträglichen Kombination von touristischen Großprojekten und Einzelhandelsgroßprojekten gestärkt werden, sofern diese keine entwicklungshemmenden Beeinträchtigungen für die vorhandenen innerstädtischen Einzelhandelsstrukturen der im Einzugsbereich befindlichen Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren mit mittelzentraler Teilfunktion mit sich bringen. ² Abweichend von Ziffer 02 Satz 1 sowie den Ziffern 03 bis 05 kann in der überregional bedeutsamen Tourismusregion Lüneburger Heide an nur einem Standort ein Hersteller-Direktverkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von höchstens 10.000 Quadratmetern zugelassen werden, sofern und soweit dieses raumverträglich ist.

	<p>³ Die Raumverträglichkeit einschließlich einer genauen Festlegung des Standorts und einer raumverträglichen Sortimentsstruktur des Hersteller-Direktverkaufszentrums ist in einem Raumordnungsverfahren zu klären.</p> <p>⁴ Dieses Raumordnungsverfahren ist nach dem Inkrafttreten des Landes-Raumordnungsprogramms durchzuführen.</p> <p>⁵ Der Standort dieses Hersteller-Direktverkaufszentrums muss die räumliche Nähe und funktionale Vernetzung mit vorhandenen touristischen Großprojekten haben.</p> <p>⁶ Das Hersteller-Direktverkaufszentrum hat sich in ein landesbedeutsames Tourismuskonzept für die überregional bedeutsame Tourismusregion Lüneburger Heide einzufügen, in welchem auch die Wechselwirkungen zwischen touristischen Großprojekten und Einzelhandelsgroßprojekten berücksichtigt werden, sofern ein raumverträglicher Standort gefunden wird.</p> <p>⁷ Sollte im Raumordnungsverfahren die Raumverträglichkeit eines Hersteller-Direktverkaufszentrums nachgewiesen werden, so sind die hierfür im Raumordnungsverfahren definierten Bedingungen, insbesondere zur Sortimentsstruktur und zur Integration in das Tourismuskonzept, in einem raumordnerischen Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen, der Standortgemeinde und dem Projektbetreiber näher festzulegen.</p>
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsplan Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	(Z 2.3.2.1) Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von Factory-Outlet-Centern ist nur in Oberzentren zulässig. (Z)
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010	(2.3 - Z 46) Die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung ist an Zentrale Orte der oberen oder mittleren Stufe zu binden. Die Ausweisung von Sondergebieten für eine spezifische Form großflächiger Einzelhandelsbetriebe, Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Center - FOC), ist nur an integrierten Standorten in Zentralen

	Orten der oberen Stufe (Oberzentren) vorzusehen und darf die Attraktivität der Innenstädte nicht gefährden. (Z)
Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014	(2.6.6) Hersteller-Direktverkaufszentren als eine Sonderform des großflächigen Einzelhandels sind in Thüringen nur in städtebaulich integrierter Lage in Oberzentren zulässig. Abweichend davon ist im Entwicklungskorridor entlang der A 4 vom Raum um das Hermsdorfer Kreuz bis zur Landesgrenze Sachsen ein Hersteller-Direktverkaufszentrum zulässig, sofern das Vorhaben im Einklang mit der zentralen Einzelhandelsfunktion der Oberzentren steht. (Z)

5.7 Agglomerationen

In vielen Raumordnungsplänen findet sich eine extra Regelung zum Umgang mit Einzelhandelsagglomerationen. Auf den Landesebenen finden sich dabei jedoch zur Auslegung des Agglomerationsbegriffs unterschiedliche Definitionen.

Der Landesentwicklungsplan von Schleswig-Holstein 2010 hat es zum Ziel, bei den in den Bebauungsplänen ausgewiesenen gewerblichen Bauflächen besondere Festsetzungen zu treffen, die Einzelhandelseinrichtungen ausschließen (2.8 – 11 Z LEP SH 2010). Außerdem mussten für bestehende Einzelhandelsagglomerationen an nicht integrierten Standorten Bebauungspläne aufgestellt werden, die weitere Entwicklungen in nicht-integrierter Lage verhindern, um die Versorgungsstrukturen in integrierten Lagen zu sichern (2.8- 12 Z LEP SH 2010).

Der Entwurf 2018 zum LEP SH fasst die erste Regelung aus dem LEP 2010 etwas breiter. Demnach ist „durch geeignete bauplanerische Darstellungen und Festsetzungen sicherzustellen“, dass in städtischen Lagen, in denen großflächiger Einzelhandel i.S.d. § 11 Absatz 3 BauNVO nicht zulässig ist auch keine Einzelhandelsagglomerationen entstehen dürfen, von denen Wirkungen wie von Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO ausgehen können. Einzelhandelsagglomerationen sollen durch eine verbindliche Bauleitplanung verhindert werden. Außerdem wird in der Begründung zu 3 festgehalten, dass das Zentralitätsgebot ebenfalls für mehrere kleinere Ladeneinheiten im räumlich-funktionalen Verbund gilt, die durch Erweiterung mit ihrer Gesamtgröße die Großflächigkeit erreichen.

Lediglich das Land Baden-Württemberg verzichtet in seinem LEP von 2002 ganz auf eine Regelung zu Einzelhandelsagglomerationen. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt machen ihr Konzentrationsgebot bzw. des Beeinträchtigungsverbot explizit auch für Agglomerationen geltend. In Bayern wird in der Begründung zu 5.3.1 (Konzentrationsgebot) der Begriff Agglomeration definiert als mindestens drei Einzelhandelsbetriebe in räumlich funktionalem Zusammenhang, die erheblich überörtlich raumbedeutsam sind. Sie werden als Einzelhandelsgroßprojekte erfasst (zu 53.1. (B) LEP Bayern 2020). Im Entwurf zum LEP Hessen 2020 sind Agglomerationen nicht

großflächiger Einzelhandelsbetriebe, deren Verkaufsflächen in der Summe die Großflächigkeit erreichen, raumordnerisch wie großflächiger Einzelhandel zu betrachten (6-6 Entwurf LEP Hessen 2020). In Niedersachsen gelten „mehrere selbständige, gegebenenfalls jeweils für sich nicht großflächige Einzelhandelbetriebe, die räumlich konzentriert angesiedelt sind oder werden sollen“ und die eine gewisse Raumbedeutung erlangen, als Agglomerationen. Auch sie gelten als Einzelhandelsgroßprojekte (2.3. Ziffer 02 LROP Niedersachsen 2017). Neben den genannten Beispielen definieren ebenfalls Thüringen und Sachsen „Agglomeration“ in ihren Landesentwicklungsplänen und stellen klar, dass diese Einzelhandelsgroßprojekte darstellen können. Neben Schleswig-Holstein weisen auch Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen darauf hin, dass diesen Agglomerationen durch eine verbindliche Bauleitplanung entgegenzuwirken ist.

In dem LEP der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg wird zusätzlich klargestellt, dass die Regelung des Agglomerationsverbots nur für zentrenrelevante Agglomerationen gilt. Nach 2.14 des LEP HR 2019 ist „der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot)“. Diese Festlegung des Agglomerationsverbots auf zentrenrelevante Sortimente ist auch in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vorhanden.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

(2.8 – 11 Z) Zur Sicherung des landesplanerischen Ziels eines gestuften Versorgungssystems an geeigneten Standorten sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, insbesondere mit Ausweisung gewerblicher Bauflächen, Festsetzungen zu treffen, die eine diesen Zielen zuwiderlaufende Entwicklung durch sukzessiv erfolgende Einzelhandelsansiedlungen (Einzelhandelsagglomerationen) ausschließen. (Z)

(2.8 – 12 Z) Für bestehende Einzelhandelsagglomerationen an nicht-integrierten Standorten sind Bebauungspläne aufzustellen, um die vorhandenen, regionalen Versorgungsstrukturen in integrierter Lage zu sichern und weitergehende, nicht integrierte Entwicklungen auszuschließen. (Z)

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

(3.10 – 7 Z) Durch geeignete bauleitplanerische Darstellungen und Festsetzungen ist sicherzustellen, dass in solchen städtebaulichen Lagen, in denen Kern- oder Sondergebiete für Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO nach den Zielen dieses Abschnitts nicht dargestellt und festgesetzt werden dürfen, keine Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben im räumlichen Zusammenhang entstehen, von denen Wirkungen wie von Vorhaben im Sinne von § 11 Absatz 3 BauNVO ausgehen können. (Z)

In der Begründung zum Zentralitätsgebot (3.10 – 3 Z) wird zudem Folgendes festgehalten:

(B zu 3) Das Zentralitätsgebot gilt auch für den Fall, dass ein vorhandener Betrieb in die Großflächigkeit hinein erweitert wird oder dass die Gesamtgröße mehrerer kleinerer Ladeneinheiten im räumlich-funktionalen Verbund die Großflächigkeit erreicht (Agglomeration).

Landesplanerische Regelungen zu Agglomerationen im Vergleich

Land	Regelung zu Agglomerationen
Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002	/ keine Ausführung /
Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020	<p>(5.3.1) Flächen für Betriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 der Baunutzungsverordnung sowie für Agglomerationen (Einzelhandelsgroßprojekte) dürfen nur in Zentralen Orten ausgewiesen werden. (Z)</p> <p>In der Begründung (Zu 5.3.1 (B)) werden Agglomerationen als mindestens drei Einzelhandelsbetriebe in räumlich funktionalem Zusammenhang, die erheblich überörtlich raumbedeutsam sind, als Einzelhandelsgroßprojekte erfasst.</p>
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	(2.14) Einzelhandelsagglomerationen Der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche ist entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot). (Z)
Landesentwicklungsplan Hessen 2000/ Entwurf 2020	<p>LEP 2000: (4.1.2) Die vorgenannten Ziele gelten auch für die beabsichtigte Umnutzung von bisher gewerblichen Betrieben oder anderen vorhandenen baulichen Anlagen zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben, für die beabsichtigte Umwidmung von Gewerbegebieten zu Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel sowie für die - auch mit der Zeit gewachsene - Agglomeration von mehreren kleineren Einzelhandelsbetrieben, die zwar jeder für sich nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, aber in der Summe zu den in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen führen können. (Z)</p> <p>Entwurf 2020: (6-6) Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, deren Verkaufsfläche in der Summe die Großflächigkeit erreicht, sind raumordnerisch wie großflächiger Einzelhandel zu behandeln. (Z)</p>
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016	<p>(4.3.2-1) Konzentration auf Zentrale Orte (Konzentrationsgebot): Einzelhandelsgroßprojekte und Einzelhandelsagglomerationen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind nur in Zentralen Orten zulässig. (Z)</p>

Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017	<p>(2.3 Ziffer 02)</p> <p>³ Als Einzelhandelsgroßprojekte gelten auch mehrere selbständige, gegebenenfalls 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).</p>
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016	<p>(6.5–8) Einzelhandelsagglomerationen: Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung Zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird. (Z)</p>
Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008	<p>(3.2.3 Z 61) Der Bildung von Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevanten Sortimenten außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche ist durch Verkaufsflächenbegrenzungen in der Bauleitplanung entgegenzuwirken (Agglomerationsverbot). Haben sich bereits Agglomerationsbereiche außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche gebildet, so sind diese als Sondergebiete des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung auszuweisen und in ihrem Bestand festzuschreiben. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Saarland 2006 - Teilabschnitt „Siedlung“	<p>(2.5.2 - 43) Geschoss- und Verkaufsflächen mehrerer Einzelhandelseinheiten, die im räumlich-funktionalen Verbund zueinander stehen (Einzelhandelsagglomerationen), sind zusammenzuzählen. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	<p>(Z 2.3.2.7) Die Ziele Z 2.3.2.1 bis Z 2.3.2.5 und Grundsatz G 2.3.2.6 gelten entsprechend für die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von nicht großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in enger Nachbarschaft zu einer oder mehreren bereits bestehenden Einzelhandelseinrichtungen, wenn sie in ihrer Gesamtheit wie großflächige Einzelhandelseinrichtungen wirken. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010	<p>(2.3 - Z 51) Bei planerischen Standortentscheidungen zugunsten von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben ist auch die kumulative Wirkung mit bereits am Standort vorhandenen Einrichtungen hinsichtlich der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und ihrer Innenstadtentwicklung in die Bewertung einzubeziehen. (Z)</p>

Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014	(2.6.5 Z) Einzelhandelsagglomerationen liegen vor bei einer räumlichen und funktionalen Konzentration von Einzelhandelsbetrieben, auch wenn diese einzeln nicht als großflächige Einzelhandelsbetriebe einzustufen sind. Sie sind wie großflächige Einzelhandelsbetriebe zu behandeln, sofern von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb vergleichbare negative raumordnerische Wirkungen zu erwarten sind. (Z)
--	---

5.8 Umgang mit Bestandssituationen

Eine Regelung zu dem Umgang mit Bestandssituationen ist im Landesentwicklungsplan der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg sowie im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen enthalten. In der Hauptstadtregion dürfen genehmigte großflächige Einzelhandelseinrichtungen, die u.a. im Widerspruch zum Kongruenzgebot und Integrationsgebot stehen, verändert werden, wenn die genehmigte Verkaufsfläche nicht erhöht wird (2.10 LEP HR 2019). In Nordrhein-Westfalen darf sich auf den Bestandsschutz berufen werden, wenn der Standort in den letzten sieben Jahren aktiv genutzt wurde. Dem Bestandsschutz wird somit eine zeitliche Komponente verliehen. Neben der Möglichkeit eines Austauschs zentrenrelevanter durch nicht zentrenrelevante Sortimente lässt das LEP Nordrhein-Westfalen auch einen Spielraum für geringfügige Erweiterungen zu. Eine Quantifizierung der Geringfügigkeit fand nicht statt. (6.5-7 LEP NRW 2016).

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Entwurf 2018)

Während im Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2010 keine Ausführungen zum Bestandsschutz im Bereich Einzelhandel aufführte, wird im Entwurf des LEP aus dem Jahr 2018 folgende festgehalten:

(3.10 – 11 Z) Für bestehende Einzelhandelsstandorte, die mit dem landesplanerischen Zielen dieses Abschnitts unvereinbar sind, ist abweichend von den Zielen dieses Abschnitts die Darstellung und Festsetzung als Bestands-Sondergebiete zulässig. Dabei sind die zulässigen Verkaufsflächen und Sortimente entsprechend dem gegebenen baurechtlichen Bestandsschutz der vorhandenen Betriebe zu beschränken. Nutzungsänderungen zentrenrelevanter Einzelhandelsbetriebe in nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe sind planerisch zulässig. Ausnahmsweise sind einmalig auch geringfügige (maximal aber bis zu einer Größenordnung von 5 Prozent der bestehenden Verkaufsfläche, höchstens aber 800 Quadratmeter Verkaufsfläche) Erweiterungen zulässig, wenn durch den Einzelhandelsbetrieb

- keine wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit Zentraler Orte und

- keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind oder weiter verstärkt werden sowie
- - auch die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung durch Erweiterungen nicht beeinträchtigt wird.

Landesplanerische Regelungen zur Bestandssituation im Vergleich

Land	Regelung zu Bestandssituationen
Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019	<p>(2.10) Umgang mit Bestandssituationen</p> <p>Vorhandene genehmigte großflächige Einzelhandelseinrichtungen, die im Widerspruch zu den Plansätzen Z 2.6, Z 2.7, G 2.8 oder Z 2.9 stehen, können verändert werden, wenn hierdurch die genehmigte Verkaufsfläche sowohl insgesamt als auch für nahversorgungsrelevante Sortimente und sonstige zentrenrelevante Sortimente (Tabelle 1 Nummer 1.1 und 1.2) nicht erhöht wird. Durch die Veränderung darf keine Umwandlung zu einem Hersteller-Direktverkaufszentrum im Sinne von Z 2.9 erfolgen. G 2.11 bleibt unberührt. (Z)</p>
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016	<p>(6.5-7) Überplanung von vorhandenen Standorten mit großflächigem Einzelhandel:</p> <p>Abweichend von den Festlegungen 6.5-1 bis 6.5-6 dürfen vorhandene Standorte von Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen als Sondergebiete gemäß § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dargestellt und festgesetzt werden. Dabei sind die Sortimente und deren Verkaufsflächen in der Regel auf die Verkaufsflächen, die baurechtlichen Bestandsschutz genießen, zu begrenzen. Wird durch diese Begrenzung die zulässige Nutzung innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, sind die Sortimente und deren Verkaufsflächen auf die zulässigen Verkaufsflächenobergrenzen zu begrenzen. Ein Ersatz zentrenrelevanter durch nicht zentrenrelevante Sortimente ist möglich.</p> <p>Ausnahmsweise kommen auch geringfügige Erweiterungen in Betracht, wenn dadurch keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden erfolgt. (Z)</p>

6 Bearbeitung der gestellten Fragen

Unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung auf Landes- und Bundesebene sowie auf europäischer Ebene werden die in der Ausschreibung aufgeführten Punkte bzw. Fragestellungen zum Entwurf 2018 des LEP Kapitel 3.10 Einzelhandel in den nachfolgenden Kapiteln gutachterlich bewertet und eingeordnet.

6.1 Begründung Ziffer 2 – Grundsatz Nahversorgung

Müssen hinsichtlich der Tragfähigkeit von Lebensmittelmärkten die gängigen Größenordnungen für Lebensmitteldiscountmärkte (1.000 bis 1.200 qm VKF) und Lebensmittelvollsortimenter (1.400 bis 1.800 qm VKF) sowie die dafür notwendige Mantelbevölkerung (6.000 bis 8.000 Einwohner/Innen im unmittelbaren Versorgungsgebiet, i.d.R. das Gemeindegebiet) angepasst werden?

Hinsichtlich der Tragfähigkeit von Lebensmittelmärkten soll im Folgenden eine realitätsnahe Tragfähigkeitsberechnung für die beiden gängigen Betriebsformen des klassischen Lebensmitteleinzelhandels (Discounter und Vollsortimenter) durchgeführt werden. Dabei wurden folgende Annahmen getroffen bzw. Maßgaben beachtet:

- Annahme einer marktgängigen Verkaufsflächendimensionierung für die beiden Betriebsformen:
 - Discounter: 1.000 bis 1.200 qm VKF
 - Vollsortimenter: 1.400 bis 1.800 qm VKF
- der Anteil von Sortimenten des periodischen Bedarfs beträgt dabei in der Regel etwa 90 %;
- Annahme einer durchschnittlichen und im ländlichen Raum erzielbaren Flächenproduktivität (nur periodischer Bedarf) für die beiden Betriebsformen:
 - Discounter: 4.800 € je qm VKF
 - Vollsortimenter: 4.400 € je qm VKF
- Berücksichtigung des Pro-Kopf-Ausgabesatzes im periodischen Bedarf von rd. 3.352 € und dessen Gewichtung mit dem lokalen Kaufkraftfaktor;

- Annahme einer Bindungsquote von 40 %⁴⁰ der verfügbaren Kaufkraft im Einzugsgebiet bzw. im zu versorgenden Bereich.

Auf Basis dieser Annahmen wurde im ersten Rechenschritt zunächst der für den tragfähigen Betrieb eines Nahversorgers nötige Zielumsatz betriebsformenspezifisch (Discounter bzw. Vollversorger) ermittelt. Die Zielumsätze ergeben sich aus der Multiplikation der jeweils angenommenen Verkaufsfläche mit der jeweils angenommenen Flächenproduktivität. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nur die nahversorgungsrelevanten Umsätze (90 % des Vorhabenumsatzes) zu betrachten sind.

Im zweiten Rechenschritt wurde ermittelt, welche Mindesteinwohnerzahl im definierten zu versorgenden Bereich benötigt wird, um den Zielumsatz erreichen und den Nahversorger tragfähig betreiben zu können. Ein einzelner Nahversorger wird voraussichtlich maximal 40 % der nahversorgungsrelevanten Kaufkraft im zu versorgenden Bereich binden können. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für den periodischen Bedarf von rd. 3.352 € pro Jahr können also nur zu 40 % dem potenziellen Nahversorger zugeschlüsselt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Pro-Kopf-Ausgabesatz mit dem lokalen Kaufkraftfaktor gewichtet wird und sich deshalb an jedem betrachteten Standort unterscheidet. Eine überdurchschnittliche einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer (>100) einer Gemeinde erhöht den Pro-Kopf-Ausgabesatz und verringert damit die benötigte Einwohnerzahl im zu versorgenden Bereich, eine unterdurchschnittliche Kaufkraftkennziffer (<100) verringert den Pro-Kopf-Ausgabesatz und erhöht damit die benötigte Einwohnerzahl. Abschließend wird der zuvor ermittelte Zielumsatz durch den um die lokale Kaufkraftkennziffer gewichteten Pro-Kopf-Ausgabesatz geteilt und damit auf die Mindesteinwohnerzahl geschlossen, die benötigt wird, um einen Nahversorger am Prüfstandort tragfähig betreiben zu können.

Die nachfolgenden Tabellen veranschaulichen das Zusammenspiel der einzelnen dargestellten Faktoren und zeigen die Ergebnisse der betriebsformenspezifischen Rechenmodelle⁴¹. Während der tragfähige Betrieb eines Lebensmitteldiscounters (1.000 qm VKF) eine Mindesteinwohnerzahl von rd. 3.200 Einwohnern (bzw. knapp 3.900 Einwohner bei einer VKF von 1.200 qm) im zu versorgenden Bereich voraussetzt, sind für den tragfähigen Betrieb eines Vollsortimenters mit rd. 1.400 qm VKF rd. 4.100 Personen im Einzugsgebiet (bzw. knapp 5.300 Einwohner bei einer VKF von 1.800 qm) notwendig.

⁴⁰ Wie beispielsweise in der Arbeitshilfe zum Abschnitt 2.3 des LROP Niedersachsen ausgewiesen, verteilt sich die Nachfrage nach Gütern des täglichen Bedarfs üblicherweise auf verschiedene Anbieter und Betriebsformen (z.B. Discounter, Vollversorger, Bäcker, Fleischer etc.). Ein einzelner Betrieb wird selbst in stark ländlich geprägten Räumen keine Kaufkraftbindungsquote von mehr als 50 % erreichen. Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein erscheint die Annahme einer maximalen Bindungsquote von 40 % realistisch.

⁴¹ Für diese Beispielrechnung wurde ein Kaufkraftfaktor von 100,0 und damit der bundesdeutsche Durchschnitt angenommen.

Tragfähigkeitsberechnung Discounter		
Verkaufsfläche in qm	1.000	1.200
Anteil periodischer Bedarf	90%	90%
Flächenproduktivität (period. Bedarf) in €	4.800	4.800
Umsatz in Mio. €	4,3	5,2
Ausgabesatz Periodischer Bedarf in €*	3.352	3.352
Bindungsquote	40%	40%
Mindest-Einwohnerzahl	3.200	3.900
Quelle: Dr. Lademann & Partner *um den lokalen Kaufkraftfaktor zu gewichten.		

Tabelle 4: Rechenmodell zur Tragfähigkeitsberechnung für Lebensmitteldiscounter

Tragfähigkeitsberechnung Verbrauchermarkt		
Verkaufsfläche in qm	1.400	1.800
Anteil periodischer Bedarf	90%	90%
Flächenproduktivität in €	4.400	4.400
Umsatz in Mio. €	5,5	7,1
Ausgabesatz Periodischer Bedarf in €*	3.352	3.352
Bindungsquote	40%	40%
Mindest-Einwohnerzahl	4.100	5.300
Quelle: Dr. Lademann & Partner *um den lokalen Kaufkraftfaktor zu gewichten.		

Tabelle 5: Rechenmodell zur Tragfähigkeitsberechnung für Lebensmittelvollsortimenter

Es wird somit ersichtlich, dass die Schwellenwerte zur notwendigen Mantelbevölkerung von 6.000 - 8.000 Einwohner/Innen im unmittelbaren Versorgungsgebiet (i.d.R. das Gemeindegebiet) sowohl bei Lebensmitteldiscountern als auch bei Verbrauchermärkten zu hoch angesetzt wurden. So können Lebensmitteldiscounter bereits ab einer Mantelbevölkerung von rd. 3.200 Einwohnern tragfähig sein, während gängige Verbrauchermärkte bereits mit einer Mantelbevölkerung von rd. 4.100 Einwohnern im unmittelbaren Versorgungsgebiet auskommen können.

Zudem sei darauf verwiesen, dass neben der Einwohnerzahl auch weitere Faktoren wie zum Beispiel das einzelhandelsrelevante Kaufkraftniveau im Einzugsgebiet sowie die spezifischen Wettbewerbsstrukturen eine wichtige Rolle spielen. So können auch Lebensmittelbetriebe je nach Betriebstyp unterhalb der o.g. Mindest-Einwohnerzahl tragfähig sein, wenn die lokalen sozioökonomischen Strukturen sowie die Wettbewerbssituation dies zulassen.

Die Schwellenwerte zur notwendigen Mantelbevölkerung berücksichtigen darüber hinaus auch nicht die Variable des Tourismus bzw. eines touristischen

Einwohneräquivalents⁴². So bestehen bereits heute in mehreren Gemeinden in Schleswig-Holstein strukturprägende Lebensmittelmärkte mit weniger als der im Entwurf zum LEP Schleswig-Holstein angegebenen Mantelbevölkerung von rd. 6.000 bis 8.000 Einwohnern im unmittelbaren Versorgungsgebiet (i.d.R. das Gemeindegebiet).

Zudem blendet der Bezugsraum für die notwendige Mantelbevölkerung („i.d.R. das Gemeindegebiet“) auch die ausgewiesenen Verflechtungsbereiche bzw. im Fall der Nahversorgung die Nahbereichsgrenze aus. So kann ein Zentraler Ort in seinem Gemeindegebiet unter die ausgewiesene Mantelbevölkerung fallen, in seinem Nahbereich diesen Einwohnerschwellenwert allerdings erreichen.

Das nachfolgende Beispiel verdeutlicht dies anhand der Gemeinde Grube. Im Sinne des Entwurfs liegt die Einwohnerzahl des Ländlichen Zentralorts Grube mit rd. 1.040 Einwohnern im Jahr 2019 deutlich unterhalb der beschriebenen Mantelbevölkerung. Dennoch haben sich in der Gemeinde an einem Verbundstandort ein Edeka-Verbrauchermarkt mit einem Aldi-Lebensmitteldiscounter (Bürgermeister-Höppner-Straße in Grube) angesiedelt. Hintergrund ist neben dem zu versorgenden Verflechtungsbereich auch die touristische Bedeutung der Gemeinde an der Ostsee.

Gemeinde Grube (rd. 1.040 Einwohner)

- Ländlicher Zentralort
- Nahbereich (insgesamt rd. 4.300 Einwohner): Grube, Dahme, Kellenhusen (Ostsee), Riepsdorf
- Touristische Übernachtungen im Nahbereich im Jahr 2019: insgesamt rd. 903.000 Übernachtungen
- Touristisches Einwohneräquivalent im Nahbereich: rd. 2.475 Einwohner.

→ **inkl. des touristischen Einwohneräquivalents umfasst der Nahbereich der Gemeinde Grube knapp 6.800 Einwohner.**

Tabelle 6: Rechenmodell zur tragfähigen Mantelbevölkerung (Beispiel Grube)

Es wird ersichtlich, dass auch die Einwohnerzahl des gesamten Verflechtungsbereichs der Gemeinde Grube mit rd. 4.300 Einwohnern unterhalb der im LEP festgelegten Mantelbevölkerung liegt. Zieht man ein touristisches Einwohneräquivalent des gesamten Verflechtungsbereichs hinzu, so ergeben sich aus den rd. 903.000 Übernachtungen im Jahr 2019 zusätzliche 2.475 „Einwohner“, welche sich pro Tag in der Gemeinde

⁴² Das Einwohneräquivalent entspricht den Übernachtungsgästeszahlen dividiert durch 365 Tage. Somit ergibt sich die Zahl der Personen, die sich zusätzlich zu den Einwohnern täglich in der Gemeinde aufhalten. Die Summe aus Einwohnern und dem Einwohneräquivalent entspricht dem Kundenpotenzial.

aufhalten. Die für Grube über das Jahr zur Verfügung stehenden Mantelbevölkerung inkl. eines touristischen Einwohneräquivalents liegt demnach bei rd. 6.800 Einwohnern.

Die Auswertung der Gemeinden in Schleswig-Holstein, welche nicht als Zentrale Orte ausgewiesen sind, zeigt zudem eine durchschnittliche Einwohnerzahl von rd. 980 Einwohnern. Dabei erreichen gerade einmal zehn Gemeinden eine Mantelbevölkerung von mehr als 6.000 Einwohnern. Die Sicherstellung einer möglichst umfassenden dezentralen wohnstandortnahen Nahversorgung wäre nach den gewählten Schwellenwerten somit in lediglich einem Prozent der nicht als Zentrale Orte eingestuften Gemeinden möglich.

Betrachtet man die Expansionsanforderungen der vier umsatzstärksten Discounter in Nord-Deutschland, so belaufen sich diese in einem Rahmen von ca. 800 qm bis 1.500 qm Verkaufsfläche (inkl. aperiodischer Randsortimente). Im Bereich der Verbrauchermärkte sind die Standortanforderungen bzgl. der Betriebsgröße noch breiter und liegen bei kleineren Verbrauchermärkten bei mind. 1.000 bis 1.400 qm Verkaufsfläche. Je nach Anbieter bzw. Betriebstyp sind auch Verkaufsflächen mit deutlich größer als 2.500 qm Verkaufsfläche zu verzeichnen. Hierzu gehören u.a. Kaufland, Marktkauf sowie die Betriebstypen E-Center rund Rewe-Center.

Eine Auswertung der angegebenen Verkaufsflächengrößen durch Trade Dimensions (2019) für alle Lebensmitteldiscounter in Schleswig-Holstein zeigt eine durchschnittliche Verkaufsflächengröße von rd. 890 qm (inkl. aperiodischer Randsortimente). Im Bereich der Verbrauchermärkte (Lebensmittelbetriebe zw. 800 - 5.000 qm Verkaufsfläche) liegt die durchschnittliche Verkaufsflächengröße bei rd. 1.820 qm (inkl. aperiodischer Randsortimente) und somit über der in der Begründung im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein festgesetzten Größenordnung.

In der nachfolgenden Tabelle sind die mittleren Ladengrößen der einzelnen Betriebsgrößen des Lebensmitteleinzelhandels ab 400 qm Verkaufsfläche bezogen auf die Zentralen Orte in Schleswig-Holstein dargestellt. Die Ladengröße ist in ländlichen Zentralorten sowie in nicht-zentralen Orten am niedrigsten. Sie bewegt sich in dieser Orte-Kategorie im Schnitt im Bereich von 1.080 bis 1.110 qm Verkaufsfläche. Ober- und Mittelzentren weisen die im Schnitt größten Ladenlokale auf. Unterzentren und Stadtrandkerne rangieren damit im Mittelfeld.

Mittlere Ladengröße des LEH > 400 qm VKF in Schleswig-Holstein im Vergleich (Angaben in qm)

	Lebensmittel- disounter	Super- markt	Verbraucher- markt, klein	Verbraucher- markt, groß	SB-Waren- haus
Oberzentrum	880	590	1.210	2.290	10.630
Mittelzentrum	870	530	1.150	2.630	6.660
Mittelzentrum im Verdichtungsraum	890	620	1.210	2.660	5.230
Untzentrum mit Teil- funktion eines Mittelzentrums	870	520	1.110	2.370	-
Untzentrum	900	610	1.160	2.280	-
Stadtrandkern I. Ordnung	870	610	1.120	3.570	6.070
Stadtrandkern II. Ordnung	880	660	1.130	2.180	8.620
Ländlicher Zentralort	910	600	1.110	1.920	-
sonstige Standorte	900	600	1.160	2.030	8.460
Gesamt	890	590	1.160	2.340	8.370

Quelle: Dr. Lademann & Partner. Datengrundlage Trade Dimensions.

Tabelle 7: Durchschnittliche Verkaufsflächengröße der strukturprägenden Lebensmittelbetriebe in Schleswig-Holstein (Trade Dimensions)

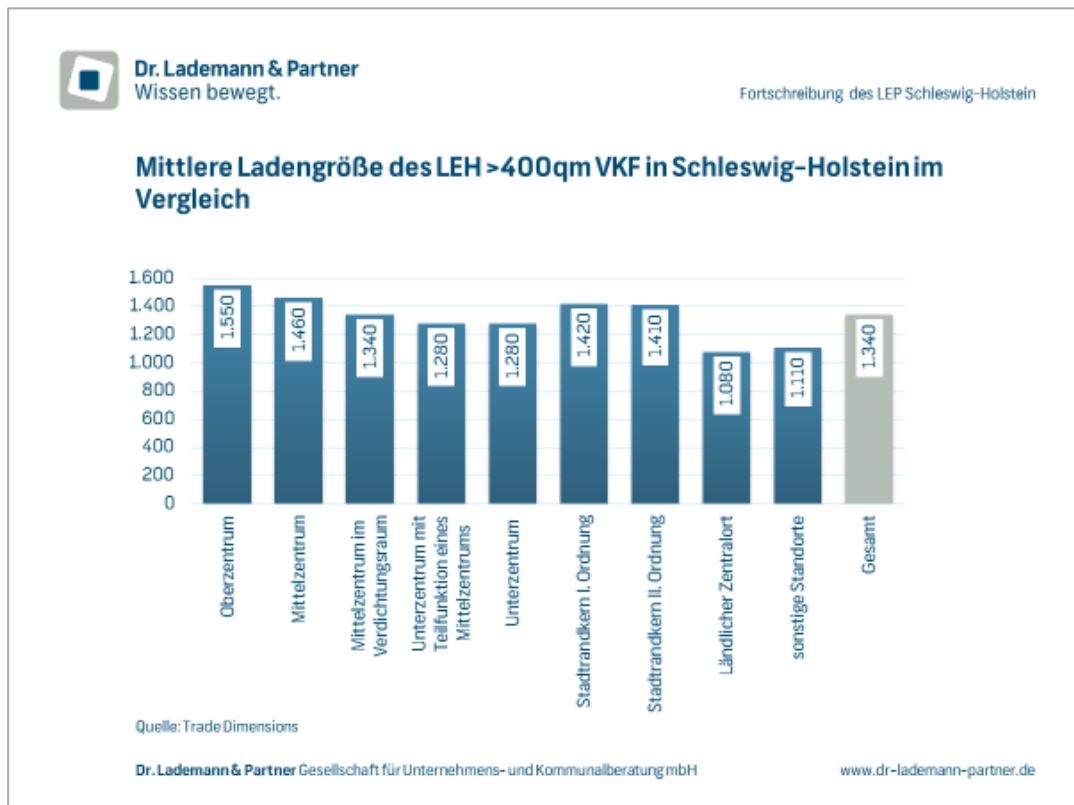


Abbildung 14: Durchschnittliche Verkaufsflächengröße in den Zentralen Orten Schleswig-Holsteins (Trade Dimensions)

Damit liegen die im Entwurf genannten Größenordnungen sowohl für Lebensmittel-discountmärkte (zwischen 1.000 bis 1.200 qm Verkaufsfläche) als auch für Verbrauchermärkte (zwischen 1.400 bis 1.800 qm Verkaufsfläche) in einer aktuell durchaus gängigen Größenordnung, wenngleich die von Lidl und Aldi in der Regel nachgefragten Größenordnungen durchaus auch leicht über 1.200 qm liegen. In diesem Kontext sei zudem noch darauf verwiesen, dass die Expansionsanforderungen der Lebensmittelmärkte sich auch immer dynamisch weiterentwickeln und somit schwer für den gesamten Gültigkeitszeitraum des LEP Schleswig-Holstein als „feste Werte“ festgeschrieben werden sollten. Auch wenn es sich bei der Ausweisung der Größenordnungen sowohl für die Verkaufsflächen und die notwendige Mantelbevölkerung lediglich um eine Hilfestellung/Richtschnur handelt, so werden diese in der Praxis meist als fixe Grenzwerte verstanden und der Nahversorgung dienende Ansiedlungen mit dem Verstoß dieser Werte als nicht konform abgewiesen. Daher ist in der Formulierung darauf zu achten, dass diese nicht als Grenzwerte verstanden werden, z.B. durch den Zusatz „in der Regel“ oder „üblicherweise“.

6.2 Ziffer 3 – Zentralitätsgebot

Auf Verkaufsflächenschwellenwerte in der Zielformulierung soll verzichtet werden. Gleichzeitig sollen empirisch abgeleitete, landesplanerische Praxis-Schwellenwerte in der Begründung aufgenommen werden. Sind die vorgesehene Praxis-Schwellenwerte in der Begründung weiterhin empirisch ableitbar?

Sind die alternativen Ausnahmetatbestände vom Zentralitätsgebot zulässig und ausreichend?

6.2.1 Grundsätzliche Rechtfertigung des Zentralitätsgebots

Die zielförmige Festlegung eines Zentralitätsgebots, nach dem Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich nur in Zentralen Orten zugelassen sind, begegnet grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken. Zentralitätsgebote – häufig auch als Konzentrationsgebote bezeichnet – finden sich in den Landesentwicklungsplänen aller Länder.⁴³ Die damit typischerweise verfolgten Ziele der örtlichen Bündelung von Versorgungseinrichtungen und der effektiven Nutzung der Verkehrsinfrastruktur⁴⁴ sind hinreichend gewichtige überörtliche Interessen, die sowohl aus

⁴³ Vgl. Kapitel 5.2.

⁴⁴ Die Begründung des LEP-Entwurfs 2018 schweigt zu den Zielen, die mit dem Zentralitätsgebot verfolgt werden. Es erscheint ratsam, sie zu ergänzen.

verfassungsrechtlicher Sicht die Beschränkung der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen können⁴⁵ als auch im Sinne des Europarechts legitime Gründe des allgemeinen Interesses darstellen, die den grundsätzlichen Ausschluss von Einzelhandelsgroßprojekten außerhalb Zentraler Orte erforderlich und verhältnismäßig auch im Sinne des Europarechts erscheinen lassen.⁴⁶

6.2.2 Exkurs: Problematische Festlegung der Zentralen Orte außerhalb des LEP

Problematisch erscheint jedoch die nur nachrichtliche Übernahme der durch separate Verordnung⁴⁷ festgelegten Zentralen Orte in Kapitel 3 und der Karte des LEP-Entwurfs. In einer Reihe von Entscheidungen hat das OVG Schleswig-Holstein Regionalplanungen für rechtswidrig gehalten, auch weil sie dynamische Verweisungen enthielten und daher nicht abschließend abgewogen werden konnten.⁴⁸ Mit solchen dynamischen Verweisungen gäbe die Landesplanungsbehörde ihre planerische Entscheidung in die Hände anderer Behörden.

Es ist wahrscheinlich, dass die Grundsätze dieser Entscheidung auch auf die neue geplante dynamische Verweisung in Form der nur nachrichtlichen Übernahme der Zentralen Orte anwendbar sind. Die Entscheidungen entsprechen hier der Rechtsprechung und Literatur zu Bauleitplänen, die dynamische Verweisungen für unzulässig halten, weil sie die Regelung zu unbestimmt machen und es ermöglichen, spezielle Verfahrensregeln zu umgehen.⁴⁹ Es empfiehlt sich daher, die Zentralen Orte nicht nur nachrichtlich zu übernehmen, sondern sie im Landesentwicklungsplan selbst festzulegen. Soll hiervon abgesehen werden, sollte sich die Bezugnahme auf die Festlegung der Zentralen Orte auf den Stand, der zum Zeitpunkt des Beschlusses des LEP gilt, beziehen (statische Verweisung). Spätere Auf- oder Abstufungen Zentraler Orte müssten dann im Verfahren durchgeführt werden, das für die Änderung des LEP gilt mit dem gesamten Prüfprogramm einer LEP-Änderung. Insbesondere wäre in diesem Verfahren eine umfassende Abwägung aller mit der Zentralitätszuweisung verbundenen Auswirkungen erforderlich.

⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01 – NVwZ 2004, 220 (224 ff.); OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 22.01.2020 – 2 L 39/18 – juris Rn. 39 ff.; Hess. VGH, Urt. v. 15.09.2015 – 4 C 2000/12.N – juris Rn. 45 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15.11.2012 – 8 S 2525/09, juris Rn. 33 ff.; Urt. v. 04.07.2012 – 3 S 351/11 – juris Rn. 43; Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 – juris Rn. 50 ff.; Urt. v. 21.09.2010 – 3 S 324/08 – juris Rn. 30; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 10.04.2019 – 10 A 6.16 – juris Rn. 136 ff.; Urt. v. 12.05.2006 – OVG 12 A 28.05 – juris Rn. 74.

⁴⁶ So zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit: EuGH, Urt. v. 24.03.2011, Rs. C-400/08 – COM. / . Spanien.

⁴⁷ Verordnung zum Zentralörtlichen System vom 05.09.2019.

⁴⁸ OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 20.01.2015 – 1 KN 6/13 – juris Rn. 65; vom selben Tage: 1 KN 7/13 – juris Rn. 45; 1 KN 18/13 – juris Rn. 50; 1 KN 25/13 – juris Rn. 53; 1 KN 36/13 – juris Rn. 59; 1 KN 70/13 – juris Rn. 56; 1 KN 73/13 – juris Rn. 58.

⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 30.01.1976 – IV C 26.74 – juris Rn. 34; BVerwG, Urt. v. 16.06.1994 – 4 C 2.94 – NVwZ 1994, 1099 (1100).

6.2.3 Zu den Schwellenwerten in der Begründung zur Anwendung des Zentralitätsgebots

In der Begründung des Entwurfs zum LEP Schleswig-Holstein werden zur Anwendung des Zentralitätsgebots die nachfolgenden Verkaufsflächenobergrenzen (Schwellenwerte) für Mittel- und Oberzentren herangezogen. Demnach gilt:

- Für großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des § 11 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2, 3 BauNVO mit mehr als 3.000 qm Verkaufsfläche,
- für großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne des § 11 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2, 3 BauNVO mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten mit mehr als 6.000 qm Verkaufsfläche und
- für Einkaufszentren im Sinne des § 11 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO mit mehr als 6.000 qm Verkaufsfläche kommen nur Mittel- und Oberzentren in Betracht.

Die in der Begründung angeführten Schwellenwerte "hängen in der Luft", denn sie haben rechtlich keinen praktischen Anwendungsbereich. Die zielförmige Festlegung des Zentralitätsgebots in Absatz 3 sieht nur vier Ausnahmemöglichkeiten vor. Die Aussage in der Begründung⁵⁰, dass „[v]om Zentralitätsgebot [...] über die vier ausdrücklich geregelten alternativen Ausnahmefälle hinaus abgewichen werden“ könne, ist rechtlich falsch. Die Möglichkeit derartiger unbenannter Ausnahmemöglichkeiten stellte die Zielqualität des Plansatzes (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) in Frage. Weitere Ausnahmen könnten nur über ein Zielabweichungsverfahren nach § 13 Landesplanungsgesetz zugelassen werden.

Im Übrigen sind die gewählten Schwellenwerte auch nicht sachgerecht. Zur Analyse eines Verkaufsflächenschwellenwerts, ab dem eine raumordnerische Beeinträchtigung angenommen werden kann, wurde ein fiktives Fallbeispiel für ausgewählte Mittelzentren konzipiert. Die Mittelzentren wurden hierzu in die im LEP festgelegten Mittelbereichsgruppen kleiner und größer als 50.000 Einwohner eingeteilt.

Fallbeispiel zur Ableitbarkeit von Schwellenwerten

Das fiktive Fallbeispiel wurde für die Branche Bekleidung/Schuhe durchgeführt. Angenommen wurde dabei die Neuansiedlung eines relevanten Fachmarkts mit einer Verkaufsfläche von 3.000 qm Verkaufsfläche. Damit liegt der Wert im unteren Bereich des genannten Schwellenwerts für Mittel- und Oberzentren.

Die Verkaufsflächen- und Umsatzwerte für die Branche Bekleidung/Schuhe wurden dabei aus den derzeit aktuellen Einzelhandelskonzepten der jeweiligen Kommune entnommen und über die durchschnittliche Flächenproduktivität ortsspezifisch für den fiktiven Bekleidungsbetrieb abgeleitet.

⁵⁰ Dort, S. 99.

Prüfung des mittelzentralen Verkaufsflächenschwellenwertes in ausgewählten Mittelzentren						
Rahmendaten ausgewählter Mittelzentren						
	Mittelzentrum	Einwohner 2019	EHEK	VKF Bekleidung/ Schuhe in qm	Umsatz Bekleidung/ Schuhe in Mio. €	
Einwohner im Verflechtungsbereich	>50.000 EW	Elmshorn	49.883	Bulwiengesa 2016	22.100	54,4
		Husum	23.158	Junker&Kruse 2014	21.100	71,7
		Itzehoe	31.879	CIMA2011	17.345	44,7
		Heide	21.684	Junker&Kruse 2012	14.190	48,5
		Ahrensburg	33.472	CIMA 2012	12.336	34,0
		Rendsburg	28.470	Bulwiengesa 2013	23.580	48,6
		Bad Oldesloe	24.722	GMA 2008	8.100	17,2
	<50.000 EW	Mölln	19.031	CIMA 2018	6.230	15,8
		Schleswig	25.276	DLP 2015*	13.685	34,0
		Brunsbüttel	13.228	CIMA 2010	4.885	11
		Eutin	17.043	GMA 2013	13.410	23
		Eckernförde	22.915	CIMA 2009	10.620	28,1
		Wedel	32.137	CIMA 2010	6.760	18,2
*Potenzialanalyse						
Umsatzverteilung durch einen fiktiven Bekleidungsfachmarkt mit 3.000 qm Verkaufsfläche						
	Mittelzentrum	Flächen- produktivität*	Umsatz fiktiver Bekleidungsfachmarkt in Mio. €*	Umsatzum- verteilung in %*	Flächendichte Bekleidung/Schuhe in qm je 1.000 EW	
Einwohner im Verflechtungsbereich	>50.000 EW	Elmshorn	2.462	7,38	14%	443
		Husum	3.398	10,19	14%	911
		Itzehoe	2.577	7,73	17%	544
		Heide	3.418	10,25	21%	654
		Ahrensburg	2.756	8,27	24%	369
		Rendsburg	2.061	6,18	13%	828
		Bad Oldesloe	2.123	6,37	37%	328
	<50.000 EW	Mölln	2.536	7,61	48%	327
		Schleswig	2.484	7,45	22%	541
		Brunsbüttel	2.252	6,76	61%	369
		Eutin	1.715	5,15	22%	787
		Eckernförde	2.646	7,94	28%	463
		Wedel	2.692	8,08	44%	210
* Grundlage durchschnittliche Flächenproduktivität nach EHEK im Bereich Bekleidung/ Schuhe.						

Abbildung 15: Prüfung des mittelzentralen Verkaufsflächenschwellenwertes in ausgewählten Mittelzentren

Das fiktive Beispiel verdeutlicht, dass schon ein Markt von dieser Größe zu einer überschlüssigen Umsatzumverteilungsquote (ohne Berücksichtigung von Auswirkungen auf den Einzelhandel im jeweiligen Umland) von deutlich über 10 % in allen Mittelzentren führt (vgl. nachfolgende Tabelle). Hauptleidtragende wären dabei die jeweiligen Innenstädte und Ortskerne, auf welche der höchste Verkaufsflächenanteil im Bereich Bekleidung/Schuhe entfällt. Zudem zeigt sich eine sehr große Spannweite in den einzelnen

Auswirkungen für die untersuchten Städte, obwohl sie alle in der Kategorie der Mittelzentren anzutreffen sind.

Damit wäre für die Ableitung eines Schwellenwerts, der für alle Orte „funktioniert“, ein deutliches Absenken erforderlich, was dann gleichwohl die Entwicklungsmöglichkeiten von starken Mittelzentren mit positiven Rahmenbedingungen einschränken würde.

Daher ist die pauschale Festlegung auf einen bestimmten Verkaufsflächenschwellenwert über alle Ober- und Mittelzentren nicht zu empfehlen, da die Auswirkungen sehr stark mit dem Ausstattungsgrad der jeweiligen Kommune, aber auch dem Wettbewerbsumfeld zusammenhängen. Dies zeigt sich u.a. im Vergleich der beiden Mittelzentren Husum und Bad Oldesloe, welche beide in die Kategorie Städte mit über 50.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich fallen, jedoch im Bereich Bekleidung/Schuhe eine Verkaufsflächendifferenz von rd. 13.000 qm in diesem innenstadtprägenden Leitsortiment aufweisen. Ein pauschaler Vergleich ist nicht sachgerecht, sondern es geht vielmehr um die Betrachtung des jeweils spezifischen Einzelfalls.

Ferner ist auch eine Verallgemeinerung bzgl. der Zulässigkeit für die Ansiedlung von Betrieben jeglicher nahversorgungs- und zentrenrelevanter Sortimente ab 3.000 qm Verkaufsfläche in Mittel- und Oberzentren vor dem Hintergrund der lokalen Ausstattung, aber auch der Flächenansprüche Einzelner nicht zielführend. Pauschal einen Verkaufsflächenschwellenwert für alle Betriebe/Betriebsformen des nahversorgungs- und zentrenrelevanten Bedarfs festzulegen, egal ob zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant, erscheint daher auch in der allgemeingültigen Sortimentsbetrachtung nicht sachgerecht.

Die in der Begründung zum Zentralitätsgebot festgelegten Schwellenwerte zu den Ausnahmeregelungen für Ober- und Mittelzentren sind allerdings auch für die weiteren Zentralen Orte von Relevanz. Dem Zentralitätsgebot zu Folge dürfen Einzelhandelsgroßprojekte neben den Ober- und Mittelzentren ebenfalls in Unterzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums oder Standrandkernen I. Ordnung mit Teilfunktion eines Mittelzentrums, Unterzentren oder Stadtrandkernen I. Ordnung und Ländlichen Zentralorten oder Stadtrandkernen II. Ordnung ausgewiesen werden. Mit Blick auf die Verkaufsflächenschwellenwerte für zentren- und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel in Ober- und Mittelzentren wäre im Sinne der Ausnahmeregelung in den rangniedrigeren Zentren die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im zentrenrelevanten Bedarfsbereich bis < 3.000 qm Verkaufsfläche bzw. im nicht-zentrenrelevanten Bedarfsbereich bis < 6.000 qm Verkaufsfläche raumordnerisch möglich.

Einschränkend sei im Zuge der Bewertung eines Vorhabens im Hinblick auf das Zentralitätsgebot auf das Beeinträchtungsverbot verwiesen, welches als „Reißleine“ für das raumordnerische Gefüge fungiert. Im Umkehrschluss wird demnach die Festlegung von Schwellenwerten für den Umgang mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Frage

gestellt, welche über das Zentralitätsgebot mit der Raumordnung im Einklang sind, jedoch durch das Beeinträchtigungsverbot verhindert werden. Ein Mehrwert der in Bezug auf ihre Größenordnung sowie ihres Zwecks schwer zu begründenden Schwellenwerte ist somit nicht vorhanden.

Von einer Aufführung der vorgesehenen Praxis-Schwellenwerte in der Begründung wird seitens der Berater abgeraten, da dies in seiner Allgemeingültigkeit empirisch nicht sachgerecht ableitbar ist. Vielmehr muss jedes Vorhaben einer Einzelfallprüfung unterzogen werden, um seine standortspezifischen Wirkungen im Raum zu erkennen. Sollte sich die strikte Zielbindung des Zentralitätsgebots als zu scharf erweisen, sind weitere Ausnahmen zu formulieren oder die Bindungswirkung von einem Ziel auf einen Grundsatz der Raumordnung reduziert werden.

6.2.4 Alternative Ausnahmetatbestände vom Zentralitätsgebot

Umsatzerwartung entspricht Kaufkraft in der Gemeinde

Die vorgesehene Ausnahme vom Zentralitätsgebot für Fälle, in denen die zu prognostizierende Umsatzerwartung der Kaufkraft im Gemeindegebiet entspricht, ist rechtlich zulässig und erscheint sinnvoll, wenn nicht gar geboten. Wenn die prognostizierte Umsatzerwartung einer Planung der Kaufkraft im Gemeindegebiet entspricht, werden regelmäßig keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf benachbarte Gemeinden zu erwarten sein. Fehlt es in diesem Fall an überörtlichen Auswirkungen, entfällt auch das Steuerungsbedürfnis durch Instrumente der Raumordnung. Derartige Fälle dürfte die Raumordnung bereits aus kompetenziellen Gründen nicht erfassen.

Sicherung der Nahversorgung

Die weitere Ausnahme für Planungen, die nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Nahversorgung geboten sind, ist ebenfalls grundsätzlich sinnvoll, jedoch unseres Erachtens zu eng gefasst. Vorhaben der Nahversorgung haben regelmäßig keinen oder kaum überörtlichen Bezug. Anders kann dies in dünn besiedelten Bereichen des ländlichen Raums sein. Die Formulierung, nach der die Planung zur Sicherung der Nahversorgung „geboten“ sein muss, rückt den Ausnahmetatbestand jedoch ohne Not in die Nähe einer europarechtlich grundsätzlich unzulässigen Bedürfnisprüfung (Art. 14 Nr. 5 der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie). Es wird sich nur schwer belegen lassen, dass diese Bedürfnisprüfung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses erforderlich ist, wenn parallel das Beeinträchtigungsverbot des Absatzes 4 bereits sicherstellt, dass es nicht zu wesentlichen Beeinträchtigungen der Versorgungsfunktionen Zentraler Orte oder zu schädlichen Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche kommt.

Vor diesem Hintergrund raten wir dazu, den Ausnahmetatbestand umzuformulieren und Planungen weitergehend zu privilegieren, sofern diese „nach den

raumstrukturellen Gegebenheiten der Sicherung der Nahversorgung dienen.“ Eine weitere Konkretisierung oder Definition einer maximalen Verkaufsflächengröße dürfte daran scheitern, dass der Kreis der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion sehr heterogen ist, sowohl mit Blick auf die Einwohnerzahl als auch hinsichtlich der Ausstattung mit Nahversorgungsangeboten.

Mit Zentralen Orten zusammengewachsene Gemeinden

Die Ausnahme für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, die mit Siedlungsbereichen benachbarter Zentraler Orte zusammengewachsen ist, sollte verkürzt werden. Der Zusatz „in diesen Fällen sind für Art und Umfang der in diesen Nachbargemeinden wahrgenommenen teilzentralen Aufgaben der Versorgung die Zielsetzungen und Konzeption des Zentralen Orts selbst maßgeblich“ sollte entfallen. Zwingenden Regelungsbedarf sehen wir insoweit nicht. Die Regelungstechnik, nach der an die Stelle der Steuerungsfunktion des Zentralitätsgebots die Zielsetzungen und Konzeptionen des benachbarten Zentralen Orts treten sollen, führte dazu, dass der Zielgehalt der raumordnerischen Festlegung nicht abschließend festgelegt, sondern auf die kommunale Ebene delegiert würde. Eine derart offen gefasste Festlegung, die auf Entscheidungen auf nachgelagerter Planungsebene verweist, könnte auf Ebene der Raumordnung nicht abschließend abgewogen werden und damit kein rechtlich strikt bindendes Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sein.⁵¹ Um die Zielqualität des Absatzes 3 insgesamt nicht zu gefährden, sollte der insoweit unsichere zweite Satz des Ausnahmetatbestands ersatzlos entfallen.

Abgestimmte Vorhaben mit nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten

Ähnliches gilt für die Ausnahme für Vorhaben, die sich auf den Handel mit nicht-zentrenrelevanten und raumbeanspruchenden Hauptsortimenten beschränken und mit dem Zentralen Ort abgestimmt sind, in dessen Verflechtungsbereich die Standortgemeinde liegt. Auch hier erhöhte die Bezugnahme auf die ausstehende interkommunale Abstimmung ohne Not das Risiko, dass der Plansatz als nicht abschließend formuliert und damit nicht abschließend abgewogen betrachtet wird. Er hätte damit keine Zielqualität im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

Die Bezugnahme auf die interkommunale Abstimmung ist auch nicht erforderlich. Denn eine interkommunale Abstimmung von Bauleitplänen ist nach § 2 Abs. 2 BauGB ohnehin stets geboten, unterliegt allerdings der Abwägung. Sie raumordnungsrechtlich vorzuschreiben, überschritte den Rahmen der Regelungen, die kompetenziell Gegenstand des Raumordnungsrechts sind und schaffte keinen Mehrwert.

⁵¹ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 30.09.2009 – 10 A 1676/08 – BauR 2010, 426.

6.3 Ziffer 4 – Beeinträchtungsverbot

Ist es zulässig, auch geplante Zentrale Versorgungsbereiche vom Beeinträchtungsverbot zu erfassen?

6.3.1 Grundsätzliche Rechtfertigung des Beeinträchtungsverbots

Auch das Beeinträchtungsverbot gehört zum Kanon der typischen Instrumente, mit denen Träger der Raumordnung Einzelhandelsansiedlungen steuern. Es findet sich – in geringfügig abweichender Ausgestaltung – in den Landesentwicklungsplänen aller Länder.⁵²

In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird das Beeinträchtungsverbot so gut wie einhellig als mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar⁵³ und als verbindliches Ziel der Raumordnung⁵⁴ aufgefasst. Einzig das OVG Schleswig-Holstein hatte in seinem Urteil vom 22.04.2010⁵⁵ die Bestimmtheit und damit die Zielqualität des Beeinträchtungsverbots in Frage gestellt. Die sprachliche Neufassung des Beeinträchtungsverbots im vorliegenden LEP-Entwurf 2018 vermeidet etliche Formulierungen, die das OVG Schleswig-Holstein zuvor beanstandet hat. Die Zweifel des Gerichts an der Bestimmtheit der Formulierung „wesentliche Beeinträchtigung“ sind schwer nachvollziehbar und haben weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur Unterstützung erfahren. Vielmehr handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Auslegung und damit Konkretisierung zugänglich sind. Insoweit sehen wir grundsätzlich keinen Anlass, die vorliegende Formulierung des Beeinträchtungsverbots zu modifizieren.

Nur in einer Hinsicht erscheinen uns die seinerzeitigen Einwände des Oberverwaltungsgerichts gegen das Beeinträchtungsverbot aus kompetenzieller Hinsicht valide: Soweit das Beeinträchtungsverbot Planungen untersagt, die schädliche Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche in der planenden Gemeinde selbst hätten, ohne dass diese schädlichen Auswirkungen zugleich auch die zentralörtliche Funktion der planenden Gemeinde beeinträchtigten, fehlte es am erforderlichen überörtlichen Bezug. Einer derartig verstandenen rein städtebaulichen Festlegung könnte entgegengehalten werden, dass es dem Träger der Raumordnung insoweit an der erforderlichen Kompetenz mangelt. Praktisch relevant ist diese Argumentation jedoch nach unserer

⁵² Vgl. Kapitel 5.5.

⁵³ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 10.04.2019 – 10 A 6.16 – juris Rn. 152; Urt. v. 10.04.2019 – 10 A 10.15 – juris Rn. 147; OVG NRW, Urt. v. 20.11.2018 – 2 A 1676/17 – juris Rn. 81.

⁵⁴ Nds. OVG, Urt. v. 15.03.2012 – 1 KN 152/10 – juris; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 – VBIBW 2010, 357; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.10.2008 – 1 A 10388/08 – DVBl 2009, 386; VG Schleswig, Urt. v. 14.03.2017 – 2 A 219/14 – juris Rn. 82.

⁵⁵ OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 22.04.2010 – 1 KN 19/09.

Kenntnis bislang nie geworden. Gleichwohl ist die Formulierung mit einem gewissen Risiko verbunden.

6.3.2 Schutz geplanter Zentraler Versorgungsbereiche

Sollte die Formulierung des Beeinträchtigungsverbots künftig um eine Bezugnahme auf geplante Zentrale Versorgungsbereiche ergänzt werden, wäre dies insbesondere vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des OVG Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2010 mit Risiken behaftet. Das OVG Schleswig-Holstein hat zur mangelnden Zielqualität des Beeinträchtigungsverbots seinerzeit ausgeführt:

„Soweit das Beeinträchtigungsverbot betroffen ist, bestehen Zweifel an der ‚Zielqualität‘, weil im Plansatz [...] auf die Beeinträchtigung nicht nur bestehender, sondern auch ‚geplanter‘ Versorgungszentren innerhalb der Standortgemeinde bzw. in benachbarten Zentralen Orten abgestellt wird, mithin auf Bezugspunkte, die zur Zeit der Teilfortschreibung des Landesraumordnungsplans und der – angeblichen – Zielfestlegung noch gar nicht gegeben waren und dementsprechend auch landesplanerisch nicht abgewogen werden konnten.“⁵⁶

Die Anknüpfung an „Zentrale Versorgungsbereiche“ ist rechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt unseres Erachtens auch, soweit es (um tatsächlich vorhandene) Zentrale Versorgungsbereiche geht, die zum Zeitpunkt der Abwägung des Landesentwicklungsplans noch nicht vorhanden waren. Die entgegengesetzte Auffassung des OVG Schleswig-Holstein lässt außer Acht, dass es sich beim Landesentwicklungsplan nicht nur um ein Planwerk, sondern um eine abstrakt-generelle Bestimmung in Form einer Rechtsverordnung handelt, die ohne weiteres auch Regelungen für Sachverhalte treffen kann, die sich erst in der Zukunft ergeben. Wir teilen die dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts offenbar zu Grunde liegende Auffassung nicht, dass sich die Abwägung des Landesentwicklungsplans und des darin geregelten Beeinträchtigungsverbots konkret auf alle Zentralen Versorgungsbereiche im Land Schleswig-Holstein mit ihrer jeweiligen konkreten Abgrenzung beziehen muss. Dies würde die Anforderungen an die planerische Abwägung überspannen. Nach dem Grundsatz ebenenspezifischer Planung ist es anerkannt, dass sich die Planung auf oberster Stufe – hier durch den Landesentwicklungsplan – auf die Formulierung allgemeinerer Regelungen beschränken kann.⁵⁷ Auch diese können – ebenenspezifisch – abschließend abgewogen werden, solange die hierdurch ausgelösten Betroffenheiten für den Plangeber abschätzbar, gewichtbar und damit abwägbar sind. Dies ist bei einer allgemeinen Bezugnahme auf

⁵⁶ OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 22.04.2010 – 1 KN 19/09.

⁵⁷ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 136. EL Oktober 2019, § 1 Rn. 50c; *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandelsbetriebe in der Raum- und Bauleitplanung, 2. Aufl. 2019, Rn. 77.

Zentrale Versorgungsbereiche der Fall, da diese (ggf. unter Rückgriff auf die zu § 34 Abs. 3 BauGB ergangene Rechtsprechung) bestimmbar sind.

Anders ist die Situation dagegen, wenn der Träger der Raumordnung das Beeinträchtigungsverbot auch auf geplante Zentrale Versorgungsbereiche erstreckt. Der Kritik des OVG Schleswig-Holstein ist zuzugeben, dass es bei einer solchen Regelung die nachgeordnete kommunale Planungsebene in der Hand hätte, den Schutzgegenstand des Beeinträchtigungsverbots durch Planung Zentraler Versorgungsbereiche erst zu schaffen. Allgemein gültige Kriterien, die geplante Zentrale Versorgungsbereiche erfüllen müssen, gibt es nicht. Es bliebe unklar, welcher Grad an Konkretisierung auf Ebene der kommunalen Bauleitplanung geschaffen werden müsste und welche Aussichten auf Realisierbarkeit die geplanten Zentralen Versorgungsbereiche haben müssten, um Schutzobjekte des Beeinträchtigungsverbots zu werden. Damit fehlt es an hinreichend gewissen Anknüpfungspunkten für eine abschließende Abwägung. Unseres Erachtens liegt es näher, den Schutz geplanter Zentraler Versorgungsbereiche der kommunalen Bauleitplanung und der interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB zu überlassen.

6.4 Ziffer 5 – Kongruenzgebot

Kann das Kongruenzgebot vor dem Hintergrund des Strukturwandels im Einzelhandel, der Digitalisierung sowie verdichteter Ballungsräume auf der einen Seite und dünn besiedelter ländlicher Gebiete auf der anderen Seite weiterhin als Ziel formuliert werden?

Ist der Wesentlichkeitsmaßstab (30 %-Schwellenwert) zutreffend gewählt?

Wie soll mit dem Maßstab in dünn besiedelten ländlichen Räumen umgegangen werden?

Insgesamt zeigen sich insbesondere zwei Aspekte, die das Kongruenzgebot derzeit noch nicht ausreichend berücksichtigt und die in der Konsequenz dazu führen würden, dass Märkte, die für die Nahversorgung wichtig sind, mit dem neuen LEP nicht mehr im Einklang stehen. Dies verhindert nicht nur Neuansiedlungen, sondern auch die Modernisierung und Weiterentwicklung der bestehenden Nahversorgungsstrukturen.

Die drei Aspekte sind dabei in die Themenfelder

- Einzelhandel und Tourismus sowie Grenzhandel
- Marktgebiet/Einzugsgebiet und Verflechtungsbereich

untergliedert. Zudem werden im Folgenden zu den jeweiligen Aspekten jeweils individuelle Fallbeispiele für die aufgezeigten Argumente dargestellt.

6.4.1 Einzelhandel und Tourismus

Berücksichtigt der Maßstab ausreichend die touristische Kaufkraft (Übernachtungs- und Tagesgäste)? Sollten mindestens Übernachtungsgäste als Einwohneräquivalent zum Verflechtungsbereich gezählt werden?

Allgemeine Entwicklungstrends im Tourismus in Bezug auf den Einzelhandel

Der Tourismus ist in Deutschland – wie auch weltweit – ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die Tourismuswirtschaft ist jedoch im Unterschied zu anderen bekannten Branchen kein Wirtschaftszweig im Sinne der amtlichen Wirtschaftszweigsystematik des Statistischen Bundesamts, sondern vielmehr als eine Querschnittbranche einzustufen. Denn der Tourismus hat beispielsweise sowohl für das Hotel- und Gaststättengewerbe, das Baugewerbe und das Gesundheitswesen als auch für den Einzelhandel eine große Bedeutung.

Handel und Tourismus sind seit jeher eng miteinander verknüpft und profitieren von wechselseitigen Synergiepotenzialen. In Zeiten, in denen dem stationären Einzelhandel – insbesondere im Segment des Nonfood-Einzelhandels – immer mehr Umsätze an den Online-Handel verlorengehen, ist dem Tourismus als zusätzlicher Umsatzfaktor eine immer wichtiger werdende Bedeutung beizumessen. Dies gilt sowohl für den Handel an sich als auch für die Handelslagen in Deutschlands Städten und Gemeinden.

Dem kommt zugute, dass der Tourismus in Deutschland einem anhaltenden positiven Trend unterliegt. Im Jahr 2018 stieg die Zahl der Übernachtungen in Hotels, Ferienwohnungen und auf Campingplätzen gegenüber dem Vorjahr um vier Prozent auf 477,6 Millionen Übernachtungen. Die Übernachtungen ausländischer Gäste legten um fünf Prozent auf 87,7 Millionen zu und auch die Zahl der inländischen Übernachtungen stieg um vier Prozent auf 389,9 Millionen.⁵⁸

Zuletzt gaben in- und ausländische Touristen laut einer Studie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie etwa 63 Mrd. € im deutschen Einzelhandel aus⁵⁹. Damit sind heute etwa 12 Prozent des gesamtdeutschen Einzelhandelsvolumens

⁵⁸Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Tourismus. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/tourismus.html>.

⁵⁹Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Wirtschaftsfaktor Tourismus in Deutschland, S. 22.

tourismusinduziert⁶⁰. Zum Vergleich: das Marktvolumen des Online-Handels betrug 2019 etwa 57,8 Mrd. €⁶¹. Die durch Touristen induzierten Umsätze im stationären Einzelhandel fallen also aktuell höher aus als die im Online-Handel generierten Umsätze. Tagesreisende aus dem In- und Ausland geben bei jeder Tagesreise im Durchschnitt 28,30 € pro Kopf aus. Davon entfallen 2,20 € auf Ausgaben für Lebensmittel und 11,30 € auf Einkäufe sonstiger Waren.

Eigene Befragungen von Dr. Lademann & Partner, die im Rahmen der Erstellung von Einzelhandelsentwicklungskonzepten in Tourismusorten durchgeführt worden sind, heben vor allem zwei Warengruppen hervor, die besonders stark von Touristen nachgefragt werden. Dies ist zum einen der Modische Bedarf (Bekleidung, Schuhe/Lederwaren) sowie zum anderen der Periodische Bedarf (Lebensmittel, Drogeriewaren). Jeweils über 50 Prozent der Touristen gaben an, diese Sortimente am Urlaubsort einzukaufen. Dahinter stehen zwei völlig unterschiedliche Einkaufsanlässe. Während es beim Periodischen Bedarf vor allem um den Versorgungskauf am Urlaubsort geht, der besonders in Urlaubsorten mit hohem Anteil von Ferienwohnungen und Campingplätzen eine große Rolle spielt (Stichwort: Selbstversorger), steht der Einkauf von Waren des Modischen Bedarfs für den klassischen Shoppingbummel und „Lustkauf“.

Bedeutung des Tourismus für den Einzelhandel in Schleswig-Holstein

Der Tourismus prägt somit auch die Nachfrageplattform und damit auch den Einzelhandel in Schleswig-Holstein. Seit Jahren steigen die Übernachtungszahlen. Ganz aktuell wurden im Jahr 2019 insgesamt 35.975.000 Übernachtungen⁶² gezählt, inklusive Touristikingcamping. Das ist eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 4,4 Prozent. Insgesamt zählte Schleswig-Holstein von Januar bis einschließlich Dezember 8.923.830 Gästeankünfte. Ohne Berücksichtigung des Campings wurden 7.737.041 Gästeankünfte und 31.686.602 Übernachtungen in Beherbergungsstätten mit mehr als 10 Betten verzeichnet⁶³. Davon sind rund 11,6 % ausländische Gäste, rund 6 % aus Dänemark und Schweden. Nur knapp ein Prozent der ausländischen Gäste stammt aus dem EU-Ausland.

Zum touristischen Gesamtmarkt zählen neben den Übernachtungen in diesen gewerblichen Betrieben auch Verwandten-/Bekanntebesuche, Dauercamping und Reisemobilisten, Privatvermieter, Freizeitwohnsitze und Sharing-Angebote. Zusammen sind das rund 87 Millionen Übernachtungen pro Jahr. Die Tages- und Übernachtungsgäste in Schleswig-Holstein sorgten zuletzt für einen Bruttoumsatz von 9,49 Milliarden Euro

⁶⁰ Das Umsatzvolumen im gesamtdeutschen Einzelhandel lag 2018 laut HDE bei knapp 530 Mrd. €.

⁶¹ Vgl. Handelsverband Deutschland (2019): Online-Monitor 2019, S.6.

⁶² In Beherbergungsbetrieben mit mindestens 10 Betten und Campingplätzen.

⁶³ Vgl. Statistikamt Nord (2020): Statistische Berichte: Beherbergung im Reiseverkehr in Schleswig-Holstein Dezember 2019.

im Land⁶⁴. Den größten Umsatz mit 3,82 Milliarden Euro brachte der Tagestourismus ein. Im Vergleich zu der Studie des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr (dwif) aus dem Jahr 2015 sind die Bruttoumsätze aus dem Tourismus um rund 19 Prozent gestiegen. Davon werden rd. 2,80 Mrd. Euro, also fast ein Drittel der Bruttoumsätze, für Einkäufe ausgegeben. **Hier zeigt sich deutlich, dass der Tourismus für die Branche Einzelhandel eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Neben diesen direkten Umsätzen profitiert aber auch eine Vielzahl meist lokal und regional tätiger Unternehmen von der Belieferung der Unternehmen in der Tourismuswirtschaft.**

Shopping ist heute für viele Menschen zu einer Freizeitbeschäftigung geworden. Sogar bei der Reiseplanung spielt die Einkaufsattraktivität eine große Rolle. Dabei punkten vor allem die Großstädte, aber auch Factory-Outlets, wie das Factory-Outlet Center in Neumünster. Das MC Arthur Glen Outlet-Center zählt jährlich rund 2 Millionen Besucher. Darunter sind kaufkräftige Kunden aus Fernost, speziell aus China, die rund 4,5 Prozent ausmachen. Circa jeder zehnte Besucher kommt aus Dänemark⁶⁵. Zurzeit wird das Designer-Outlet-Center zum zweiten Mal erweitert.

Doch auch die Gäste in den klassischen Urlaubsregionen des Landes wissen es zu schätzen, wenn sich im Umfeld des Feriendomizils attraktive Einkaufsmöglichkeiten befinden. Diese werden spätestens dann besucht, wenn sich das Wetter einmal nicht von der schönsten Seite zeigt.

Auch den ausländischen Touristen kommt in Schleswig-Holstein eine Bedeutung zu. Die nördlichen Nachbarn kaufen gerne in Schleswig-Holstein ein, und zwar nicht nur unmittelbar an der Grenze. Vor allem Dänen mit ihrem hohen Pro-Kopf-Einkommen, gleichzeitig jedoch mit den höchsten Lebenshaltungskosten in Europa und einer hohen Besteuerung bestimmter Warengruppen wie Alkohol, kaufen gerne in Schleswig-Holstein ein. Aber auch die unterschiedlichen Mehrwertsteuern -in Deutschland für Lebensmittel sieben, in Dänemark durchgängig 25 Prozent- machen den Einkauf u.a. in Schleswig-Holstein nicht nur für „typische Grenzhandelsgüter“, sondern nahezu für die gesamte Warenpalette attraktiv.

Berücksichtigung des Tourismus im Entwurf des LEP 2018

Im Entwurf des LEP für Schleswig-Holstein wird zur Bestimmung des Kongruenzgebots in der Begründung auf die sog. „70/30-Regel“ hingewiesen. Demnach kann man künftig zur Bewertung des Kongruenzgebots also nicht mehr wie bisher auf pauschale Verkaufsflächen-Schwellenwerte abstellen, sondern muss auf die exakt bestimmten

⁶⁴ Vgl. Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein (2018): Sparkassen-Tourismusbarometer 2018, S.11.

⁶⁵ Schleswig-Holsteinischer Zeitungsverlag GmbH & Co. KG (2015): DOC Neumünster: Ausbau bringt 250 neue Arbeitsplätze, URL: <https://www.shz.de/lokales/holsteinischer-courier/doc-neumuenster-ausbau-bringt-250-neue-arbeitsplaetze-id10797776.html>.

Verflechtungsbereiche achten und die Umsatzherkunft gutachterlich nachweisen lassen.

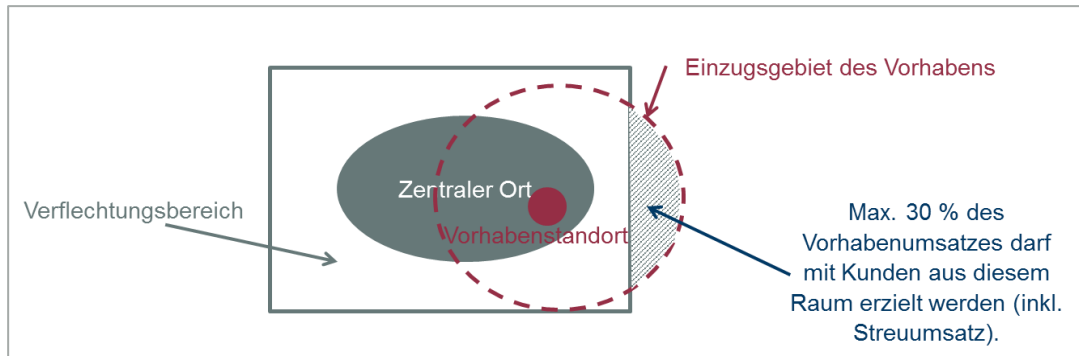


Abbildung 16: Darstellung der „70/30-Regel“ im Kongruenzgebot

In einigen Gemeinden Schleswig-Holsteins ist die Zahl der Übernachtungsgäste besonders hoch. An der Nordseeküste Schleswig-Holsteins zählen u.a. beispielsweise die Gemeinden Büsum, Sankt-Peter-Ording sowie die Inseln Föhr und Amrum besonders viele Übernachtungsgäste. An der Ostsee sind dies u.a. beispielsweise die Gemeinden Schönberg, Timmendorfer Strand und Grube.

Für diese Gemeinden wurde beispielhaft das Kundenpotenzial mit Hilfe des touristischen Einwohneräquivalents berechnet. Das Einwohneräquivalent entspricht den Übernachtungsgästepersonen in gewerblichen Betrieben geteilt durch 365 Tage. Somit ergibt sich die Zahl der Personen, die sich zusätzlich zu den Einwohnern täglich in der Gemeinde aufhalten. Die Summe aus Einwohnern und dem Einwohneräquivalent entspricht dem Kundenpotenzial. In den oben genannten Gemeinden haben die Übernachtungsgäste einen Anteil von über 30 Prozent an dem Kundenpotenzial.

Im Folgenden wird daher an standortspezifischen Beispielen das Kongruenzgebot bzw. die darin enthaltene „70/30-Regel“ ohne ein touristisches Einwohneräquivalent auf ihre Anwendungsfähigkeit geprüft:

Beispiel Lidl-Lebensmitteldiscounter in Büsum (Heider Straße 6)

Rahmenbedingungen des Standorts:

- Büsum ist Unterzentrum mit rd. 4.900 EW (01.01.2019).
- Landesplanerischer Nahbereich umfasst rd. 6.900 Einwohner.
- In Büsum und seinem Nahbereich rd. 1.546.339 Übernachtungen (in Betrieben und Campingplätzen mit mehr als 10 Betten/Stellplätzen).
- Dazu kommen noch Übernachtungsgäste in kleinen Betrieben und Ferienwohnungen sowie Tagesgäste.

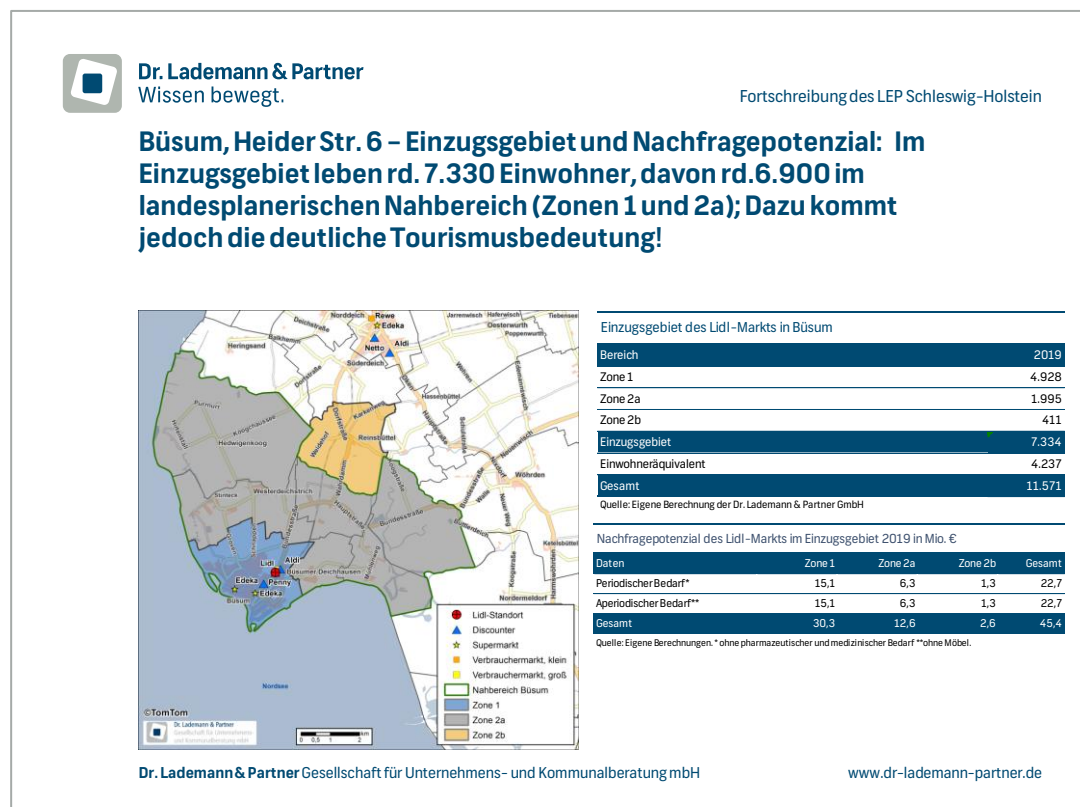


Abbildung 17: Einzugsgebiet des Lidl-Markts in Büsum (Heider Straße 6)

Marktanteils- und Umsatzabschätzung:

Inkl. Streuumsätzen generiert der Lidl-Markt in Büsum nach Berechnungen von Dr. Lademann & Partner einen Umsatz von rd. 5,8 Mio. €.

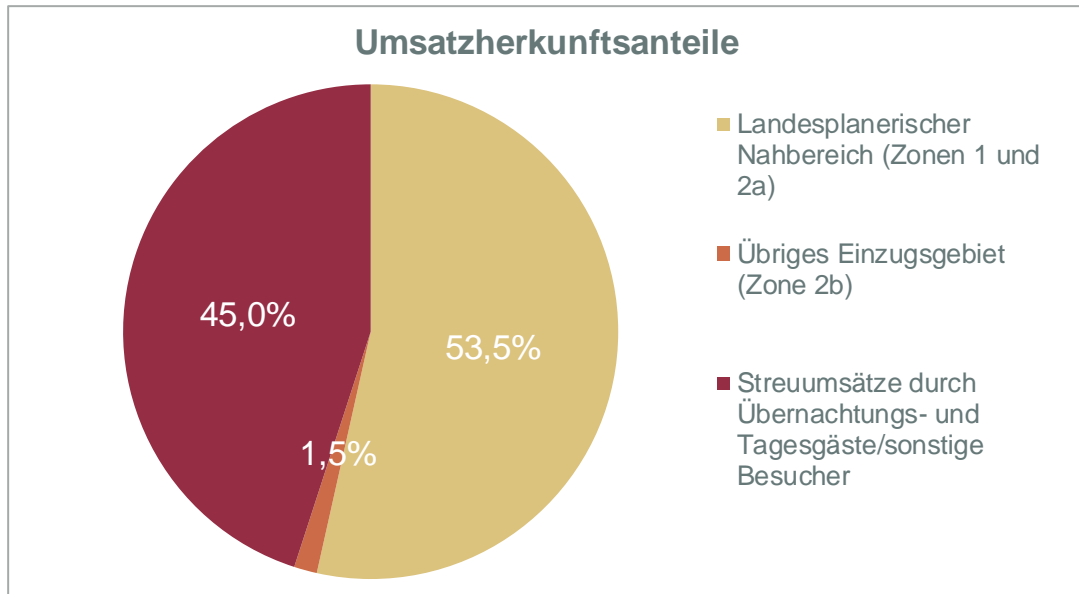


Abbildung 18: Umsatzherkunftsanteile des Lidl-Markts in Büsum (Heider Straße 6)

Unter Berücksichtigung des touristischen Einwohneräquivalents, aber auch von Umsätzen durch Tagesgäste in der Gemeinde Büsum zeigt sich, dass eine fiktive Neu-Ansiedlung des Lidl-Markts unter den aktuellen landesplanerischen Vorgaben nicht möglich wäre. Aufgrund der hohen Tourismusbedeutung des Nordsee-Heilbads Büsum werden nur knapp 54 % des Umsatzes mit Einwohnern aus dem landesplanerischen Nahbereich generiert. Somit wird gegen die „70/30-Regel“ im Kongruenzgebot verstoßen.

Beispiel Lidl-Lebensmitteldiscounter in Wyk (Hemkweg 6)

Rahmenbedingungen des Standorts:

- Wyk auf Föhr ist Unterzentrum mit rd. 4.200 EW (01.01.2019).
- Landesplanerischer Nahbereich umfasst rd. 10.500 EW.
- Auf Föhr und Amrum rd. 2.288.850 Übernachtungen (in Betrieben und Campingplätzen mit mehr als 10 Betten/Stellplätzen).
- Dazu kommen noch Übernachtungsgäste in kleinen Betrieben und Ferienwohnungen sowie Tagesgäste.

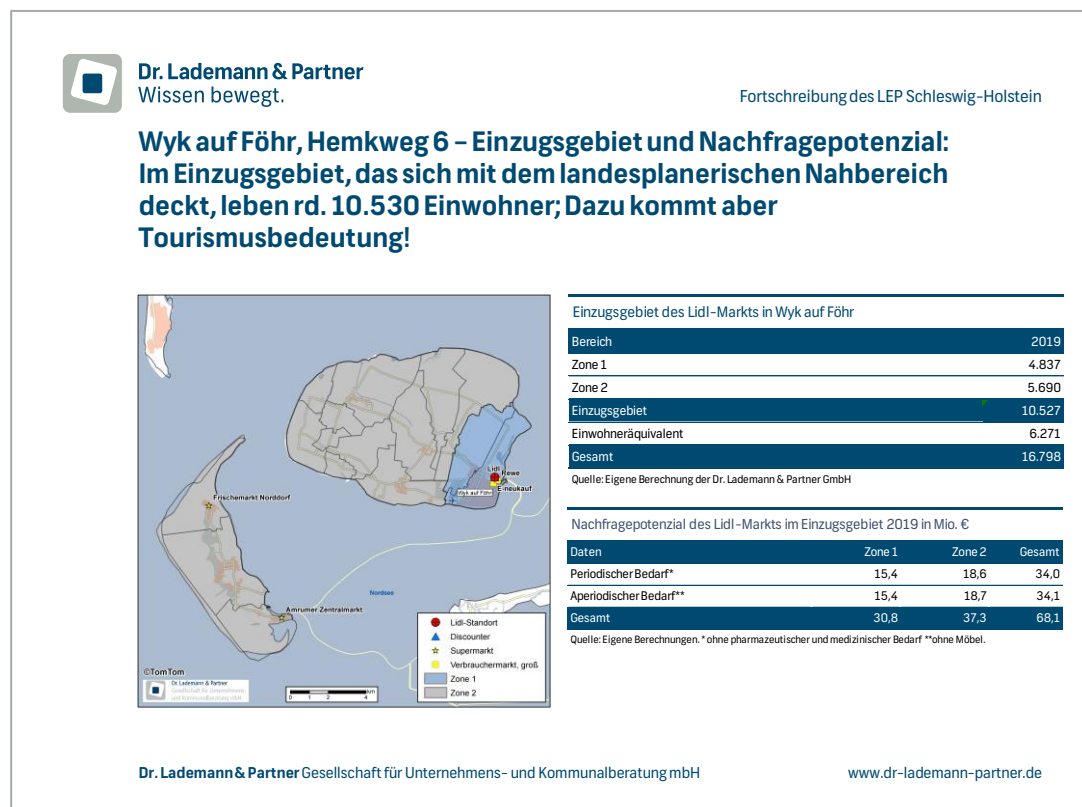


Abbildung 19: Einzugsgebiet des Lidl-Markts in Wyk (Hemkweg 6)

Marktanteils- und Umsatzabschätzung:

Inkl. Streuumsätzen generiert der Lidl-Markt in Wyk auf Föhr nach unseren Berechnungen einen Umsatz von rd. 5,5 Mio. €.

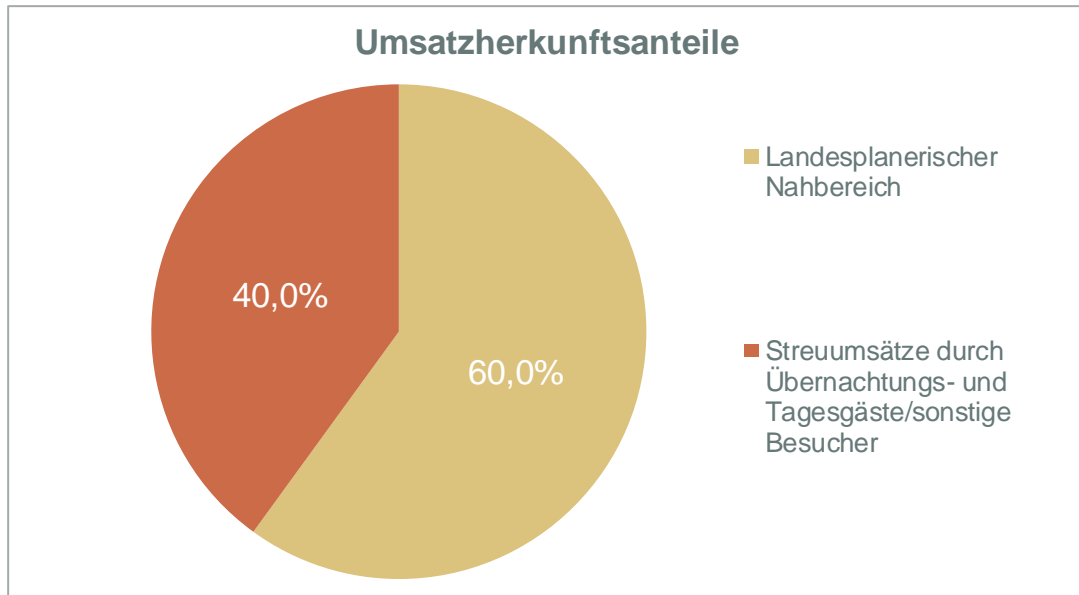


Abbildung 20: Umsatzherkunftsanteile des Lidl-Markts in Wyk (Hemkweg 6)

Auch in Wyk auf Föhr würde die fiktive Neu-Ansiedlung des Lidl-Markts unter den Anforderungen des Kongruenzgebots im Zuge der „70/30-Regel“ nicht möglich sein. Aufgrund der hohen Tourismusbedeutung der Inseln Föhr und Amrum werden nur rd. 60 % des Umsatzes mit Einwohnern aus dem landesplanerischen Nahbereich generiert.

Beispiel Erweiterung des Rewe-Verbrauchermarkts in Sankt-Peter-Ording (Nordergeest 2) auf 1.500 qm Verkaufsfläche

Rahmenbedingungen des Standorts:

- Sankt-Peter-Ording ist Ländlicher Zentralort mit rd. 3.990 EW (01.01.2019).
- Im Verflechtungsbereich des Ländlichen Zentralorts leben derzeit rd. 4.100 Einwohner.
- Die Gemeinde Sankt Peter-Ording und ihr Nahbereich weisen nach Zahlen des Statistikamts Nord rd. 1.885.100 Übernachtungen in 2019 auf (in Betrieben und Campingplätzen mit mehr als 10 Betten/Stellplätzen). Das entspricht einem Einwohneräquivalent von rd. 5.200 Personen.
- Dazu kommen noch Übernachtungsgäste in kleinen Betrieben und Ferienwohnungen sowie Tagesgäste.

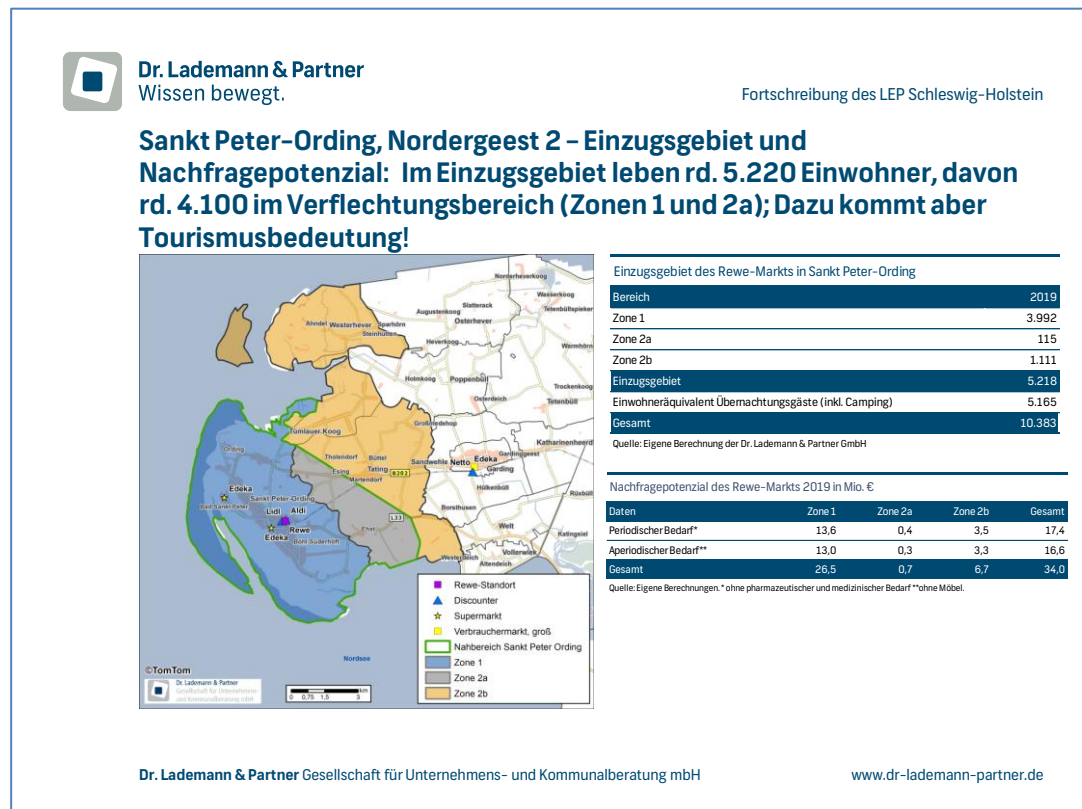


Abbildung 21: Einzugsgebiet des Rewe-Markts in Sankt-Peter-Ording (Nordergeest 2)

Marktanteils- und Umsatzabschätzung:

Inkl. Streuumsätzen generiert der Rewe-Markt im Zuge der Erweiterung auf rd. 1.500 qm in Sankt-Peter-Ording nach Berechnungen von Dr. Lademann & Partner einen Umsatz von rd. 6,8 Mio. €.

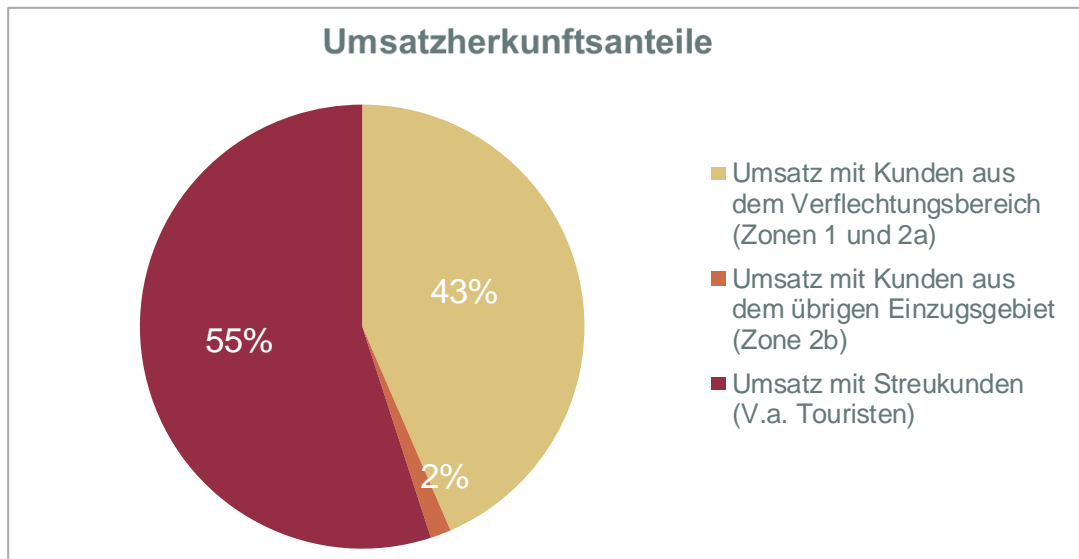


Abbildung 22: Umsatzherkunftsanteile des Rewe-Markts in Sankt-Peter-Ording (Nordergeest 2)

Vor dem Hintergrund der hohen Tourismusbedeutung der Gemeinde Sankt Peter-Ording werden nur gut 43 % des Umsatzes mit Kunden aus dem Verflechtungsbereich (Zone 1 und 2a) generiert. Eine fiktive Erweiterung auf 1.500 qm würde dem Kongruenzgebot im Entwurf des LEP aus dem Jahr 2018 widersprechen.

Beispiel Erweiterung eines Rewe-Verbrauchermarkt in Schönberg (Holstein) (Kuhlenkamp 1c) auf 2.000 qm Verkaufsfläche

Rahmenbedingungen des Standorts:

- Schönberg (Holstein) ist Unterzentrum mit rd. 6.403 Einwohnern (01.01.2019).
- Im Verflechtungsbereich des Unterzentrums leben derzeit rd. 16.100 Einwohner.
- Die Gemeinde Schönberg verfügt nach Zahlen des Statistikamts Nord über rd. 515.550 Übernachtungen in 2019 (in Betrieben mit mehr als 10 Betten und Camping); Das entspricht einem Einwohneräquivalent von rd. 1.400 Personen.
- Dazu kommen noch Übernachtungsgäste in kleinen Betrieben, Ferienwohnungen und Tagesgäste in Schönberg und Umgebung, sodass das touristische Einwohneräquivalent durch Übernachtungsgäste im Verflechtungsbereich insgesamt bei knapp 2.200 Personen liegt.

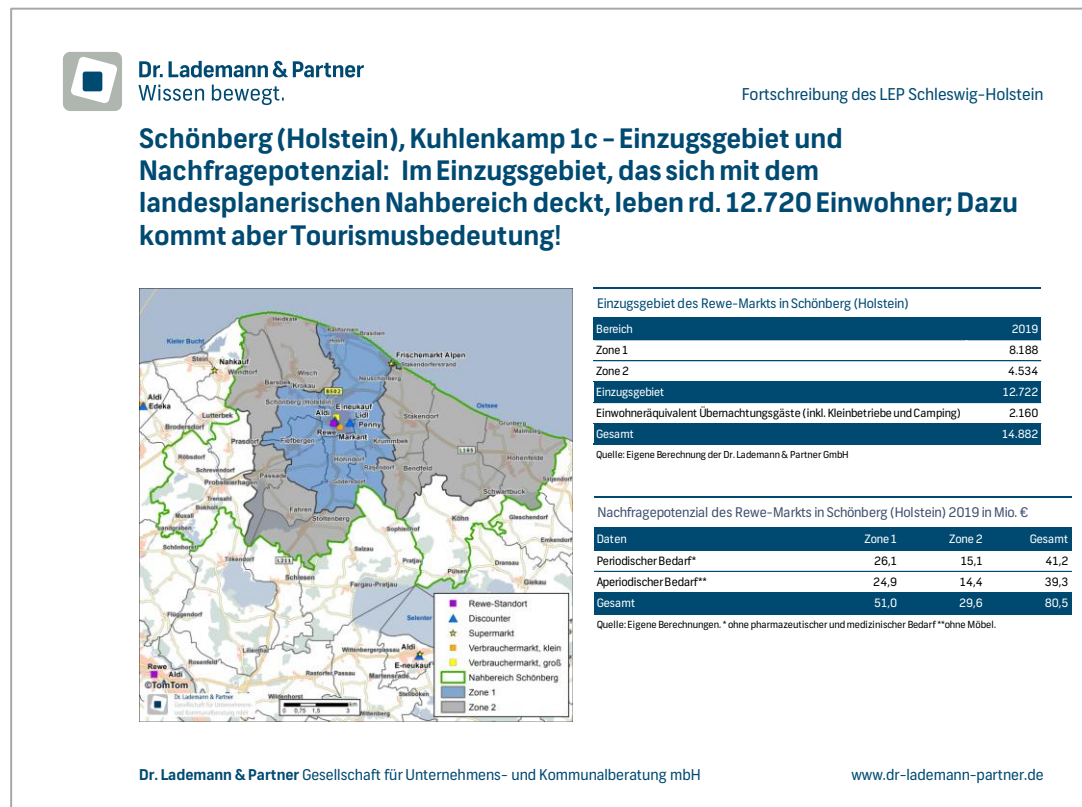


Abbildung 23: Einzugsgebiet des Rewe-Markts in Schönberg (Holstein) (Kuhlenkamp 1c)

Marktanteils- und Umsatzabschätzung:

Inkl. Streuumsätzen generiert der Rewe-Markt im Zuge der Erweiterung auf rd. 2.000 qm in Schönberg (Holstein) nach Berechnungen von Dr. Lademann & Partner einen Umsatz von rd. 9,4 Mio. €.

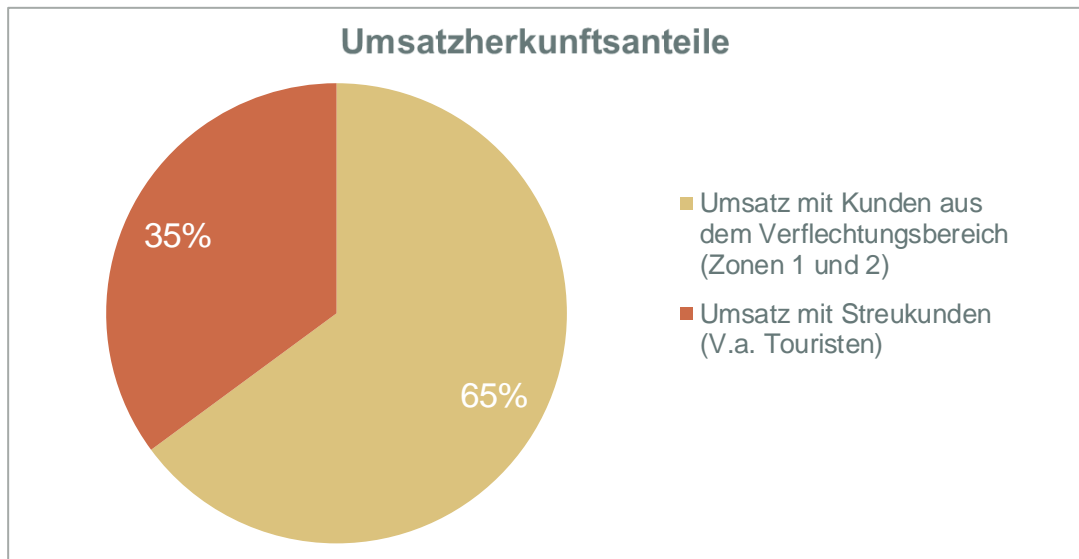


Abbildung 24: Umsatzherkunftsanteile des Rewe-Markts in Schönberg (Holstein) (Kuhlenkamp 1c)

Vor dem Hintergrund der hohen Tourismusbedeutung der Gemeinde Schönberg und ihres Umlands werden nur 65 % des Umsatzes mit Kunden aus dem Verflechtungsbereich (Zone 1 und 2) generiert. Die realisierte Verkaufsfläche von rd. 2.000 qm würde dem „Kongruenzgebot neu“ widersprechen.

Beispiel Famila in Timmendorfer Strand

Rahmenbedingungen des Standorts:

- Timmendorfer Strand ist Unterzentrum mit rd. 8.740 EW (01.01.2019).
- Im Verflechtungsbereich des Unterzentrums leben derzeit rd. 20.050 Einwohner.
- Timmendorfer Strand und Scharbeutz weisen nach Zahlen des Statistikamts Nord rd. 2.260.700 Übernachtungen in 2019 auf (in Betrieben und Campingplätzen mit mehr als 10 Betten/Stellplätzen). Das entspricht einem Einwohneräquivalent von rd. 6.200 Personen.
- Dazu kommen noch Übernachtungsgäste in kleinen Betrieben und Ferienwohnungen sowie Tagesgäste.

Einzugsgebiet des Famila-Markts in Timmendorfer Strand

Bereich	2019
Zone 1	8.742
Zone 2a	11.309
Zone 2b	4.429
Einzugsgebiet	24.480
Einwohneräquivalent Übernachtungsgäste (inkl. Camping)	6.194
Gesamt	30.674

Quelle: Eigene Berechnung der Dr. Lademann & Partner GmbH

Abbildung 25: Einzugsgebiet des Famila-Markts in Timmendorfer Strand (Höppnerweg 8)

Marktanteils- und Umsatzabschätzung:

Inkl. Streuumsätzen generiert der Familia-Markt in Timmendorfer Strand nach Berechnungen von Dr. Lademann & Partner einen Umsatz von rd. 11,8 Mio. €.

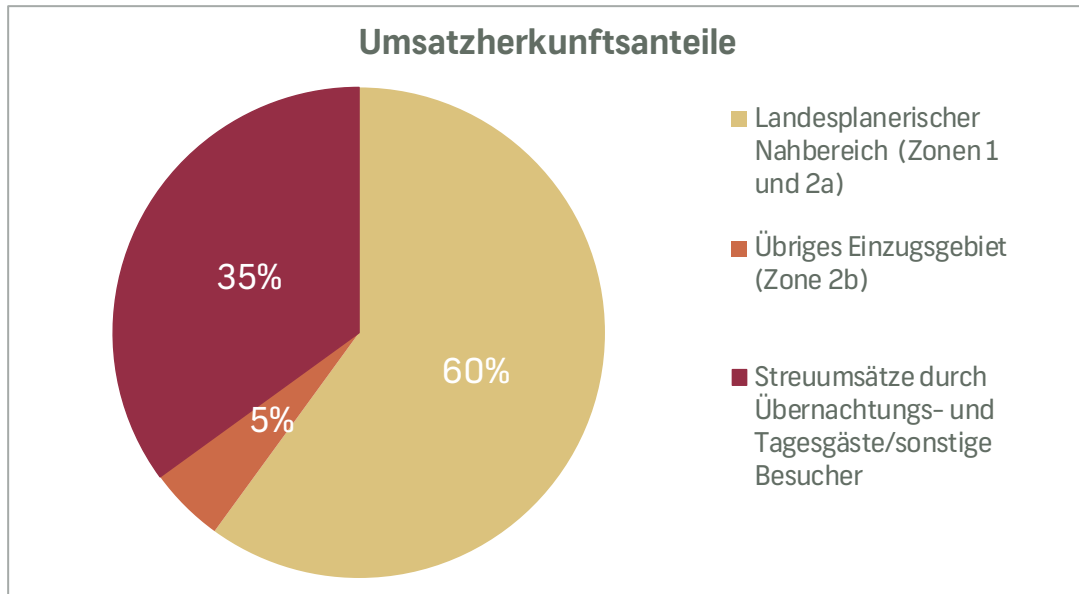


Abbildung 26: Umsatzherkunftsanteile des Familia-Markts in Timmendorfer Strand (Höppnerweg 8)

Vor dem Hintergrund der hohen Tourismusbedeutung der Gemeinde Timmendorfer Strand und ihres Umlands werden nur 60 % des Umsatzes mit Kunden aus dem Verflechtungsbereich (Zone 1 und 2a) generiert. Somit würde auch eine fiktive Ansiedlung des Familia-Markts in Timmendorfer Strand unter den Anforderungen des Kongruenzgebots im Zuge der „70/30-Regel“ nicht möglich sein.

Beispiel Edeka in Grube

Rahmenbedingungen des Standorts:

- Grube ist Ländlicher Zentralort mit rd. 1.040 EW (01.01.2019).
- Im Verflechtungsbereich des Ländlichen Zentralorts leben derzeit rd. 4.300 Einwohner.
- Grube weist nach Zahlen des Statistikamts Nord 13.101 Übernachtungen in 2019 auf (in Betrieben und Campingplätzen mit mehr als 10 Betten/Stellplätzen).
- Im übrigen Nahbereich (ohne Grube) betrug die Zahl der touristischen Übernachtungen im Jahr 2019 rd. 890.000 Übernachtungen.
- Das entspricht inkl. der Übernachtungen in Grube einem Einwohneräquivalent von rd. 2.475 Personen.
- Dazu kommen noch Übernachtungsgäste in kleinen Betrieben und Ferienwohnungen sowie Tagesgäste.

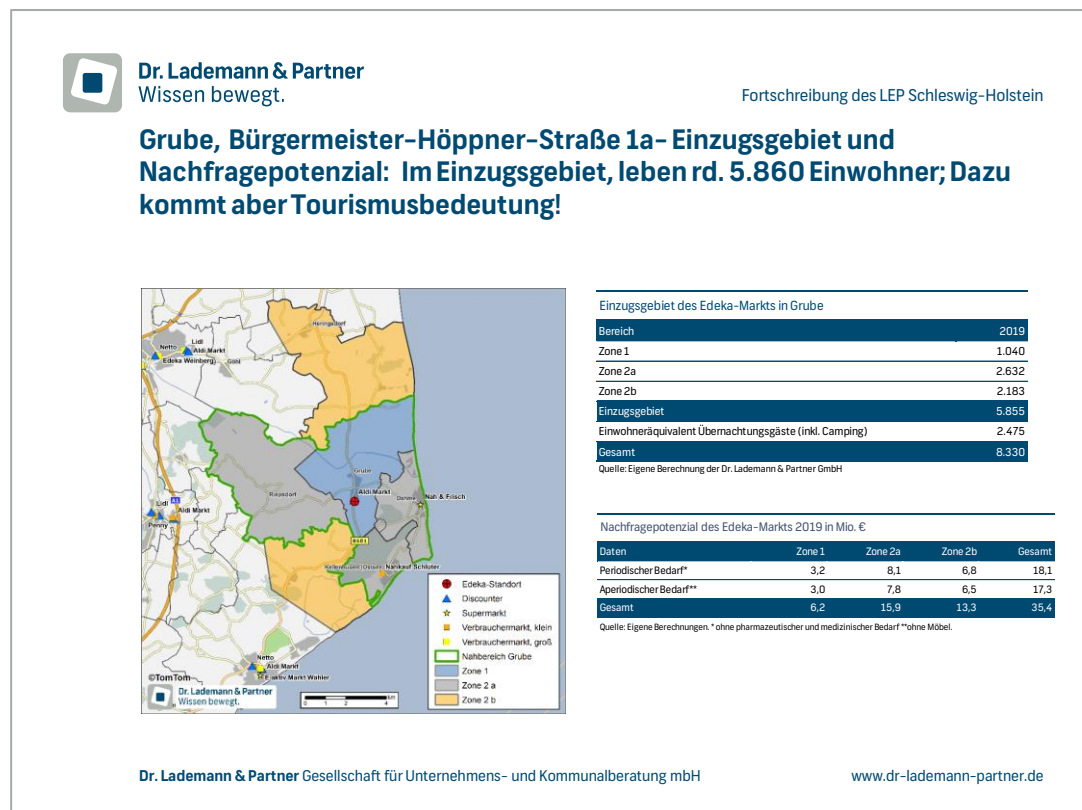


Abbildung 27: Einzugsgebiet des Edeka-Markts in Grube (Bürgermeister-Höppner-Straße 1a)

Marktanteils- und Umsatzabschätzung:

Inkl. Streuumsätzen generiert der Edeka-Markt in der Gemeinde Grube nach Berechnungen von Dr. Lademann & Partner einen Umsatz von rd. 4,2 Mio. €.

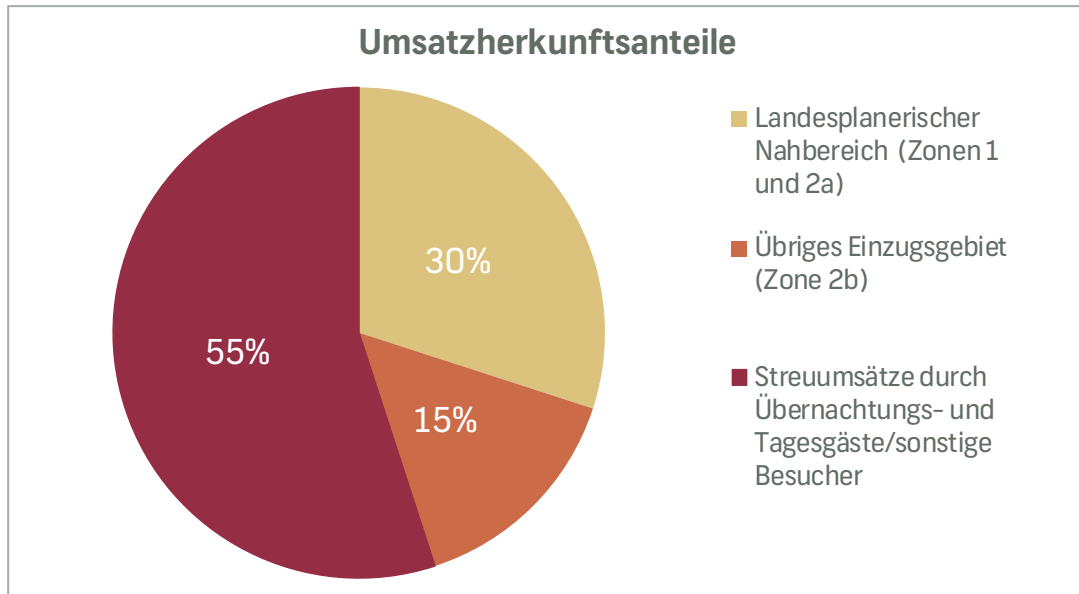


Abbildung 28: Umsatzherkunftsanteile des Edeka-Markts in Grube (Bürgermeister-Höppner-Straße 1a)

Auch in Grube würde die fiktive Neuansiedlung des Edeka-Markts unter den Anforderungen des Kongruenzgebots im Zuge der „70/30-Regel“ nicht möglich sein. Aufgrund der hohen Tourismusbedeutung der Gemeinden innerhalb des Verflechtungsbereichs werden nur rd. 30 % des Umsatzes mit Einwohnern aus dem landesplanerischen Nahbereich generiert.

Insgesamt kann somit zusammenfassend Folgendes festgehalten werden: Schleswig-Holstein ist ein klassisches Tourismusland. Gerade in den Orten an den Küsten profitiert der Einzelhandel in hohem Maße von den Gästen. In Orten mit hohem Tourismusaufkommen ist das neue Kongruenzgebot aber prospektiv in der Regel nicht einzuhalten – eine Weiterentwicklung und Modernisierung der Nahversorgung (auch im Bestand) wäre nicht mehr möglich. Aus gutachterlicher Sicht wären mindestens die Übernachtungsgäste als Einwohneräquivalent zum Verflechtungsraum hinzuzuzählen, um die Versorgungsbedeutung auch für die Touristen sachgerecht abbilden zu können. Der Umgang mit Tagesgästen und z.B. Nutzern von Fähranlagen zu den Inseln wäre zudem noch zu prüfen. Von einer modernen Nahversorgungslandschaft profitiert auch die Attraktivität des Reiseziels Schleswig-Holstein.

6.4.2 Marktgebiet/Einzugsgebiet vs. Verflechtungsbereich einer Kommune

Bestandteil eines kommunalen Einzelhandelskonzepts ist in der Regel die Ableitung/Abgrenzung eines Marktgebiets für die jeweilige Standortkommune. Das Marktgebiet einer Stadt bzw. einer Gemeinde bezeichnet den räumlichen Bereich, den die Summe aller Einzelhandelsbetriebe einer Stadt (= der örtliche Einzelhandel) insgesamt anzusprechen vermag. Dieser ist häufig deckungsgleich mit der Reichweite des jeweiligen Innenstadteinzelhandels.

Die Ermittlung des Marktgebiets erfolgt dabei in der Regel auf Basis einer Zeit-Distanz-Methode und den Ergebnissen spezifisch lokaler Untersuchungen zum Einzelhandel und Verbraucherorientierungen (Befragungen) der jeweiligen Standortkommune. Daneben werden zudem die spezifische Wettbewerbssituation im Raum und deren Veränderungen in den letzten Jahren sowie die infrastrukturellen und topografischen Verhältnisse berücksichtigt. Dabei wird ja nach Größe der Kommune das Marktgebiet in mehrere Zonen eingeteilt, in welchen das Nachfragepotenzial von den Einzelhandelsbetrieben der Standortkommune in unterschiedlich hoher Intensität abgeschöpft wird. Mit Blick auf die nachfolgenden Beispiele zeigt sich, dass das Marktgebiet einer Kommune nicht immer mit dem im LEP ausgewiesenen Verflechtungsbereich korreliert und es teilweise zu Überschneidungen/Überlappungen mit den Verflechtungsbereichen benachbarter Zentraler Orte kommt.

Beispiel Glückstadt:

- Zentralörtliche Funktion: Unterzentrum
- Einwohner in Glückstadt: 11.069 EW (01.01.2019)
- Einwohner im Nahbereich: 16.129
- Einwohner im Marktgebiet: 20.934
- Überschreitung der Nahbereichsgrenze im Marktgebiet: Sommerland, Elskop, Krempe, Wewelsfleth.



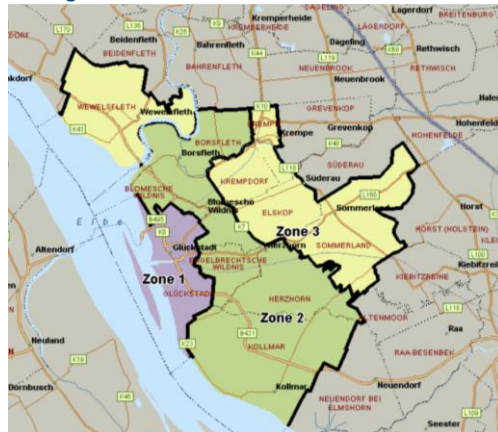
Dr. Lademann & Partner
Wissen bewegt.

Fortschreibung des LEP Schleswig-Holstein

Glückstadt

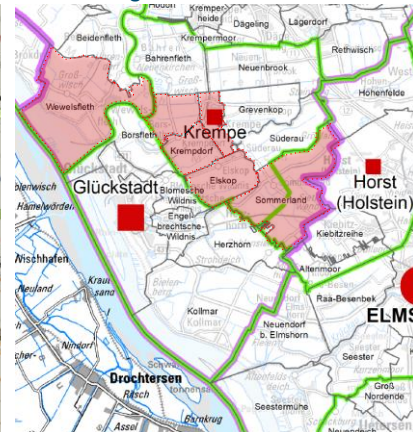
Überschreitung der Nahbereichsgrenze: Wewelsfleth, Borsfleth, Krempe, Krempe, Eiskop, Sommerland

Marktgebiet



Quelle: CIMA 2013: Einzelhandelskonzept Glückstadt

Verflechtungsbereich



Quelle: Zentralörtliches System gemäß der Verordnung vom 5. Sept. 2019

 Überschreitung der Nahbereichsgrenze

Dr. Lademann & Partner Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH

www.dr-lademann-partner.de

Abbildung 29: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Glückstadt

Beispiel Heiligenhafen:

- Zentralörtliche Funktion: Unterzentrum
- Einwohner in Heiligenhafen: 9.211 EW (01.01.2019)
- Einwohner im Nahbereich: 11.847 (inkl. Heiligenhafen)
- Einwohner im Marktgebiet: 13.907
- Überschreitung der Nahbereichsgrenze im Marktgebiet: Neukirchen, Heringsdorf.



Dr. Lademann & Partner
Wissen bewegt.

Fortschreibung des LEP Schleswig-Holstein

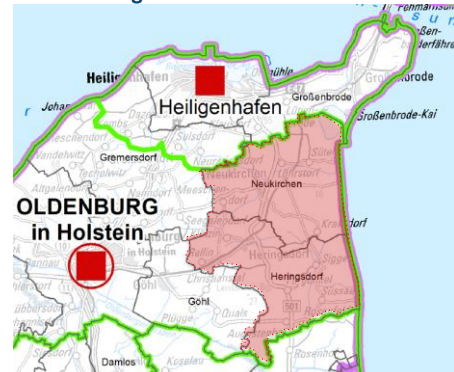
Heiligenhafen

Überschreitung der Nahbereichsgrenze: Neukirchen und Heringsdorf

Marktgebiet



Verflechtungsbereich



Überschreitung der Nahbereichsgrenze

Dr. Lademann & Partner Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH

www.dr-lademann-partner.de

Abbildung 30: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Heiligenhafen

Beispiel Tönning:

- Zentraler Ort: Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums
- Einwohner in Tönning: 4.965 EW (01.01.2019)
- Einwohner im Nahbereich: 6.430 (inkl. Tönning)
- Einwohner im Mittelbereich: 16.308 (inkl. Tönning u. Nahbereich)
- Einwohner im Marktgebiet: 10.672
- Überschreitung der Nahbereichsgrenze im Marktgebiet: Katharinenheerd, Tetenbüll, Welt, Vollerwiek, Grothusenkoog, Garding, Garding Kirchspiel.
- Unterschreitung der Mittelbereichsgrenze im Marktgebiet: Poppenbüll, Osterhever, Westerhever, Tümlauer Koog, Tating, Sankt Peter-Ording.



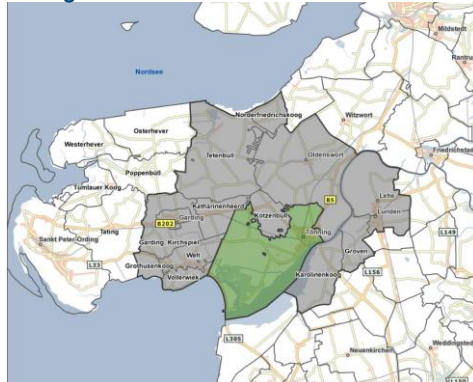
Dr. Lademann & Partner
Wissen bewegt.

Fortschreibung des LEP Schleswig-Holstein

Tönning

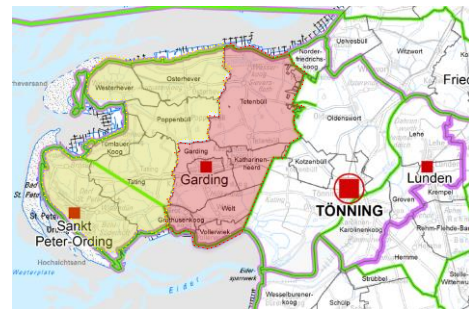
Überschreitung der Nahbereichsgrenze: Vollerwiek, Grothusenkook Kirchspiel Gardingen, Welt, Katharinenheerd, Garding, Tetenbüll

Marktgebiet



Quelle: Dr. Lademann & Partner 2019: Einzelhandelskonzept Tönning

Verflechtungsbereich



Quelle: Zentralörtliches System gemäß der Verordnung vom 5. Sept. 2019

- Überschreitung der Nahbereichsgrenze
- Überschreitung der Mittelbereichsgrenze

Dr. Lademann & Partner Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH

www.dr-lademann-partner.de

Abbildung 31: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Tönning

Beispiel Kappeln:

- Zentraler Ort: Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums
- Einwohner in Kappeln: 8.619 EW (01.01.2019)
- Einwohner im Nahbereich: 13.522 (inkl. Kappeln)
- Einwohner im Mittelbereich: 21.346 (inkl. Kappeln u. Nahbereich)
- Einwohner im Marktgebiet: 23.165
- Überschreitung der Nahbereichsgrenze im Marktgebiet: Nieby, Pommerby, Kronsgaard, Hasselberg, Maasholm, Gelting, Rabenholz, Niesgrau, Stangheck, Esgrus, Scheggerott, Wagersrott, Boren.
- Überschreitung der Mittelbereichsgrenze im Marktgebiet: Thumby, Damp.



Dr. Lademann & Partner
Wissen bewegt.

Fortschreibung des LEP Schleswig-Holstein

Kappeln

Überschreitung der Nahbereichsgrenze: Boren, Dollrottfeld, Wagersrott, Scheggerott Esgrus, Niesgrau, Stangheck, Geltingen Rabenholz, Nieby, Pommerby, Kringsgaard, Hasselberg, Maaasholm und Hälfte Stoltebüll

Überschreitung der Mittelbereichsgrenze: Thumby und Damp

Marktgebiet



Quelle: Dr. Lademann & Partner 2013: Einzelhandelskonzept Kappeln

Dr. Lademann & Partner Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH

Verflechtungsbereich



Quelle: Zentralörtliches System gemäß der Verordnung vom 5. Sept. 2019

Überschreitung der Nahbereichsgrenze
Überschreitung der Mittelbereichsgrenze

www.dr-lademann-partner.de

Abbildung 32: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Kappeln

Beispiel Husum

- Zentraler Ort: Mittelzentrum
- Einwohner in Husum: 23.158 EW (01.01.2019)
- Einwohner im Nahbereich: 42.898 (inkl. Husum)
- Einwohner im Mittelbereich: 83.645 (inkl. Husum u. Nahbereich)
- Einwohner im Marktgebiet: 87.574
- Überschreitung der Nahbereichsgrenze: Immenstedt, Ahrenshöft, Ahrenviöl, Ahrenviölfeld, Almdorf, Behrendorf, Bohmstedt, Bondelum, Bordelum, Bredstedt, Breklum, Drage, Drelsdorf, Fresendelf, Friedrichstadt, Gröde, Haselund, Hallig Hooge, Hude, Immenstedt, Joldelund, Koldenbüttel, Kolkerheide, Langeneß, Langenhorn, Löwenstedt, Norstedt, Oster-Ohrstedt, Ramstedt, Reußenköge, Schwabstedt, Seeth, Sönnebüll, Sollwitt, Struckum, Süderhöft, Uelvesbüll, Viöl, Wester-Ohrstedt, Wisch, Witzwort, Wisch, Stapel, Drage.
- Überschreitung der Mittelbereichsgrenze: Jörl, Süderhackstedt, Reia, Silberstedt, Sollerup, Dorpstedt, Wohlde.

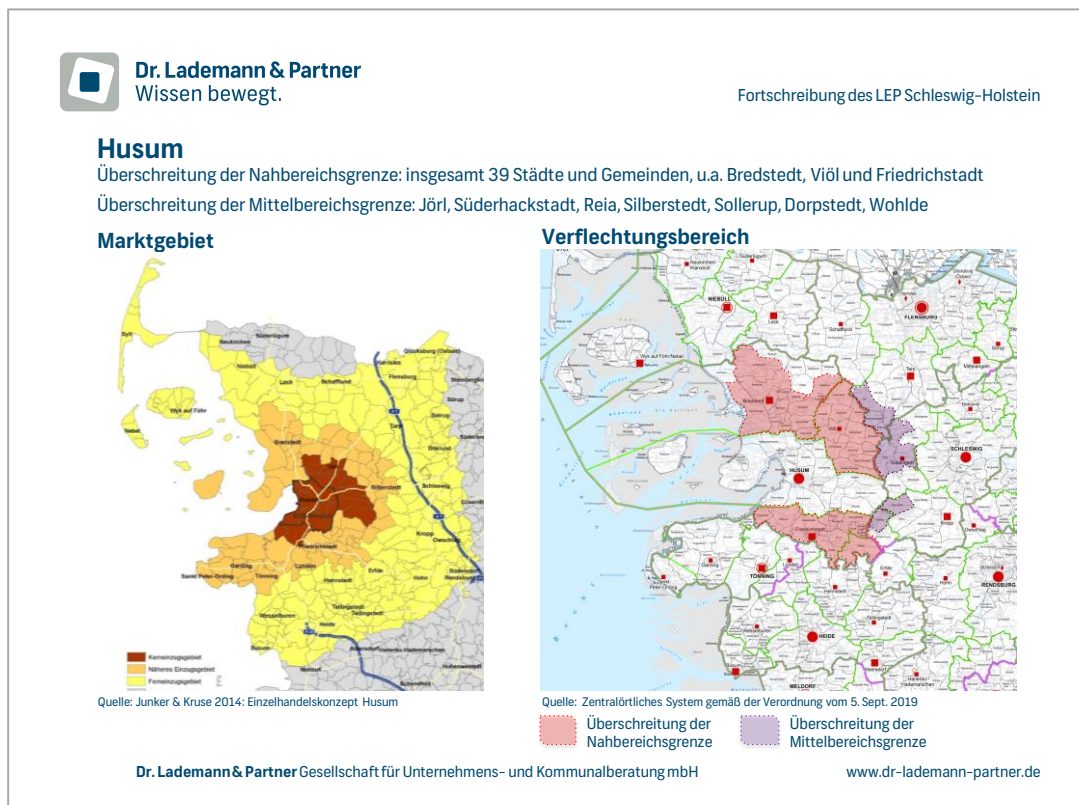


Abbildung 33: Vergleich des Marktgebiets mit dem Verflechtungsbereich in Husum

Neben dem in Einzelhandelskonzepten betrachteten Marktgebiet soll im Folgenden der im LEP ausgewiesene Verflechtungsbereich auch mit den spezifischen Einzugsgebieten von Einzelhandelsstandorten beispielhaft abgeglichen werden.

Beispiel Hagebaumarkt in Rendsburg:

Als Beispiel dient dabei das Einzugsgebiet des Anbieters Hagebaumarkt im Mittelzentrum Rendsburg in Abgleich mit 10-15-20-Minuten Fahrzeitradien der eigenen Filialbetriebe in den umliegenden Zentralen Orten.

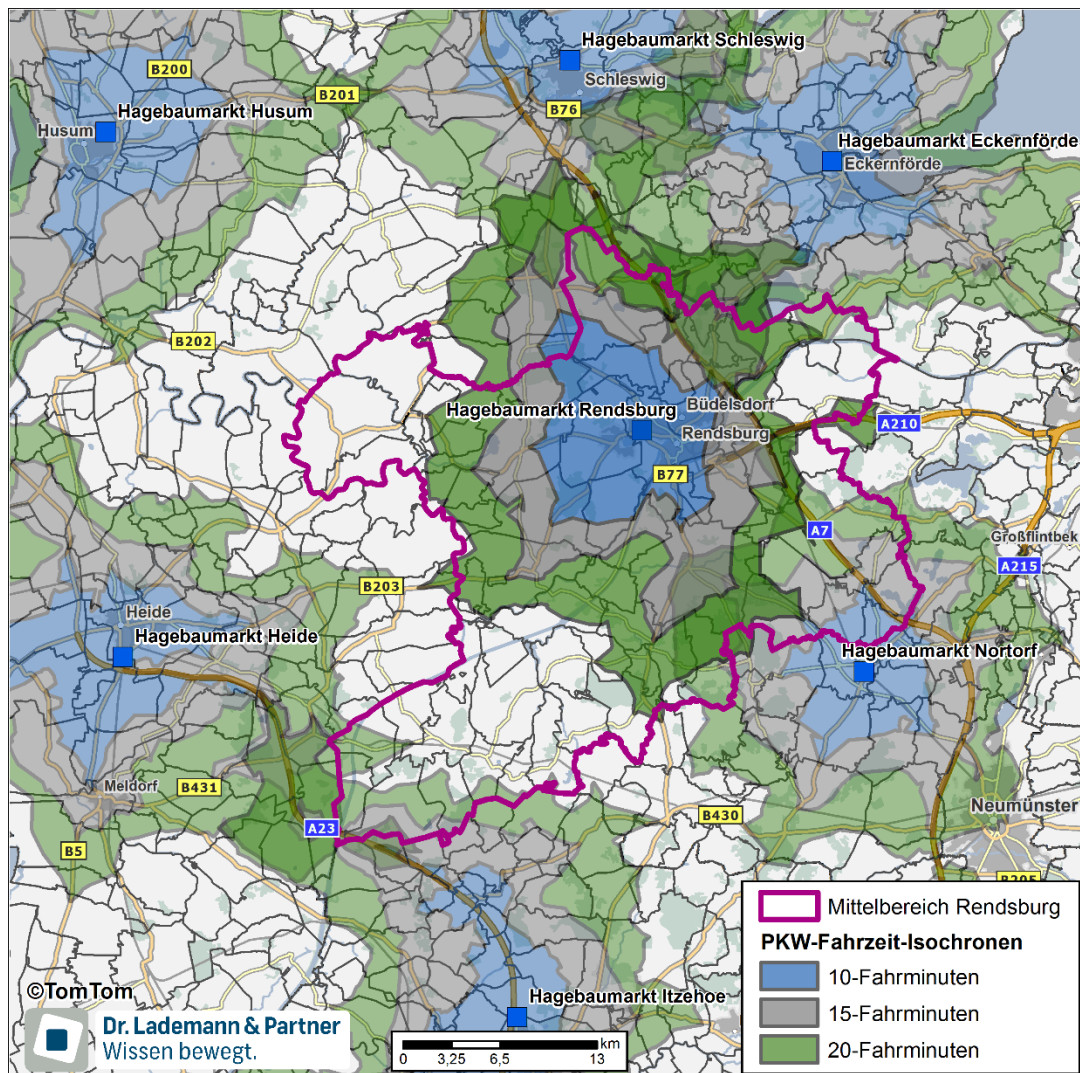


Abbildung 34: Vergleich des Einzugsgebiets eines Baumarkts in Rendsburg mit dem Verflechtungsbereich der Standortkommune

Es zeigt sich, dass das Einzugsgebiet des Hagebaumarkts in der Friedrichstädter Straße in Rendsburg nicht den Mittelbereich der Standortkommune widerspiegelt. Deutliche Überlappungen bestehen beispielweise im nördlichen Bereich des Mittelbereichs mit dem Hagebaumarkt in Eckernförde sowie dem Hagebaumarkt in Schleswig. Für die

Bewohner im südöstlichen Mittelbereich zeigt sich, dass der Hagebaumarkt in Nortorf deutlich näher ist als der Markt in der Kreisstadt Rendsburg. Auch im südwestlichen Mittelbereich sind andere Baumarktstandorte (u.a. in Itzehoe u. Heide) für den Kunden deutlich näher als der Referenzmarkt in der Stadt Rendsburg.

Die Gegenüberstellung der spezifischen Einzugsgebiete eines Hagebaumarkts in Rendsburg mit dem Verflechtungsbereich der Standortkommune zeigt, dass sich zum einen die Filialstruktur im Raum ebenso wenig an den Grenzen des Mittelbereichs der jeweiligen Standortkommune orientiert wie der Verbraucher. Zum anderen stellt der Mittelbereich auch nicht im Speziellen auf den Einzelhandel ab, sondern bezieht sich auf eine Vielzahl von weiteren Ausstattungsbereichen (u.a. Schulen, Krankenhäuser).

Die Stadt Rendsburg befindet sich zudem nicht zentral innerhalb des Mittelbereichs, weshalb das Einzugsgebiet des Baumarkts auch nicht vollständig auf den südlichen Bereich abzustellen ist. Hintergrund ist die starre Orientierung im Rahmen der Abgrenzung des Mittelbereichs (vor allem im südlichen Bereich im vorliegenden Beispiel) an der Grenze des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Dadurch sind die Entfernungen innerhalb des Mittelbereichs in das Mittelzentrum zum Teil deutlich größer als in andere umliegende Mittelzentren mit einer ähnlichen Ausstattung.

Beispiel Lidl in Friedrichstadt:

Ein weiteres Beispiel zur nicht immer treffenden Abgrenzung der Verflechtungsbereiche (, die zudem immer „überlappungsfrei“ sind) mit den im Einzelhandel individuellen Einzugsgebieten zeigt sich auch im Falle des Lidl-Lebensmitteldiscounters in der Stadt Friedrichstadt (Van-Wouwer-Straße 2).

Der Nahbereich der Stadt Friedrichstadt umfasst neben der Standortkommune noch die angrenzenden Gemeinden Witzwort, Koldenbüttel, Ramstedt, Wisch, Schwabstedt, Seeth und Drage. Aufgrund der Lage an der Eider geht der Nahbereich der Stadt in Richtung Süden nicht über die Grenze der Kommune hinaus. Im Sinne der Nahbereichsabgrenzung bestehen somit keine (gewollten) Verflechtungen der Stadt Friedrichstadt mit den Kommunen südlich der Eider.

Dennoch sprechen die örtlichen Lebensmittelmärkte mit ihrem Angebot auch die südlich angrenzenden Kunden aus Lehe, Lunden und St. Anne an, welche über die Brücke der L 156 mit Friedrichstadt verbunden sind. Das Angebot im Bereich des periodischen bzw. kurzfristigen Bedarfs wird in diesen Gemeinden ganz überwiegend durch den Rewe-Verbrauchermarkt in Lunden gewährleistet. Die nächstgelegenen Lebensmitteldiscounter für die dort lebenden Bewohner befinden sich in Tönning sowie bereits aufgezeigt in Friedrichstadt.

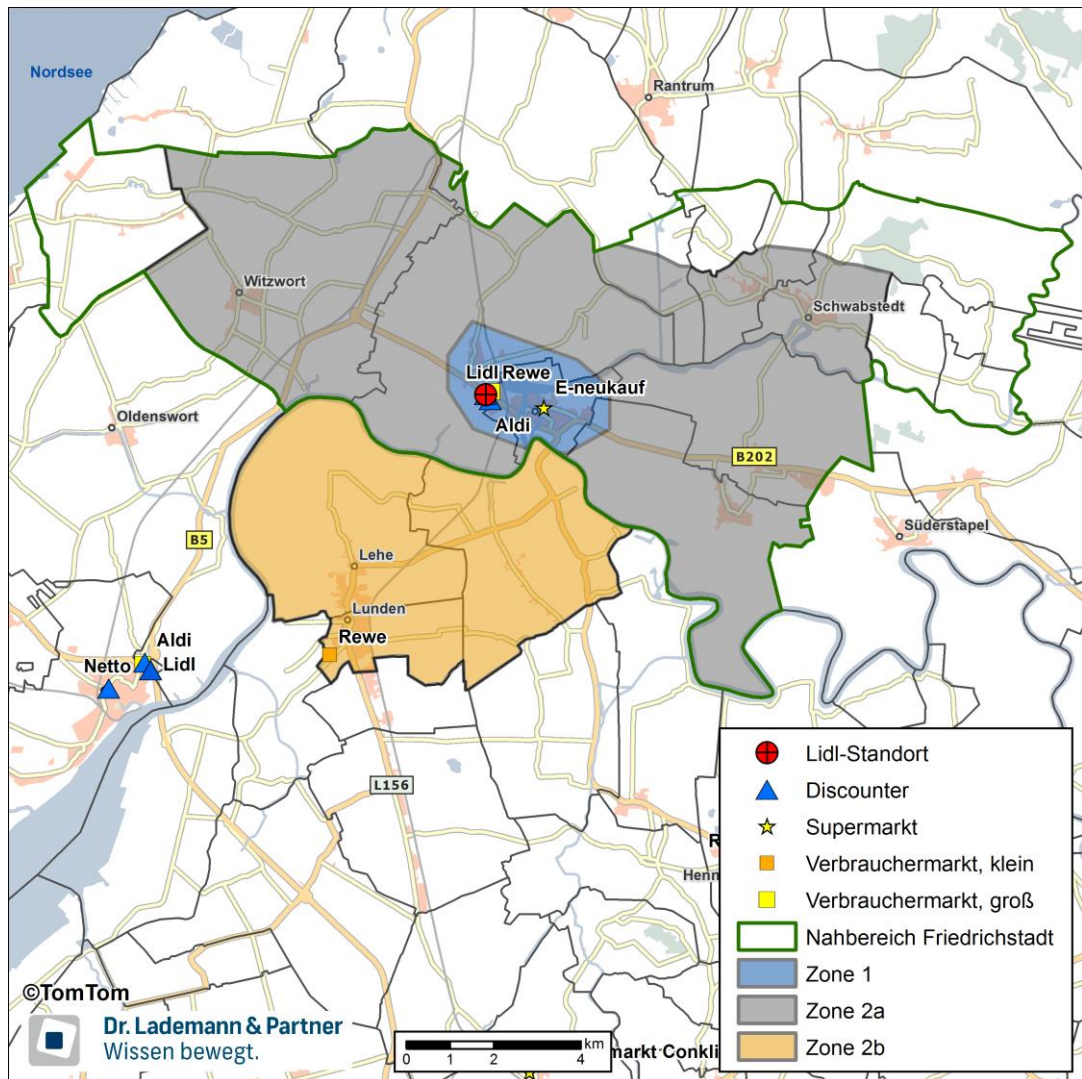


Abbildung 35: Vergleich des Einzugsgebiets eines Lidl-Markts mit dem Verflechtungsbereich in Friedrichstadt

Landesplanerisch zugewiesene Verflechtungsbereiche (die nicht nur auf der Einzelhandelsausstattung eines Zentralen Orts beruhen) sind häufig nicht deckungsgleich mit den faktischen Einzugsgebieten von Einzelhandelsbetrieben. Gerade im ländlichen Raum werden aber bedingt durch die weiten Entfernungen regelmäßig verhältnismäßig weite Wege zurückgelegt, die über die bestehenden Verflechtungsbereiche nicht abgedeckt sind. Es ist insofern auch eine kritische Überprüfung der Verflechtungsbereiche, insbesondere im ländlichen Raum, notwendig. Zudem sind Verbraucher zumeist nicht eindeutig auf einen (Einkaufs-) Ort ausgerichtet. Vielmehr schlagen die Gutachter die Ausarbeitung eines individuellen Verflechtungsbereichs speziell für den Einzelhandel als ein sinnvolles Instrument vor.

6.4.3 Grenzhandel

Berücksichtigt der Maßstab ausreichend die Nachfrage skandinavischer Kunden im Grenzland?

Zur qualitativen und quantitativen Entwicklung des Grenzhandels hat die Landesplanung Schleswig-Holstein Leitlinien zur Entwicklung des Grenzhandels entwickelt. Diese wurden zuletzt im April 2019 aktualisiert und zeigen damit einen Ordnungsrahmen für die kommunalpolitische Ebene auf. Gleichwohl finden diese Regelungen außerhalb des LEP statt.

Auszug aus den Leitlinien zur Entwicklung des Grenzhandels:

In Schleswig-Holstein wird unter dem Grenzhandel der grenznahe, stationäre Einzelhandel mit Waren verstanden, die aufgrund eines signifikanten Preisegefälles zu den benachbarten skandinavischen Ländern für skandinavische Kunden besonders attraktiv sind. Diese Waren werden entsprechend häufig in den grenznahen Regionen sowie den Häfen mit Transitverkehr nach Skandinavien nachgefragt.⁶⁶

Klassisches Grenzhandelssortiment (Ziffer 2) ist die Warengruppe Nahrungs- und Genussmittel. Zu ihr gehören Zigaretten/Tabak, alkoholische Getränke und Süßwaren, während Hartwaren und Frischeprodukte nicht zu den klassischen Grenzhandelssortimenten gehören. Außerdem gehören zum Grenzhandelssortiment die Warengruppe Drogerie- und Kosmetikartikel sowie die Warengruppe Reisebedarf. Zu der Warengruppe Reisebedarf zählen Zeitungen und Zeitschriften, Straßenkarten und Stadtpläne, Reiselektüre, Schreibmaterialien, Tabakwaren, Schnittblumen, Reisetouilettenartikel, Film- und Foto-Zubehör, Tonträger, Reiseapotheke, Reiseandenken, Spielzeug geringen Werts, Nahrungs- und Genussmittel.

Unter „**sonstigem Grenzhandel**“ (Ziffer II) werden Sortimente wie Glas, Keramik und Porzellan, Haushaltswaren, Heim- und Kleintierfutter, Zoologische Artikel, Bekleidung, Deko-Artikel, Gartenartikel und -geräte, Lederwaren und Taschen, Lampen und Leuchten, Unterhaltungselektronik, Elektrokleingeräte, Schuhe, Caravan-, Motorrad- und Kfz-Zubehör, Topfpflanzen, Blumentöpfe, Heimtextilien, Gardinen und Deko-Stoffe, Möbel, Pflanzen und Samen sowie Baumarktartikel zusammengefasst, die in den Grenzhandelsläden in untergeordneter Größe in den Verkauf gelangen.⁶⁷

Weitere Charakteristika des Grenzhandels in Schleswig-Holstein sind (Ziffer II):

- Hoher Anteil von Süßwaren und alkoholischen Getränken am Warensortiment Nahrungs- und Genussmittel.

⁶⁶ Vgl. Ministerium für Inneres, Ländliche Räume und Integration (2019): Grenzhandelsleitlinien, S. 2.

⁶⁷ Vgl. Ministerium für Inneres, Ländliche Räume und Integration (2019): Grenzhandelsleitlinien, S. 3.

- Klassische Hartwaren (Konserven etc.) und Frischeprodukte (Obst und Gemüse) sind deutlich unterrepräsentiert.
- Keine Bedientheken (Käse, Wurst, Fleisch, Fisch), nur vereinzelt abgepackte Ware in Kühltheken.
- Konzentration auf sog. Großbinde bzw. Palettenware.
- Verkauf von Getränken in Einweg-Getränke-Verpackungen (insbesondere Getränkedosen) unter Verzicht auf Pfanderhebung nur an skandinavische Kunden, wenn diese eine Exporterklärung unterzeichnen und die Getränke unmittelbar ins Ausland verbracht werden (Auslegung der gesetzlichen Regelungen zum Einwegpfand).
- Fast ausschließlich skandinavische Kunden, vorwiegend aus Dänemark, im Bereich des Kreises Ostholstein („Vogelfluglinie“) auch aus Schweden.
- Ausschließliche Ausrichtung der Werbung auf das skandinavische Hoheitsgebiet im Rahmen einer freiwilligen Selbstbeschränkung.
- Ausrichtung der betrieblichen Infrastruktur auf den skandinavischen Kunden (Preisauszeichnung und Bezahlung bzw. Bezahlssysteme in Kronen, Sprachkenntnisse des Personals).
- Betriebe unterliegen überwiegend Sonderregelungen nach dem Ladenöffnungszeitengesetz (Sonn- und Feiertagsregelung).
- Bis auf wenige Ausnahmen liegen die Standorte nicht innerhalb Zentraler Versorgungsbereiche, sondern in nicht-integrierten Lagen in direkter Nähe zur Grenze oder an einer überregionalen Verkehrsverbindung.

In Schleswig-Holstein sind **Grenzhandelsgemeinden** alle Gemeinden, deren Gemeindegebiet unmittelbar an das Königreich Dänemark angrenzt, und/oder die über eine Grenzübergangsstelle verfügen. Außerdem werden auch solche Gemeinden als Grenzhandelsgemeinden definiert, deren Gemeindegebiet zwar nicht unmittelbar an das Königreich Dänemark angrenzt oder die über keine eigenen Grenzübergangsstelle verfügen, die aber bereits über klassische Grenzhandelseinrichtungen verfügen (Ziffer III 1).⁶⁸

In den Leitlinien zur Entwicklung des Grenzhandels in Schleswig-Holstein sind folgende Gemeinden, Kreise und Städte als **räumlich relevante Grenzhandelsstandorte** genannt (Ziffer III 2):

- im Kreis Nordfriesland die Gemeinden Aventoft, Bramstedtlund und Süderlügum,
- im Kreis Schleswig-Flensburg die Gemeinden Harrislee und Handewitt
- die kreisfreie Stadt Flensburg

⁶⁸ Vgl. Ministerium für Inneres, Ländliche Räume und Integration (2019): Grenzhandelsleitlinien, S. 4.

■ im Kreis Ostholstein die Städte Fehmarn und Heiligenhafen⁶⁹

Für die Grenzhandelsstandorte gelten bei der Einzelhandelssteuerung die folgenden **Leitlinien** (Ziffer VII)⁷⁰:

Vorbehaltlich der Prüfung im Einzelfall wird die Landesplanung künftig bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Planungen oder Einzelvorhaben des Grenzhandels mit dem landesplanerischen Zielsystem der geltenden Raumordnungspläne zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels (mehr als 800 qm Verkaufsfläche) auf der Basis der nachfolgenden Ziffern Folgendes zu Grunde legen:

- 1) Grenzhandel im Sinne der Leitlinien liegt vor, wenn die Charakteristika unter Ziffer II für klassischen und sonstigen Grenzhandel erfüllt sind.
- 2) Grenzhandelsstandorte im Sinne der Leitlinien sind die unter Ziffer III definierten Städte und Gemeinden.
- 3) Der Grenzhandel stellt einen wichtigen Wirtschafts- und Tourismusfaktor für das Land Schleswig-Holstein dar, von dem auch andere Branchen, z. B. im Dienstleistungssektor, profitieren können. Er dient der Sicherung und der Schaffung von Arbeitsplätzen und ist wirtschaftspolitisch auch ein wichtiger Standortfaktor für die Gemeinden, besonders an der Grenze zum Königreich Dänemark und im Kreis Ostholstein entlang der Fehmarnbeltachse (BAB 1) im Zuge der festen Fehmarnbeltquerung, die neue Kundenströme aus Skandinavien erwarten lässt.
- 4) Der Grenzhandel (insbesondere auch großflächiger im Sinne von § 11 Abs. BauNVO) soll grundsätzlich auf die bereits bestehenden und unter Ziffer III 2 definierten Grenzhandelsgemeinden und die dort gewachsenen, siedlungsstrukturell integrierten Bereiche im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde oder Sonderstandorte (Ziffer III 3 a + b) konzentriert werden. Soweit insbesondere auch die Problematik der verkehrlichen Erschließung – beim Grenzhandel handelt es sich um ein nahezu ausschließlich auf den Pkw-Kunden orientiertes Handelsgewerbe – gelöst werden kann, kommen zugleich aber auch die etablierten Zentralen Versorgungsbereiche und städtebaulich integrierten Nahversorgungsstandorte der Grenzhandelsstandorte für die Übernahme von Grenzhandelsfunktionen in Betracht. Damit würde die Möglichkeit eröffnet, Synergieeffekte für die Bestandsstrukturen des klassischen Einzelhandels und des Dienstleistungsangebots zu generieren. Im Einzelfall soll daher bei Planvorhaben zu einer Verlagerung oder der Neuansiedlung von Handelsbetrieben mit Grenzsportimenten geprüft werden, ob durch eine Ansiedlung im Zentralen Versorgungsbereich oder an einem städtebaulich integrierten

⁶⁹ Vgl. Ministerium für Inneres, Ländliche Räume und Integration (2019): Grenzhandelsleitlinien, S. 5.

⁷⁰ Vgl. Ministerium für Inneres, Ländliche Räume und Integration (2019): Grenzhandelsleitlinien, S. 8–12.

Nahversorgungsstandort Synergieeffekte erzielt werden können. Bei der Neuansiedlung oder der Erweiterung von bestehenden Verkaufsflächen für Grenzhandel im Sinne der Leitlinien im Zusammenhang mit klassischen Lebensmittelmärkten und SB-Warenhäusern ist nachzuweisen, dass keine wesentlichen Auswirkungen auf Grenzhandelsstandorte an gewachsenen, siedlungsstrukturell integrierten Bereichen im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde und benachbarten Grenzhandelsgemeinden zu erwarten sind.

- 5) Die Grenzhandelsgemeinden haben über die Bauleitplanung sicherzustellen, dass in den Grenzhandelsbetrieben der klassische Grenzhandel weiterhin deutlich den sonstigen Grenzhandel dominiert, um so die spezifische Angebotstypik der Grenzhandelsbetriebe zu erhalten.
- 6) Grenzhandel soll grundsätzlich **nicht an „Autobahn-Standorten“** ermöglicht werden. Das gilt insbesondere auch im Verbund mit klassischen Einzelhandels- oder Dienstleistungseinrichtungen. „Autobahn-Standorte“ im Sinne der Leitlinien sind Standorte in unmittelbarer Nähe von Zu-/Abfahrten, an Raststätten oder auf Autohöfen außerhalb des im jeweils geltenden Regionalplan ausgewiesenen, baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiets oder ohne direkte Zuordnung zum Siedlungsbereich einer Gemeinde. Im besonderen Einzelfall (siehe Ziffer 3 der Leitlinien) sind in Abstimmung mit der Landesplanung Ausnahmen möglich, wenn der Nachweis geführt werden kann, dass keine wesentlichen Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche und die bestehenden Grenzhandelsstrukturen zu erwarten sind. Bezogen auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Versorgungsbereiche ist als Maßstab für eine wesentliche Beeinträchtigung die bereits vorliegende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 Abs. 3 BauGB heranzuziehen. Danach sind schädliche Auswirkungen auf Zentrale Versorgungsbereiche jedenfalls dann zu erwarten, wenn ein Vorhaben deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7/07). Bezogen auf die bestehenden Grenzhandelsstrukturen ist als Maßstab für eine wesentliche Beeinträchtigung im Hinblick darauf, dass es sich beim Grenzhandel um eine besondere Form des Einzelhandels handelt und in Anlehnung an die Rechtsprechung regelmäßig eine Erheblichkeitsgrenze des **zumutbaren Kaufkraftabzugs von mehr als 10 %** heranzuziehen. Einen besonderen Einzelfall stellt in diesem Zusammenhang der im Zweckverbandsgebiet WEG Flensburg/Handewitt ansässige Grenzhandelsbetrieb „Scandi Park“ dar, der neben dem „klassischen“ und „sonstigen“ Grenzhandelssortiment auch ein bedeutendes „klassisches“ Lebensmittelsortiment vorhält. Weiterhin kommt im Zuge der festen Fehmarnbeltquerung, auf der Grundlage des Regionalmanagements im

HanseBelt und im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit der Städte Fehmarn und Heiligenhafen sowie der Gemeinde Großenbrode im Verlauf der BAB 1, ausschließlich in der Region Fehmarn/Großenbrode/Heiligenhafen, ausnahmsweise ein gemeinsamer autobahnnahe Standort für klassischen Grenzhandel als Ersatz für bestehende Grenzhandelsstandorte in Betracht.

- 7) Die weitere Entwicklung des Grenzhandels soll, wie auch bei anderen gewerblichen Entwicklungen, auch unter Berücksichtigung der verkehrlichen Gesichtspunkte erfolgen.
- 8) **Bestandspflege bzw. die „Optimierung“ der bestehenden Grenzhandelsbetriebe** hat im Hinblick auf die ständigen Veränderungen unterliegenden Rahmenbedingungen und die Bewahrung nachhaltiger und dynamischer Grenzhandelsstrukturen Vorrang vor einer Neuansiedlung von Grenzhandelsbetrieben. Der Schwerpunkt bei der Gestaltung der Grenzhandelsstrukturen soll daher in der Qualität der Verkaufsflächen und nicht in der Quantität der Verkaufsflächen gesetzt werden. Bei der Neuansiedlung oder Erweiterung von Grenzhandelsbetrieben ist zukünftig sicherzustellen, dass die sortimentspezifische Verkaufsfläche, die nicht den „klassischen“, sondern den sonstigen Grenzhandelssortimenten zuzuordnen ist, quantitativ beschränkt wird, um die spezifische Angebotstypik der Grenzhandelsbetriebe zu erhalten. Dabei sind grundsätzlich folgende Vorgaben zu beachten (Ziffer 9 der Leitlinien bleibt unberührt):
 - a. **Neuansiedlungen, Verlagerungen oder Verkaufsflächenerweiterungen** bestehender Märkte bis zu einer Größenordnung von weniger als 800 qm Verkaufsfläche sind auf der Basis der Leitlinien in allen Grenzhandelsgemeinden grundsätzlich zulässig.
 - b. **Verkaufsflächenerweiterungen** bestehender großflächiger Märkte oder in die Großflächigkeit hinein (800 qm Verkaufsfläche und mehr) können in allen Grenzhandelsgemeinden im Rahmen der Bestandspflege/Modernisierung grundsätzlich bis zu einer Größenordnung von maximal 10 % der jeweils zulässig bestehenden Verkaufsflächen vorgenommen werden. Die Größenordnung einer zulässigen Erweiterung von 10 % stellt im landesweiten Vergleich eine Standardgröße im Hinblick auf zulässige Modernisierungen/Optimierungen im Zusammenhang mit Bestandsschutz genießenden Einzelhandelsbetrieben dar. Zudem werden die bestehenden Grenzhandelsstrukturen auf diese Art nachhaltig gestärkt.
 - c. **Neuansiedlungen** von großflächigen Grenzhandelsbetrieben und die Zusammenlegung oder Umsiedlung von Grenzhandelsbetrieben in die Großflächigkeit hinein sollen in allen Grenzhandelsgemeinden nur vorbehaltlich des Nachweises der Verträglichkeit (keine wesentlichen Auswirkungen auf

Zentrale Versorgungsbereiche und die bestehenden Grenzhandelsstrukturen, vgl. Ziffer 6) ermöglicht werden. Bei der Zusammenlegung oder Umsiedlung von Grenzhandelsbetrieben ist rechtlich ausreichend sicherzustellen, dass die anderweitig aufgegebenen Flächen nicht mehr für Grenzhandel oder nahversorgungs- und zentrenrelevanten Einzelhandel genutzt werden können:

Auf die zugelassene/genehmigte Nutzung am Alt-Standort soll durch eine Erklärung gegenüber der unteren Bauaufsicht, dass die bestehende ausgeübte Nutzung aufgegeben und die Baugenehmigung für konkret bestimmte Nutzungen zurückgegeben wird, verzichtet werden. Der Nachweis der Erklärung des ausdrücklichen Verzichts gegenüber der unteren Bauaufsicht auf konkret bestimmte Baugenehmigungen am Alt-Standort und die dazu erfolgte Bestätigung der unteren Bauaufsicht ist zu gegebener Zeit zu führen. In die spätere Baugenehmigung für die Realisierung der verlagerten Verkaufsflächen ist zudem zur späteren Sicherstellung als Bedingung aufzunehmen, dass die Baugenehmigung für den Alt-Standort aufgegeben wird.

- d. Um die spezifische Angebotstypik der Grenzhandelsbetriebe zu erhalten und negative städtebauliche und versorgungsstrukturelle Auswirkungen auf die Zentralen Versorgungsbereiche und die verbrauchernahen Versorgungsstrukturen ausschließen zu können (**Beeinträchtungsverbot** – Ziel der Raumordnung), ist sicherzustellen, dass auch zukünftig bei der Erweiterung bestehender Grenzhandelsbetriebe oder bei der Neuansiedlung von Grenzhandelsbetrieben die sortimentspezifische Verkaufsfläche, die dem "sonstigen Grenzhandel" zuzuordnen ist, quantitativ beschränkt wird. Im Wesentlichen fallen hierunter die Sortimentsbereiche Glas/Porzellan/Keramik, Haushaltswaren, Heim- und Kleintierfutter, Zoologische Artikel, Bekleidung, Wohndekorationsartikel, Gartenartikel und -geräte, Lederwaren/Taschen, Lampen/Leuchten, Schuhe, Kfz-/Caravan- und Motorradzubehör, Topfpflanzen/Blumentöpfe, Unterhaltungselektronik, Elektrokleingeräte, Heimtextilien/Gardinen/Dekostoffe, Möbel, Pflanzen/Samen und baumarktspezifisches Sortiment. Bei ggf. neu hinzukommenden Sortimenten muss die Ausrichtung auf die skandinavische Kundschaft erkennbar bleiben. Es bedarf jedoch jeweils der Prüfung im Einzelfall, bei der die Bedeutung des Grenzhandels für die Region entsprechend mit zu berücksichtigen ist.
- e. Die **Verkaufsfläche für „sonstige“ Grenzhandelsortimente** bzw. die bisher als sortimentsungebunden bezeichnete Verkaufsfläche wird zukünftig mit der Begrifflichkeit des Randsortiments gleichgesetzt, welches in einem funktionalen Zusammenhang zum Kernsortiment (=klassischem Grenzhandelsortiment) stehen und sich diesem quantitativ deutlich unterordnen

muss. Regelmäßig ist eine Größenordnung von 10 % der zulässigen Verkaufsfläche für „sonstige“ Grenzhandelsortimente nicht zu überschreiten. Im Hinblick auf die bestehenden Grenzhandelsmärkte ist im Einzelfall maximal aber eine zulässige absolute Größenordnung von 700 qm Verkaufsfläche nicht zu überschreiten. Diese Grenzgröße leitet sich aus einer Bestandsuntersuchung der sortimentsungebundenen Verkaufsfläche in den Grenzhandelsbetrieben ab, deren Größenordnung im Einzelfall bis zu rd. 650 qm Verkaufsfläche beträgt (Grundlagengutachten für die Überarbeitung des Kapitels Einzelhandel im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein vom September 2014, Junker + Kruse Stadtforschung Planung und Baumeister Rechtsanwälte).

- f. Mit seiner Entscheidung vom 24.11.2005 (Az. 4 C 10.04 und 14.04) hat das BVerwG bestätigt, dass bei der **Ermittlung der Verkaufsfläche** alle Flächen einzubeziehen sind, die vom Kunden betreten werden können oder die geeignet sind, Verkaufsabschlüsse zu fördern, bzw. zu Verkaufszwecken eingesetzt werden können, aus hygienischen oder anderen Gründen vom Kunden aber nicht betreten werden dürfen. Ebenso zur Verkaufsfläche gehören die Bereiche, in die die Kunden nach der Bezahlung gelangen sowie Pfandräume, die vom Kunden betreten werden können. Eine überdachte Fläche zum Abstellen von Einkaufswagen außerhalb des Gebäudes eines Lebensmittelmarkts ist laut Entscheidung des BVerwG vom 09.11.2016 (Az. 4 C 1/16) dagegen nicht Teil der Verkaufsfläche. Sollten im Rahmen der Regelung zum Einwegpfand doch noch Flächen für die Aufstellung von Geräten zur Rücknahme insbesondere von Getränkedosen benötigt werden, würden diese Flächen demnach auf die maximal zulässigen Verkaufsflächen angerechnet werden.
- g. **Gemeindegebietsübergreifende Vereinbarungen** im Rahmen von Stadt-Umland-Konzepten oder regionalen Entwicklungskonzepten sollen angestrebt werden. In ihrem Rahmen können in Abstimmung mit der Landesplanung auch weitergehende Abweichungen von den vorgenannten Restriktionen zugelassen werden. Gleichzeitig sollen die Gemeinden die verkehrlichen Auswirkungen der Erhebung der Pkw-Maut für ausländische Fahrzeuge auf den Grenzhandel beobachten. Sollten bestimmte Regionen vom Mautausweichverkehr betroffen sein oder übermäßige Veränderungen im Einkaufsverhalten zu Lasten einer Region eintreten, so sollten gemeindegebietsübergreifende Konzepte geprüft werden. Gemeindegebietsübergreifende Vereinbarungen sollen nicht zu Lasten Dritter (Grenzhandelsgemeinden) gehen. In der Region Flensburg sind gemeindegebietsübergreifende Vereinbarungen daher nur im gegenseitigen Einvernehmen mindestens der Stadt Flensburg und der Gemeinden Harrislee und

Handewitt zulässig. Im Kreis Ostholstein sind gemeindegebietsübergreifende Vereinbarungen nur im gegenseitigen Einvernehmen mindestens der Städte Fehmarn und Heiligenhafen zulässig.

9) Für die folgenden Einzelfälle gilt dabei zusätzlich der nachfolgende, gesonderte Rahmen (nachzulesen in den Leitlinien 2019):

- WEG-Gebiet Stadt Flensburg/Gemeinde Handewitt
- Gemeinde Harrislee
- Gemeinde Aventoft
- Gemeinde Süderlügum
- Gemeinde Bramstedtlund
- Stadt Fehmarn
- Stadt Heiligenhafen⁷¹

Im LEP-Entwurf 2018 heißt es gleichwohl:

- 12 G In Grenzhandelsgemeinden können Ausnahmen vom Zentralitäts-, Kongruenz- und Integrationsgebot für großflächige Einzelhandelsvorhaben mit einem auf den klassischen Grenzhandel ausgerichteten Kernsortiment zugelassen werden, wenn aufgrund der Verkaufsflächengröße und der spezifischen Angebotstypik keine städtebaulich und strukturell negativen Auswirkungen auf die Zentralen Versorgungsbereiche sowie die verbrauchernahen Versorgungsstrukturen der Standortgemeinde oder benachbarter Zentraler Orte zu erwarten sind. Grenzhandelsgemeinden sind Gemeinden,
 - deren Gemeindegebiet unmittelbar an das Königreich Dänemark angrenzt und die über eine Grenzübergangsstelle verfügen oder
 - die bereits klassische Grenzhandelseinrichtungen beherbergen.
- Klassische Grenzhandelskernsortimente sind die Warengruppen: Nahrungs- und Genussmittel (Zigaretten/Tabak, (alkoholische) Getränke, Süßwaren), Drogerie-/Kosmetikartikel und Reisebedarf.

Ein genauer Blick auf die klassischen Grenzhandelskernsortimente zeigt, dass diese innerhalb des Segments Nahrungs- und Genussmittel nur auf die Teilbereiche Zigaretten/Tabak, (alkoholische) Getränke, Süßwaren abstellen. Hierbei ist die Frage zu stellen, wie die klassischen Lebensmittelbetriebe einzuordnen sind, die diese

⁷¹ Vgl. Ministerium für Inneres, Ländliche Räume und Integration (2019): Grenzhandelsleitlinien, S. 13-16.

Segmente zwar auch aufweisen, aber nicht ausschließlich. Gleichwohl sind diese dennoch in den grenznahen Gemeinden ebenfalls auf Nachfrage aus Skandinavien orientiert:

Umgang mit Lebensmittelbetrieben in Grenzhandelsgemeinden

Beispiel Lidl in Süderlügum (Hauptstraße 38):

- Ländlicher Zentralort mit knapp 2.400 Einwohnern
- Lage an der B 5 mit direkter Nähe zu Dänemark
- Landesplanerischer Nahbereich: rd. 4.900 Einwohner
- In Süderlügum rd. 16.380 Übernachtungen (in Betrieben und Campingplätzen mit mehr als 10 Betten/Stellplätzen)
- Einzugsgebiet und Nachfragepotenzial: Im Einzugsgebiet leben rd. 4.600 Einwohner. Das Einzugsgebiet geht nicht über den Nahbereich hinaus. Allerdings große Bedeutung des Grenzverkehrs mit DK
- Neben dem Lidl-Markt bestehen in Süderlügum mit einem Edeka-Verbrauchermarkt sowie einem Aldi-Lebensmitteldiscounter zwei weitere strukturprägende Lebensmittelbetriebe
- Darüber hinaus sind mit den Anbietern Calle, Fleggaard und Kobmandsgarden drei Grenzhandelsbetriebe in der Gemeinde ansässig
- Umsatzabschätzung: Inkl. Streuumsätzen generiert der Lidl-Markt in Süderlügum nach unseren Berechnungen einen Umsatz von rd. 6,2 Mio. €

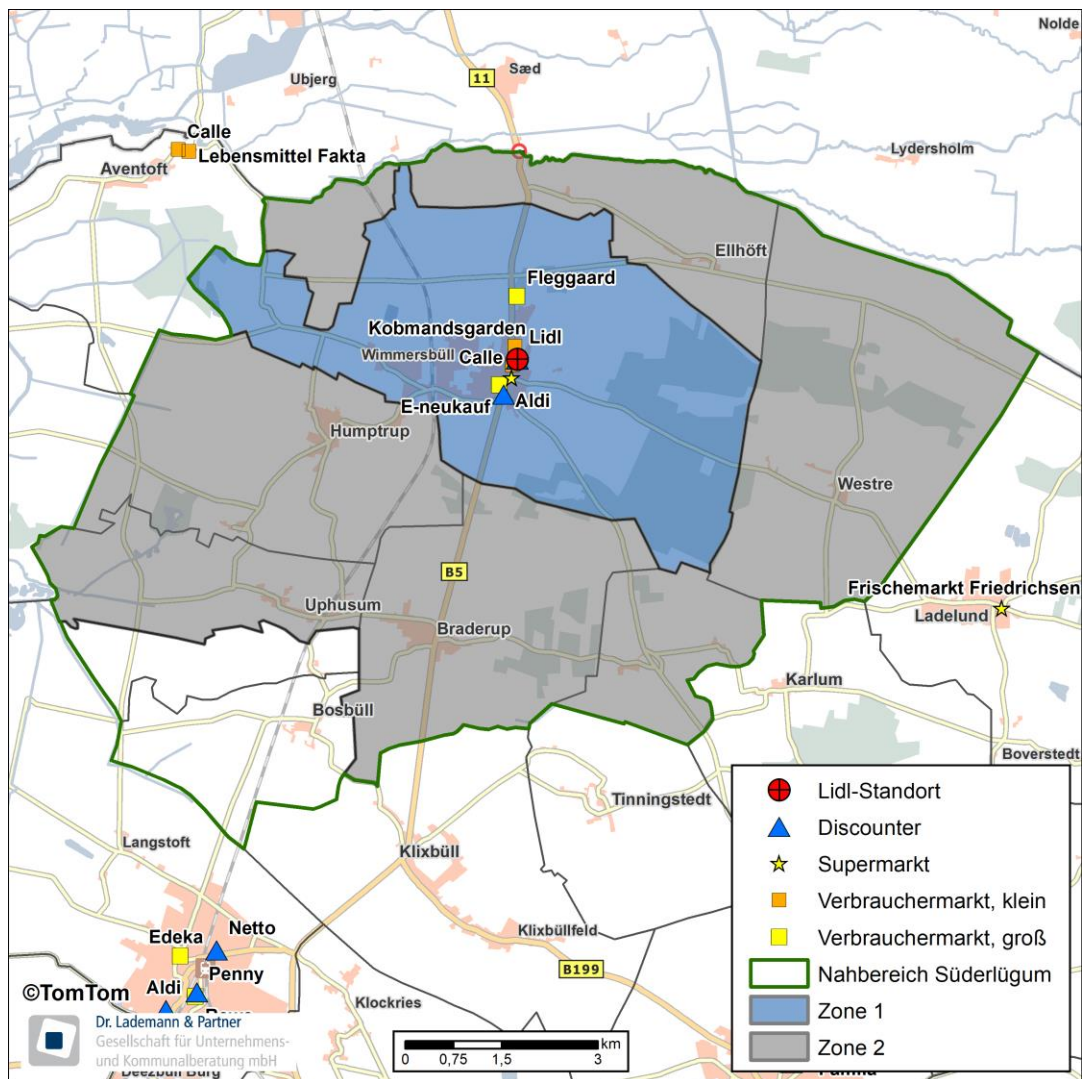


Abbildung 36: Einzugsgebiet des Lidl-Markts in Süderrügem

Es zeigt sich, dass auch der Lidl-Lebensmitteldiscounter in seinen Umsätzen neben dem Kundenpotenzial aus dem Nahbereich von Süderrügem v.a. durch skandinavische Kunden, welche primär aufgrund der reinen Grenzhandelsbetriebe wie Fleggaard oder Calle in der Standortkommune sind, geprägt wird. Sowohl der Lidl-Lebensmitteldiscounter als auch die weiteren strukturprägenden Lebensmittelbetriebe Aldi und Edeka zielen auf die Mitnahmeeffekte der skandinavischen Kunden im Zuge des Besuchs eines reinen Grenzhandelsbetriebs ab.

Aufgrund der Lage der B 5 und der Nähe zu Dänemark fließen etwa 40 % des Umsatzes von außerhalb des Nahbereichs zu. Im Sinne des Kongruenzgebots sind Entwicklungen für den Lidl-Lebensmitteldiscounter daher nicht möglich. Der Lidl-Markt hat allerdings keinen Einfluss auf die Herkunft seiner Kunden (im speziellen Fall auf die Nachfrage aus Skandinavien).

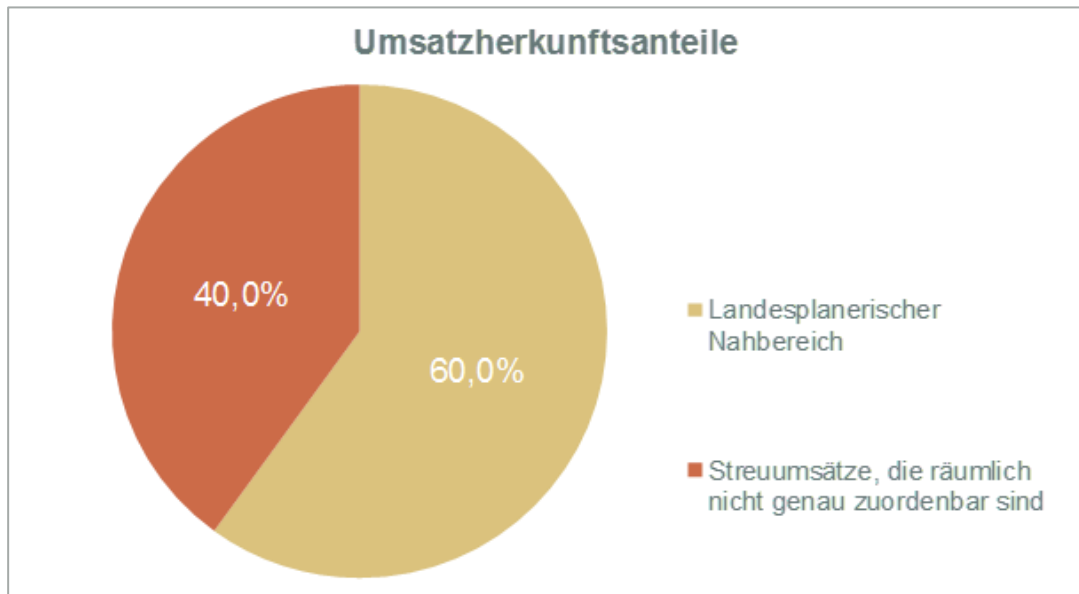


Abbildung 37: Umsatzherkunftsanteile des Lidl-Markts in Süderlügum (Hauptstraße 38)

Mit Blick auf das aufgeführte Beispiel in Süderlügum sollte daher für Kommunen, welche unmittelbar an das Königreich Dänemark angrenzen und über eine Grenzübergangsstelle verfügen bzw. bereits klassische Grenzhandelseinrichtungen beherbergen, über eine spezielle Handhabung für den Umgang mit den raumordnerischen Anforderungen (im Speziellen mit dem Kongruenzgebot) nachgedacht werden. Auch die nicht als Grenzhandelsbetriebe einzustufenden Lebensmittelbetriebe profitieren durch das Einkaufsverhalten der Skandinavier bzw. die Mitnahmeeffekte der Grenzhandelskunden (Synergieeffekte aus dem Grenzhandel).

6.4.4 Fazit zum Kongruenzgebot

Die zielförmige Festlegung eines Kongruenzgebots begegnet rechtlichen Bedenken. Diese stellen sich sowohl mit Blick auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung als auch – insbesondere – mit Blick auf die Vereinbarkeit mit der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Von der verbindlichen Vorgabe eines starren Wesentlichkeitsmaßstabs von 30 % raten wir ab:

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein Kongruenzgebot als Ziel der Raumordnung

Ob die Beschränkung der kommunalen Planungshoheit, die mit der zielförmigen Festlegung eines Kongruenzgebots auf der Ebene der Raumordnung verbunden ist, verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, wird bisweilen in Zweifel gezogen.⁷² Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat Kongruenzgebote bislang jedoch

⁷² Kuschnerus, ZfBR 2010, 324 (329); Moench/Sandner, NVwZ 1999, 337 (341).

regelmäßig bestätigt.⁷³ So hat insbesondere das Bundesverwaltungsgericht⁷⁴ zur Rechtfertigung des Kongruenzgebots ausgeführt:

„Die mit dem Kongruenzgebot bewirkte raumordnerische Standortplanung für raumbedeutsame Einzelhandelsgroßbetriebe stellt ein überörtliches Interesse dar, das eine Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit rechtfertigen kann. Das Kongruenzgebot wird aus dem Zentrale-Orte-Prinzip abgeleitet [..]. Dieser Grundsatz findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 ROG [...], der anordnet, dass die Siedlungstätigkeit auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten ist. Ziel der dieses Prinzip konkretisierenden raumordnerischen Regeln ist die raumverträgliche Entwicklung des Einzelhandels nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Gemeinden insgesamt. Aus diesem Grund ist der Einzelhandel an den Standorten zu sichern, die in das städtebauliche Ordnungssystem funktionsgerecht eingebunden sind. Das Kongruenzgebot dient – ebenso wie das Konzentrationsgebot, das Integrationsgebot und das Beeinträchtigungsverbot – der Sicherstellung einer raumstrukturell und -funktionell verträglichen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Schutzzweck eines von der konkreten Beeinträchtigung der Versorgungssituation abgekoppelten Kongruenzgebots ist die raumordnerische Annahme, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht der jeweiligen zentralörtlichen Hierarchiestufe der Standortgemeinde entsprechen, selbst dann raumunverträglich sind, wenn sie nicht zu Beeinträchtigungen führen, weil sie wegen ihrer überörtlichen, über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen. Das ist ein raumordnungsrechtlich legitimer Zweck.“

Überzeugend scheint uns diese pauschale Argumentation nicht, die die spezifischen Wirkungsweisen der einzelnen Steuerungsinstrumente nicht näher betrachtet. Es bleibt jedoch zu konstatieren, dass die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit die Verfassungsgemäßheit von Kongruenzgeboten bislang stets bestätigt hat.⁷⁵

Zweifelhafte Erforderlichkeit vor dem Hintergrund der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie

Vor dem Hintergrund von Art. 15 Abs. 3 der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie erscheint die Rechtfertigung eines zielförmigen Kongruenzgebots allerdings zweifelhaft.

⁷³ BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10 – juris Rn. 6; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 10.04.2019 – 10 A 6.16 – juris Rn. 153; BVerwG, Urt. v. 17. 9. 2003 – 4 C 14/01 – juris Rn. 38; VG Schleswig, Urt. v. 14.03.2017 – 2 A 219/14 – juris Rn. 83.

⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10.

⁷⁵ Lediglich die Zielqualität des Kongruenzgebots wurde bisweilen in Frage gestellt; vgl. Nds. OVG, Urt. v. 15.03.2012 – 1 KN 152/10 – juris Rn. 85.

Hierzu gibt es bislang keine einschlägig verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. Fraglich ist insbesondere, welche zwingenden Gründe des allgemeinen Interesses die Beschränkung von Dienstleistungsformaten durch das Kongruenzgebot erfordern können, wenn belegbar und nachgewiesen ist, dass eine Planung keinerlei Beeinträchtigungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbots erwarten lässt und das Zentralitätsgebot eingehalten ist. Die Darlegungslast, dass ein solches Kongruenzgebot gleichwohl erforderlich ist, liegt nach der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie beim jeweiligen Plangeber. Wir halten es für fraglich, ob dieser Nachweis mit den pauschalen Ausführungen aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gelingen kann.

Neben der Frage der Erforderlichkeit stellt sich auch das Problem der Verhältnismäßigkeit in europarechtlicher Hinsicht in besonderer Weise. Denn vor dem Hintergrund der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie ist nicht die Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen des Kongruenzgebots mit Blick auf die planende Gemeinde zu betrachten, sondern die Angemessenheit mit Blick auf das konkrete Einzelhandelsformat des betroffenen Dienstleistungserbringers. Wenn dem vom Bundesverwaltungsgericht zitierten Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs bereits durch die Wahrung des Zentralitätsgebots Rechnung getragen ist, die Vermeidung von Zersiedelung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens durch einen Standort in integrierter Lage gewährleistet wird und Beeinträchtigungen zentralörtlicher Versorgungsstrukturen und benachbarter Zentraler Versorgungsbereiche nicht zu befürchten sind, sind keine zwingenden Gründe des allgemeinen Interesses mehr ersichtlich, welche eine derart intensive Beschränkung von Einzelhandelsformaten an einer Vielzahl von Standorten rechtfertigen könnten.

Starrer Schwellenwert

Die Bezugnahme auf einen starren Schwellenwert von 30 % im Rahmen des Kongruenzgebots ist nach unserer Einschätzung europarechtlich erst recht nicht zu rechtfertigen. Die Darlegungslast, warum eine Umsatzherkunft von mehr als 30 % aus Räumen außerhalb des jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereichs schädlich sein könnte, liegt in vollem Umfang beim Träger der Raumordnung. Wir sehen nicht, dass dieser Nachweis erbracht werden kann. Auch entsprechenden Schwellenwerten in anderen Ländern fehlt die Fundierung und empirische Ableitung.⁷⁶ In Schleswig-Holstein wäre die Geeignetheit und Erforderlichkeit eines starren Schwellenwerts von 30 % aufgrund der mangelnden Berücksichtigung der touristisch induzierten Umsätze⁷⁷ sowie der Verzerrungen durch den Grenzhandel⁷⁸ erst recht nicht darlegbar. In europarechtlicher Hinsicht ist die Angemessenheit starrer Schwellenwerte im Übrigen umso problematischer, als ein derartig formuliertes Kongruenzgebot gerade besonders attraktive

⁷⁶ So z. B. Abschnitt 2.3 Ziff. 03 Satz 5 Nds. LROP 2017 und die inhaltsleere Begründung auf S. 108; Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 LEP Baden-Württemberg 2002 i. V. m. Ziff. 3.2.1.4 Einzelhandelserlass 2001 (ohne jede Begründung).

⁷⁷ Dazu oben 6.4.1.

⁷⁸ Dazu oben 6.4.2.

Einzelhandelsformate, die regelmäßig Kunden aus weit entfernten Räumen ansprechen, in ihren Ansiedlungsmöglichkeiten beschränkten. Vor dem Hintergrund der – auch auf europäischer Ebene vorangetriebenen – Bemühungen um eine Stärkung des stationären Einzelhandels auch und gerade gegenüber dem zunehmenden Onlinehandel ist eine derartige Benachteiligung attraktiver Einzelhandelsformate nicht gerechtfertigt.

Ferner birgt die Anknüpfung an die durch separate Verordnung⁷⁹ festgelegten und im LEP-Entwurf 2018 nur nachrichtlich übernommenen Verflechtungsbereiche erhebliche Risiken. So sind die Nah- und Mittelbereiche in der Anlage zu § 7 der Verordnung zum Zentralörtlichen System generell und nicht spezifisch mit Blick auf die Einzelhandelssteuerung festgelegt. Im Rahmen der Abwägung des Landesentwicklungsplans müsste ermittelt werden, inwiefern die Abgrenzungen zum Zwecke der Einzelhandelssteuerung sachgerecht sind und ob sie den tatsächlichen Versorgungsfunktionen und Kundenströmen entsprechen. Dies wäre sehr aufwändig. Zudem stellten sich Probleme bei einer nachträglichen Änderung der Verordnung zum Zentralörtlichen System.⁸⁰

Im Ergebnis raten wir, das Kongruenzgebot allenfalls als Grundsatz der Raumordnung auszugestalten und auf starre Schwellenwerte zu verzichten.

6.5 Ziffer 6 – Integrationsgebot

6.5.1 Integrationsgebot für nahversorgungsrelevante Nutzungen

Sind die vier kumulativ zu erfüllenden Ausnahmetatbestände von der Beschränkung der nahversorgungsrelevanten Sortimente auf die Zentralen Versorgungsbereiche rechtlich hinreichend bestimmt?

- Ist das Kriterium der „notwendigen Unterversorgung in einem Bereich außerhalb des Nahbereichs eines ZVB“ (Ausnahmevoraussetzung 2) mit dem Verbot einer Bedarfsprüfung und der Planungshoheit der Gemeinden vereinbar?
- Ist das Kriterium „Vorhabenumsatz im angemessenen Verhältnis zur sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbereich“ (Ausnahmevoraussetzung 3) mit dem Verbot einer Bedarfsprüfung vereinbar?
- Ist das Kriterium „nicht wesentliche Beeinträchtigung der dezentralen Standortstruktur der Nahversorgung (Ausnahmevoraussetzung 4) zu unbestimmt bzw. im Widerspruch zum Ziel der Zentralisierung der Nahversorgung im ZVB?

⁷⁹ Verordnung zum Zentralörtlichen System vom 05.09.2019.

⁸⁰ Siehe dazu oben 6.2.2.

- Begründung zu Ziffer 6 Abs. 1: Ist das Verbot der wesentlichen Überlappung der Nahbereiche eines Nahversorgungsstandorts mit dem Nahbereich eines Zentralen Versorgungsbereichs zulässig? Berücksichtigt der 15 %-Schwellenwert zur wesentlichen Überlappung die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Siedlungsräume ausreichend (z. B. dicht besiedelte Stadt-(Umland-)Bereiche)?

Beispiel Lidl in Schenefeld, Altonaer Chaussee 14:

Der Standort des Lidl-Markts liegt in rd. 1,1 km westlicher Entfernung knapp außerhalb des Nahbereichs des Stadtzentrums von Schenefeld. Bei der Annahme eines 1.000 m-Radius als Nahbereich besteht allerdings eine deutliche Überlappung mit dem Nahbereich des Zentrums.

Betrachtet man die strukturprägenden Lebensmittelbetriebe im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Lidl-Lebensmitteldiscounters, so bestehen noch zwei weitere Lebensmittelmärkte. Dadurch besteht auch eine Überlappung der Nahbereiche der beiden Lebensmittelbetriebe Penny und Netto. Insgesamt ist mit Blick auf die strukturprägenden Lebensmittelbetriebe im Nahbereich des Lidl-Markts eine Verkaufsfläche von rd. 2.200 qm zu verzeichnen. Bei einer Einwohnerzahl von rd. 15.600 im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Lidl bedeutet dies eine Verkaufsflächendichte von rd. 140 qm/je 1.000 EW (Durchschnitt S-H: 440 qm/1.000).

Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Lidl-Lebensmitteldiscounters ergibt sich ein Nachfragepotenzial im Bereich Nahrungs- und Genussmittel von rd. 50,0 Mio. €. Bei einer Abschöpfungsquote von 75 % entspräche dies einer zur Verfügung stehenden Nachfrage von rd. 37,5 Mio. €. Dies ergibt bei einer Flächenleistung von 5.000 bis 6.000 € je qm einen Bedarf an Verkaufsfläche für den Bereich Nahrungs- und Genussmittel von rd. 6.200 bis 7.500 qm. Es zeigt sich, dass dem sehr hohen Einwohnerpotenzial eine sehr geringe Ausstattung im Bereich Nahrungs- und Genussmittel gegenübersteht.

Trotz seiner deutlich integrierten Lage sowie der geringen Ausstattung im Nahbereich wäre die Weiterentwicklung des bestehenden Lidl-Lebensmitteldiscounters nicht möglich, da dieser mit seinem eigenen Nahbereich eine Überlappung mit den Nahbereichen des Zentrums sowie anderer Nahversorgungsstandorte aufweist.

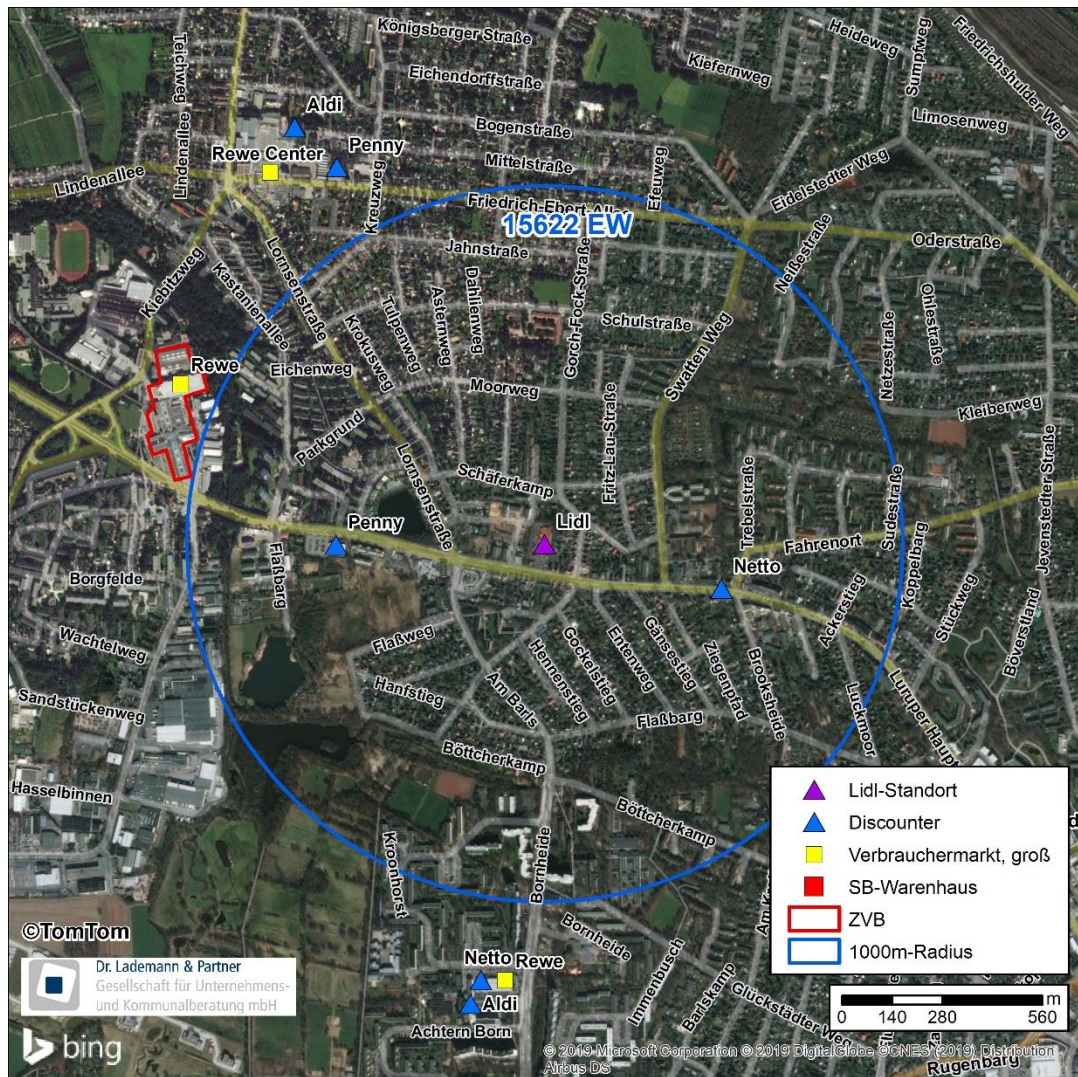


Abbildung 38: Beispiel Integrationsgebot Schenefeld

Beispiel Netto in Tönning, Herzog-Philipp-Allee 8:

Der Standort des Netto-Markts befindet sich in zentraler Lage innerhalb der Kernstadt von Tönning, jedoch rd. 300 m außerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs. Bei der Annahme eines 1.000 m-Radius als Nahbereich besteht zudem eine deutliche Überlappung mit dem Nahbereich des Zentrums.

Betrachtet man die strukturprägenden Lebensmittelbetriebe im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Netto-Lebensmitteldiscounters, so befinden sich lediglich am nordöstlichen Stadtgebiet drei weitere Lebensmittelbetriebe an einem Verbundstandort. Auch hier bestehen Überlappungen mit den Nahbereichen dieser Betriebe. Innerhalb des Hauptzentrums ist kein strukturprägender Lebensmittelbetrieb ansässig. Insgesamt sind somit keine weiteren strukturprägenden Lebensmittelbetriebe im Nahbereich des Netto-Markts vorhanden. Bei einer Einwohnerzahl von rd. 3.500 im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Netto bedeutet dies eine Verkaufsflächendichte von rd. 200 qm/je 1.000 EW (Durchschnitt S-H: 440 qm/1.000).



Abbildung 39: Beispiel Integrationsgebot Tönning

Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Netto-Lebensmitteldiscounters ergibt sich ein Nachfragepotenzial im Bereich Nahrungs- und Genussmittel von rd. 8,8 Mio. €. Bei einer Abschöpfungsquote von 75 % entspräche dies einer zur Verfügung stehenden Nachfrage von rd. 6,6 Mio. €. Dies ergibt bei einer Flächenleistung von 5.000 bis 6.000 €/je qm einen Bedarf an Verkaufsfläche für den Bereich Nahrungs- und Genussmittel von rd. 1.100 bis 1.300 qm.

Trotz seiner deutlich integrierten Lage sowie der geringen Ausstattung im Nahbereich wäre die Weiterentwicklung des bestehenden Netto-Lebensmitteldiscounters ebenfalls nicht möglich, da dieser mit seinem eigenen Nahbereich eine Überlappung mit den Nahbereichen des Zentrums (in welchem kein strukturprägender Nahversorgungsbetrieb ansässig ist) sowie anderer Nahversorgungsstandorte aufweist.

Aufgrund der unmittelbaren Nähe des Netto-Markts zum Zentralen Versorgungsbereich wäre eine Weiterentwicklung des integrierten Markts mit den aktuellen Vorgaben des Entwurfs zum LEP nicht mehr konform, da keine signifikante Überlappung der Nahbereiche vorhanden sein sollte. Die Bewohner um den Zentralen Versorgungsbereich hätten somit keinen strukturprägenden Lebensmittelbetrieb in ihrem fußläufigen Umfeld von 1.000 m.

Beispiel Lidl in Heide, Meldorfer Straße 151:

Der Standort des Lidl-Markts befindet sich im südlichen Kernstadtgebiet von Heide in rd. 900 m Entfernung zum Zentralen Versorgungsbereich bzw. des Nahbereichs von Heide. Der Lidl liegt somit am äußersten Rand des Nahbereichs des Zentrums (Marktkauf als Ergänzungslage des ZVB). Bei der Annahme eines 1.000 m-Radius als Nahbereich um den Lidl-Lebensmitteldiscounter besteht somit eine leichte Überlappung mit dem Nahbereich des Zentrums.

Betrachtet man die strukturprägenden Lebensmittelbetriebe im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Lidl-Lebensmitteldiscounters, so bestehen noch drei weitere Lebensmittelmärkte, wodurch es auch zu einer Überlappung der jeweiligen Nahbereiche kommt. Insgesamt ist mit Blick auf die strukturprägenden Lebensmittelbetriebe im Nahbereich des Lidl-Markts eine Verkaufsfläche von rd. 8.300 qm zu verzeichnen. Bei einer Einwohnerzahl von rd. 5.610 im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Lidl bedeutet dies eine Verkaufsflächendichte von rd. 1.470 qm/je 1.000 EW (Durchschnitt S-H: 440 qm/1.000).

Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen im Nahbereich (1.000 m-Radius) des Lidl-Lebensmitteldiscounters ergibt sich ein Nachfragepotenzial im Bereich Nahrungs- und Genussmittel von rd. 15,0 Mio. €. Bei einer Abschöpfungsquote von 75 % entspräche dies einer zur Verfügung stehenden Nachfrage von rd. 11,2 Mio. €. Dies ergibt bei einer Flächenleistung von 5.000 bis 6.000 €/je qm einen Bedarf an Verkaufsfläche für den Bereich Nahrungs- und Genussmittel von rd. 1.900 bis 2.200 qm.

Zusammenfassend kann somit Folgendes festhalten werden: Die Nähe zum Zentralen Versorgungsbereich muss nicht unbedingt schädlich sein: Ein Betrieb kann auch funktionsergänzende Aufgaben übernehmen („Anschmiegen an den ZVB“) und Frequenzen für den Zentralen Versorgungsbereich generieren; insbesondere dann, wenn im Zentralen Versorgungsbereich kein Nahversorgungsbetrieb vorhanden ist und/oder mangels Potenzialflächen auch gar nicht entwickelbar ist.

Sobald im Nahbereich weitere Nahversorgungsbetriebe ansässig sind, kommt es in der Regel zu deutlichen Überlappungen der einzelnen Nahbereiche. Die Nahversorgung wird im Bestand „eingefroren“, selbst im Falle von Versorgungsdefiziten. Gerade da, wo viele Einwohner sind, findet sich jedoch meist mehr als ein Betrieb, sodass die Überlappungen zwangsläufig entstehen. Die Verbraucher wollen schließlich auch Auswahlmöglichkeiten und sind nicht nur auf einen Standort orientiert.

Zudem sagt die Ausstattungskennziffer nichts über die Lagequalität/Einzugsbereiche und Erreichbarkeit der Wettbewerber aus (Stichwort „notwendige Unter-versorgung im Nahbereich“). Anbieter im direkten Umfeld des zu prüfenden Markts tragen anders zur Versorgungsqualität des Nahbereichs bei als Anbieter am äußersten Rand des Nahbereichs und das ggf. noch in städtebaulich nicht-integrierter Lage. Im Sinne der Nahversorgung ist es jedoch unschädlich, wenn Entwicklungen an siedlungsintegrierten Standorten ggf. zu Lasten nicht-integrierter Lagen stattfinden.

Unseres Erachtens ist die Erstreckung des Integrationsgebots auf Planungen für Vorhaben mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten, die gegenüber dem LEP 2010 mit seinem siedlungsstrukturellen Integrationsgebot eine erhebliche Verschärfung darstellt, als Ziel der Raumordnung nicht gerechtfertigt.

Bereits in grundsätzlicher Hinsicht ist es unseres Erachtens verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, die kommunale Planungshoheit durch ein derart starres Integrationsgebot zu beschränken. Hieran ändert auch der vorgesehene Ausnahmetatbestand nichts. Selbst für sich genommen erscheinen die einzelnen Ausnahmetatbestandsvoraussetzungen nicht sachgerecht.

Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit

Bereits in kompetenzieller Hinsicht sind Integrationsgebote zweifelhaft, da Gegenstand ihrer Regelung Vorgaben zur Standortentscheidung innerhalb des Gebiets der jeweiligen Standortgemeinde sind. Zumindest vordergründig haben diese Regelungen damit keinen überörtlichen Bezug. Dementsprechend hat das OVG Schleswig-Holstein bereits in seinem Urteil aus 2010 Zweifel geäußert, ob das Integrationsgebot dem

Raumordnungsrecht und damit der Kompetenz des Landesgesetzgebers unterfällt.⁸¹ Diese Zweifel werden in der Literatur geteilt.⁸² Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass im Einzelfall auch Zielvorgaben, die lediglich innergemeindlich wirken, überörtlich motiviert und damit raumordnungsrechtlich zulässig sein können, nämlich dann, wenn hinter ihnen legitime überörtliche Interessen stehen.⁸³ Entscheidend ist damit, ob die für das Integrationsgebot angeführten überörtlich motivierten raumordnerischen Ziele wie die flächensparende Raumnutzung, die Vermeidung zusätzlichen Verkehrs und die Bündelung vorhandener Infrastruktur gerade durch das konkrete Integrationsgebot verwirklicht werden können. Dies ist bei einzelhandelspezifischen Integrationsgeboten unseres Erachtens nicht darstellbar.⁸⁴ Denn das Integrationsgebot – wie es auch in Absatz 6 des LEP-Entwurfs vorgesehen ist – kann zusätzliches *überörtliches* Verkehrsaufkommen nicht verhindern, da es allein Standortentscheidungen *innerhalb* einer Gemeinde trifft.

Diese kompetenziellen Bedenken spiegeln in der Tiefe und im Ergebnis die Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs in die von Art. 28 Abs. 2 GG geschützte kommunale Planungshoheit wider. Bereits die Geeignetheit von Integrationsgeboten zur Förderung überörtlicher Ziele steht nach dem oben Gesagten in Zweifel.⁸⁵ Auch die Erforderlichkeit wird sich nicht zweifelsfrei dartun lassen, dies gilt vor allem für die Erstreckung des Integrationsgebots auf Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten. Denn deren Bindung an Standorte innerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche ist mit Blick auf das gleichermaßen verfolgte Ziel der wohnortnahen Nahversorgung in vielen Fällen kontraproduktiv.

Ausnahmetatbestände

Die Verhältnismäßigkeit des Integrationsgebots als Ziel der Raumordnung kann unseres Erachtens auch nicht durch den Ausnahmetatbestand mit vier kumulativ zu erfüllenden Ausnahmevoraussetzungen hergestellt werden. Die einzelnen Ausnahmevoraussetzungen sind darüber hinaus – mit Ausnahme der ersten Voraussetzung (Sortiment zur Sicherung der Nahversorgung) – nicht hinreichend bestimmt, teilweise europarechtswidrig und im Falle der vierten Ausnahmevoraussetzung zweckwidrig.

⁸¹ OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 22.04.2010 – 1 KN 19/09.

⁸² Vgl. bereits *Hoppe*, NWVBl. 1998, 461 (466); *Kuschnerus*, ZfBR 2010, 324 (330); *Langguth*, ZfBR 2011, 436 (440).

⁸³ So beispielsweise zur Zulässigkeit gebietsscharfer Standortfestlegungen BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.10 – BVerwGE 118, 181 (184. f.); Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1001/04 – NVwZ 2006, 1055 (1056).

⁸⁴ Kritisch hierzu bereits *Hoppe* NWVBl 1998, 461 (466); *Langguth*, ZfBR 2011, 436 (440); ähnlich *Kuschnerus*, ZfBR 2010, 324 (330).

⁸⁵ *Uechtritz*, NVwZ 2007, 1337 (1345); ähnlich *Ernst*, Standortsteuerung durch Landesplanung und kommunale Bauleitplanung, 2006, S. 137.

Integrierter Standort in unterversorgtem Bereich

Die Ausnahmevoraussetzung, nach der es sich „um einen integrierten Standort und um einen bislang räumlich unterversorgten Bereich außerhalb des Nahbereichs eines Zentralen Versorgungsbereichs“ handeln muss, ist in mehrfacher Hinsicht zu unbestimmt. So lässt sich dem Plansatz nicht entnehmen, wann eine „räumliche Unterversorgung“ vorliegen soll und wie der „Nahbereich eines Zentralen Versorgungsbereichs“ abzugrenzen ist. Die frei schöpferischen Definitionen im Entwurf der Planbegründung⁸⁶ überzeugen insoweit nicht; die Regelungstechnik kann sich auf keine Präzedenzen anderer Länder stützen.

Außerdem begegnet die Tatbestandsvoraussetzung sowohl verfassungsrechtlichen als auch europarechtlichen Bedenken. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist kein überörtlicher Gesichtspunkt ersichtlich, der eine kleinteilige Standortdifferenzierung innerhalb und außerhalb des Nahbereichs eines Zentralen Versorgungsbereichs einer Gemeinde erlaubte. Ferner erscheint es nicht gerechtfertigt, pauschal einen „Nahbereich“ rund um einen Zentralen Versorgungsbereich von Nahversorgungsangeboten freizuhalten.

In europarechtlicher Hinsicht müsste das Land Schleswig-Holstein als Träger der Raumordnung darlegen können, warum die Anknüpfung an die „räumliche Unterversorgung“ als Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs im Sinne von Art. 14 Nr. 4 der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie konkret durch zwingende Gründe des allgemeinen Interesses gerechtfertigt ist. Die vermeintlich naheliegende Begründung, dass im Falle einer Unterversorgung die Schließung von Nahversorgungslücken zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Dingen des täglichen Bedarfs geboten ist, vermag die komplexe und eng formulierte Ausnahmevoraussetzung nicht zu rechtfertigen. Denn diese gestattet keinesfalls Ansiedlungen von Vorhaben mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten in allen Fällen, in denen ein entsprechender Bedarf besteht, sondern nur außerhalb des Nahbereichs Zentraler Versorgungsbereiche – und das unabhängig davon, ob innerhalb dieser Zentralen Versorgungsbereiche ein hinreichendes Angebot an nahversorgungsrelevanten Sortimenten vorhanden ist. Dass dies vielfach zu nicht sachgerechten Ergebnissen führt, belegen die oben dargestellten Beispiele. Diese Ausnahmevoraussetzung ist daher nicht zu rechtfertigen und sinnwidrig.

Angemessenes Verhältnis des Vorhabenumsatzes zur Kaufkraft im Nahbereich

Entsprechendes gilt hinsichtlich der dritten Ausnahmevoraussetzung, wonach der Vorhabenumsatz im angemessenen Verhältnis zur sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbereich stehen muss. Auch diese wirtschaftliche Bedarfsprüfung wäre nach Art. 14 Nr. 4 der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich unzulässig und könnte nur im Ausnahmefall durch zwingende Gründe des allgemeinen Interesses

⁸⁶ Dort S. 102.

gerechtfertigt werden. Welche Interessen dafür sprechen könnten, ein Überangebot an Nahrungs- und Genussmitteln zu verbieten, ist nicht ersichtlich, insbesondere solange das Beeinträchtigungsverbot gewährleistet, dass Beeinträchtigungen Zentraler Versorgungsbereiche nicht zu befürchten sind.

Keine Beeinträchtigung der dezentralen Standortstruktur der Nahversorgung

Die vierte Ausnahmevoraussetzung der nicht wesentlichen Beeinträchtigung der „dezentralen Standortstruktur der Nahversorgung“ ist unbestimmt, nicht bestimmbar und systematisch nicht begründbar. Nach dem LEP-Entwurf 2018 des Integrationsgebots soll Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten grundsätzlich auf die Zentralen Versorgungsbereiche beschränkt sein. Das Ziel einer „dezentralen Standortstruktur der Nahversorgung“ wird durch diese Formulierung gerade nicht verfolgt. Die Formulierung läuft leer, trägt zur Verwirrung bei und sollte gänzlich gestrichen werden.

Überlappungsverbot der Nahbereiche

Entsprechendes gilt für die Ausführungen zum Überlappungsverbot der Nahbereiche eines Nahversorgungsstandorts mit dem Nahbereich eines Zentralen Versorgungsbereichs in der Begründung⁸⁷ zum Integrationsgebot. Ein sinnvoller Steuerungsansatz kann den Ausführungen und der Begründung, die in den verbindlichen Festlegungen des Kapitels Einzelhandel im Übrigen keinen Niederschlag gefunden haben, nicht entnommen werden, insbesondere nicht, solange „Schutzbereiche“ um Zentrale Versorgungsbereiche geschlagen werden sollen, ohne in den Blick zu nehmen, wie die jeweils tatsächliche Ausstattung dieser Zentralen Versorgungsbereiche mit Angeboten an nahversorgungsrelevanten Sortimenten ist. Eine solche Analyse wäre jedoch Voraussetzung, wollte der Plangeber tatsächlich auf der höchsten Raumplanungsebene des Landes eine derart detaillierte zielförmige Festlegung treffen. Dieser Erhebungsaufwand für alle Gemeinden im Land Schleswig-Holstein wird nicht leistbar sein. Gleiches gilt für eine belastbare Herleitung der geprüften 15 %-Schwelle.

Zwischenfazit zum Integrationsgebot für nahversorgungsrelevante Sortimente

Im Ergebnis raten wir dringend, die Rigidität und Komplexität des Integrationsgebots deutlich zurückzunehmen. Denkbar wäre, es beim bewährten Ansatz des siedlungsstrukturellen Integrationsgebots für nahversorgungsrelevante Sortimente zu belassen. Dies liegt umso näher, als sich dem Entwurf der Planbegründung keine Gründe entnehmen lassen, welche ein Abrücken vom bisherigen Regelungskonzept nahelegen. Mit Blick auf die fehlende kompetenzielle Absicherung des Integrationsgebots könnte die Regelung auch gänzlich entfallen oder auf einen Grundsatz der Raumordnung reduziert werden.

⁸⁷ Dort S. 102.

6.5.2 Einheitliche Liste zentrenrelevanter Sortimente

Ist es sachgerecht und rechtlich haltbar, im Rahmen des zielförmig festgelegten Integrationsgebots auf Ebene der Landesplanung eine Liste der nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimente vorzugeben?

Im LEP (Entwurf 2018) sind in Anlage 4 zu Kapitel 3.10 Absatz 6 (Seite 267) die nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimente wie folgt definiert:

Nahversorgungsrelevante Sortimente

- Nahrungs- und Genussmittel
- Drogerieartikel

Zentrenrelevante Sortimente

- Nahrungs- und Genussmittel
- Drogerieartikel
- Papier/Bürobedarf/Schreibwaren
- Zeitungen/Zeitschriften
- Bücher
- Bekleidung und Bekleidungsaccessoires (Sonnenbrillen, Schale, Hüte o.ä.)
- Schuhe, Lederwaren
- Apotheken- und Sanitätshauswaren, Brillen, Hörgeräte
- Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik
- Spielwaren
- Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel
- Elektrogeräte, Medien (= Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik, Computer, Foto)
- Uhren, Schmuck
- Schnittblumen, Topfblumen.

Zentrenrelevante Sortimente in den Landesentwicklungsplänen anderer Länder

In der nachfolgenden Tabelle sind die Sortimentslisten in den einzelnen Ländern zusammengefasst. Während im Landesentwicklungsprogramm von Bayern aus dem Jahr 2020 mit den Sortimenten Möbel-, Bau-, Heimwerker- oder Gartenfachmärkte lediglich die wesentlichen nicht-zentrenrelevanten Sortimente aufgeführt sind, verzichten Baden-Württemberg (2002) und Thüringen (2014) gänzlich auf die Ausweisung einer

Sortimentsliste in ihrem Landesentwicklungsplan. Auch in Sachsen besteht keine Sortimentsliste im LEP (2013). Es wird lediglich auf die Attribute von innenstadtrelevanten Sortimenten verwiesen.

Sortimentslisten der jeweiligen Landesentwicklungspläne anderer Länder

Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002

Keine Ausführung zu zentrenrelevanten Sortimenten im LEP Baden-Württemberg.

Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020

Keine Ausführung zu zentrenrelevanten Sortimenten im LEP Bayern.

Es wird lediglich auf nicht-zentrenrelevante Sortimente mit insbesondere Möbel-, Bau-, Heimwerker- oder Gartenfachmärkten verwiesen.

Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019

Zentrenrelevante Sortimente für die Nahversorgung:

52.11/52.23 Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren

52.49.9 Wasch-/Putz- und Reinigungsmittel sowie Organisationsmittel für Büro-zwecke

52.3 Apotheken, medizinische, orthopädische und kosmetische Artikel (einschließlich Drogerieartikel)

52.47 Bücher, Zeitschriften, Zeitungen, Schreibwaren und Bürobedarf

Sonstige zentrenrelevante Sortimente

52.41 Textilien

52.42 Bekleidung

52.43 Schuhe und Lederwaren

52.44.2 Beleuchtungsartikel

52.44.3 Haushaltsgegenstände (ohne Garten- und Campingmöbel, Bedarfsartikel und Grillgeräte für den Garten)

52.44.4 Keramische Erzeugnisse und Glaswaren

52.44.6 Holz-, Kork-, Flecht- und Korbwaren

52.44.7 Heimtextilien

52.45 Elektrische Haushaltsgeräte, Geräte der Unterhaltungselektronik und Musikinstrumente

52.48.2 Kunstgegenstände, Bilder, kunstgewerbliche Erzeugnisse, Briefmarken, Münzen und Geschenkartikel

52.48.5 Uhren, Edelmetallwaren und Schmuck

52.48.6 Spielwaren

52.49.1 Blumen, Pflanzen und Saatgut, ausgenommen Beetpflanzen, Wurzelstöcke und Blumenerde

52.49.2 Zoologischer Bedarf und lebende Tiere

52.49.3 Augentoptiker

52.49.4 Foto- und optische Erzeugnisse (ohne Augentoptiker)

52.49.5 Computer, Computerteile, periphere Einheiten und Software

52.49.6 Telekommunikationsendgeräte und Mobiltelefone

52.49.7 Fahrräder, Fahrradteile und -zubehör

52.49.8 Sport- und Campingartikel (ohne Campingmöbel), ausgenommen Sport- und Freizeitboote und Zubehör

52.49.9 Sonstiger Facheinzelhandel, ausgenommen Büromöbel, Organisationsmittel für Büro Zwecke, Wasch-/Putz- und Reinigungsmittel und Brennstoffe

52.5 Antiquitäten und Gebrauchtwaren

Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen (Neufassung 2005)

- Sortimente der Grundversorgung/des kurzfristigen Bedarfs (Lebensmittel, Drogerieartikel, Haushaltswaren)
- Bücher/Zeitschriften/Papier/Schreibwaren/Schulbedarf
- Glas, Porzellan, Keramik, Geschenk- und kunstgewerbliche Artikel
- Kunst, Antiquitäten
- Baby-, Kinderartikel
- Bekleidung, Lederwaren, Schuhe, Wäsche, Stoffe, Kurzwaren
- Unterhaltungselektronik, Elektrohaushaltswaren
- Fotogeräte, optische Erzeugnisse und Zubehör
- Gesundheitsartikel, Kosmetik, Apotheken-, Sanitätswaren
- Einrichtungszubehör, Haus- und Heimtextilien, Kunstgewerbe, Bastelartikel, Beleuchtungskörper, Raumausstattung
- Musikalienhandel, Bild- und Tonträger
- Uhren, Schmuck, Silberwaren
- Spielwaren, Sportartikel, Jagdbedarf
- Blumen, Zooartikel, Tiernahrung

Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016

- Bekleidung, Wäsche
- Bücher, Papier/Bürobedarf/Schreibwaren
- Schuhe, Lederwaren
- Elektrogeräte, (ohne Elektrogroßgeräte, Lampen/Leuchten) Geräte der Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik, Foto und optische Erzeugnisse
- medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel
- Uhren, Schmuck
- Parfümeriewaren
- Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik
- Spielwaren
- Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel (ohne Sportgroßgeräte)
- Nahrungs- und Genussmittel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)
- Gesundheits- und Körperpflegeartikel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)

Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017 (in der Begründung)

- Genuss- und Lebensmittel, Getränke,
- Drogerieartikel, Kosmetika und Haushaltswaren,
- Bücher, Zeitschriften, Papier, Schreibwaren, Büroorganisation,
- Kunst, Antiquitäten,
- Baby- und Kinderartikel, Spielwaren,
- Bekleidung, Lederwaren, Schuhe, Sportartikel,
- Unterhaltungselektronik, Elektrohaushaltswaren, Foto/Film, Optik,
- Uhren, Schmuck, Musikinstrumente,

- Einrichtungszubehör, Haus- und Heimtextilien, Bastelartikel, Kunstgewerbe,
- Teppiche (ohne Teppichböden),
- Blumen,
- Campingartikel, Fahrräder und Fahrradzubehör,
- Tiernahrung und Zoobedarf,
- Lampen / Leuchten.

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016

- Papier/Bürobedarf/Schreibwaren,
- Bücher,
- Bekleidung, Wäsche,
- Schuhe, Lederwaren,
- medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel,
- Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik,
- Spielwaren,
- Sportbekleidung, -schuhe, -artikel (ohne Teilsortimente Angelartikel, Campingartikel, Fahrräder und Zubehör, Jagdartikel, Reitartikel und Sportgroßgeräte),
- Elektrogeräte, Medien (= Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik, Computer, Foto – ohne Elektrogroßgeräte, Leuchten),
- Uhren, Schmuck
- Nahrungs- u. Genussmittel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant),
- Gesundheits- u. Körperpflegeartikel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant).

Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008

- Nahrungsmittel,
- Drogeriewaren/Kosmetikartikel,
- Haushaltswaren/Glas/Porzellan,
- Bücher/Zeitschriften, Papier/Schreibwaren, Büroartikel,
- Kunst/Antiquitäten,
- Baby-/Kinderartikel,
- Bekleidung, Lederwaren, Schuhe,
- Unterhaltungselektronik/Computer, HiFi/Elektroartikel,
- Foto/Optik,
- Einrichtungszubehör (ohne Möbel), Teppiche, Textilien/Heimtextilien, Bastelartikel, Kunstgewerbe,
- Musikalienhandel,
- Uhren/Schmuck,
- Spielwaren, Sportartikel,
- Blumen,
- Campingartikel, Fahrräder und Zubehör, Mofas,
- Zooartikel, Tiernahrung und Tiere.

Landesentwicklungsplan Saarland 2006

- Sortimente der Grund-/Nahversorgung/des kurzfristigen Bedarfs (Nahrungs- und Genussmittel inkl. Lebensmittelhandwerk, Getränke und Tabakwaren)
- Bücher, Zeitschriften, Papier, Schreibwaren, Büroartikel
- Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, kunstgewerbliche Artikel, Geschenkartikel, Bastelartikel, Antiquitäten
- Bekleidung, Leder-/Pelzwaren, Schuhe
- Uhren, Schmuck, Edelmetallwaren
- Drogeriewaren, Kosmetika, pharmazeutische, medizinische und orthopädische Artikel
- Unterhaltungselektronik/Telekommunikations- und EDV-Bedarf, Kleinlektrohaushaltswaren („braune Ware“)

- Musikinstrumente, Musikalienhandel, Bild- und Tonträger
- Fotogeräte, feinmechanische/optische Erzeugnisse und Zubehör
- Einrichtungszubehör (ohne Möbel), Haus- und Heimtextilien, Teppiche (ohne Teppichböden), Beleuchtungskörper, Raumausstattung
- Baby-, Kinderartikel
- Spielwaren, Sportartikel (kleinteilig), Reit-/Jagdbedarf
- Wolle, Kurzwaren/Handarbeit, Nähmaschinen und Zubehör
- Schnittpflanzen, zoologischer Bedarf, lebende Tiere, Tiernahrung

Landesentwicklungsplan Sachsen 2013

Eine dezidierte Sortimentsliste im LEP Sachsen besteht nicht. Folgende Attribute zeichnen innenstadtrelevante Sortimente aus:

Innenstadtrelevante Sortimente zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum Beispiel vorrangig Innenstadtbesucher anziehen, häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden, überwiegend ohne Pkw transportiert werden können und einen geringen Flächenanspruch im Verhältnis zur Wertschöpfung haben.

Sachsen-Anhalt: Zu finden in den Richtlinien zur Beurteilung von geplanten Einzelhandelsgroßprojekten im Land Sachsen-Anhalt (Az.: 24/20002-02)

- a) Nahrungs- und Genussmittel,
- b) Drogerie -und Parfümerieprodukte,
- c) Bücher, Zeitschriften, Papier, Schreibwaren, Büroorganisation,
- d) Kunst und Antiquitäten,
- e) Baby- und Kinderartikel,
- f) Bekleidung, Lederwaren, Schuhe,
- g) Unterhaltungselektronik und Computer, Elektrohaushaltswaren,
- h) Foto und Optik,
- i) Blumen,
- j) Einrichtungszubehör (ohne Möbel), Haus- und Heimtextilien, Bastelartikel,
- k) Kunstgewerbe,
- l) Musikalienhandel,
- m) Uhren und Schmuck,
- n) Spielwaren, Sportartikel,
- o) Fahrräder,
- p) Zooartikel.

Neben Bayern legt auch Sachsen-Anhalt in seinen Richtlinien als einziges Land nicht-zentrenrelevante Sortimente feste. Eine geringere Innenstadtrelevanz ist demnach anzunehmen bei:

- a) Möbeln,
- b) Tapeten, Teppichen, Bodenbelägen,
- c) Kraftfahrzeugen, Kraftfahrzeugteilen,
- d) Bau-, Garten- und Heimwerkerbedarf,
- e) Brennstoffen,
- f) Herden, Öfen,
- g) Campingartikeln, Booten.

Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014

Eine verbindliche Vorgabe einer Liste mit zentrenrelevanten Sortimenten erfolgt nicht, da auf Ebene der Landes- und auch der Regionalplanung u. a. eine Berücksichtigung ortsspezifischer Besonderheiten sowie eine zeitnahe und flexible Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen nicht gewährleistet werden kann. Sortimentslisten für grundversorgungs- und zentrenrelevante Warensortimente können jedoch ein wichtiger Bestandteil der Erstellung von kommunalen oder auch regionalen Einzelhandelskonzeptionen sein (siehe LEP Thüringen 2014 3.1.5).

Zentrenrelevante Sortimente in ausgewählten Städten und Gemeinden in Schleswig-Holstein

Um sich einer Definition der zentrenrelevanten Sortimente für Schleswig-Holstein zu nähern, wurden zunächst verschiedene Einzelhandelskonzepte von Städten unterschiedlicher zentralörtlicher Stufung ausgewertet. Die untersuchten Konzepte für diese Grundlagenuntersuchung sind im Folgenden aufgelistet:

Stadtrandkern 1. Ordnung

- Bad Schwartau, CIMA 2011
- Quickborn, CIMA 2017
- Schwentinental, BulwienGesa AG 2010

Unterzentrum

- Schönberg i.H., CIMA 2010
- Glückstadt, CIMA 2013
- Fehmarn, CIMA 2017
- Marne, BBE 2010
- Uetersen, BulwienGesa AG 2008
- Heiligenhafen, Dr. Lademann und Partner 2016
- Lütjenburg, Dr. Lademann und Partner 2015

Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums

- Neustadt, GMA 2013
- Plön, CIMA 2011
- Meldorf, CIMA 2017
- Kappeln, Dr. Lademann und Partner 2013
- Tönning, Dr. Lademann und Partner 2019
- Oldenburg i.H., Dr. Lademann und Partner 2017
- Niebüll, Dr. Lademann und Partner 2009

Mittelzentrum

- Elmshorn, BulwienGesa Ag 2017
- Eutin, GMA 2013
- Husum, Junker&Kruse 2014
- Itzehoe, CIMA 2011
- Itzehoe, Dr. Lademann und Partner 2016

Oberzentrum

- Stadt Flensburg, BBE 2013, CIMA 2014
- Neumünster, Junker&Kruse 2008
- Kiel, Junker&Kruse 2010
- Lübeck, CIMA 2009

Zuerst wurden die jeweiligen Sortimentslisten in den Zentralen Orten ausgewertet und die Zentrenrelevanz eines Sortiments je nach zentralörtlicher Funktion eingeordnet.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die als **nahversorgungsrelevant** festgelegten Sortimente in den Städten jeder Hierarchiestufe des Zentralen-Orte-Systems übereinstimmen. Demnach zählen zu dieser Sortimentsgruppe immer (ggf. mit abweichenden Bezeichnungen)

- Nahrungs- und Genussmittel,
- Reformwaren,
- Drogerien, Parfümerien und Kosmetik,
- Apotheken,
- Zeitschriften und Schnittblumen.

Auch können bestimmte Sortimente als **nicht-zentrenrelevante** Sortimente (ggf. mit abweichenden Bezeichnungen) für alle Städte unabhängig der zentralörtlichen Stufe identifiziert werden. Hierunter fallen die Warengruppen

- Bad-, Sanitäreinrichtungen und Zubehör,
- Bauelemente, Baustoffe, Baumaterial,
- Bodenbeläge, Teppiche,
- Farben, Lacke, Tapeten,
- Gartenmöbel,
- Installationsmaterial, Rollläden, Rollos und Markisen,
- KFZ-, Caravan- und Motorradzubehör,
- Werkzeuge und Eisenwaren,

Überwiegend nicht- zentrenrelevant sind dem Vergleich in allen untersuchten Sortimentslisten der Einzelhandelskonzepte zur Folge die Sortimente, welche nur zu einem Anteil von insgesamt weniger als 30 %, jedoch von mindestens einer Kommune als zentrenrelevant eingestuft wurden. Hierunter fallen die folgenden Warengruppen (ggf. mit abweichenden Bezeichnungen):

- Campingartikel,
- Elektrogroßgeräte (weiße Ware),
- Erotikartikel,
- Gartenartikel und -geräte,
- Heim- und Kleintierfutter, Tierpflegemittel,
- Lampen, Leuchten, Leuchtmittel,
- Lebende Tiere und Zoologische Artikel,
- Matratzen,
- Möbel, Küchen, Büromöbel

Überwiegend zentrenrelevant sind Sortimente in den untersuchten Sortimentslisten, welche in mehr als 70 %, jedoch von mindestens einer Kommune nicht als zentrenrelevant eingeordnet wurden. Dazu zählen (ggf. mit abweichenden Bezeichnungen):

- Elektronik, Computer und Multimedia,
- Foto, Film und Zubehör,
- Geschenkartikel,
- Glaswaren, Porzellan, Keramik, Haushaltswaren
- Handarbeitsartikel, Kurzwaren, Meterware, Stoffe, Wolle,
- Haushaltsgeräte,
- Musikinstrumente und Zubehör,
- Optik und Hörgerätekustik,
- Papier, Büroartikel, Schreibwaren,
- Sanitätsbedarf,
- Sportartikel,
- Telekommunikation,
- Unterhaltungselektronik (TV Hi-Fi, Video, Ton- und Datenträger)

Als **klar zentrenrelevant** sind nach dem Vergleich der einzelnen Sortimentslisten in allen ausgewählten Kommunen die Sortimente (ggf. mit abweichenden Bezeichnungen)

- Bekleidung, Wäsche,
- Bücher,
- Schuhe,

- Spielwaren,
- Sportbekleidung und Sportschuhe,
- Uhren und Schmuck

einzustufen.

Bei einigen Sortimenten war eine klare Zuordnung in die Gruppe zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant auf Grundlage der untersuchten Einzelhandelskonzepte nicht zu erkennen. Zu diese **indifferenten** Warengruppen zählen folgende Sortimente:

- Angelartikel,
- Antiquitäten, Münzen,
- Baby-/Kinderartikel (inkl. Kinderwagen),
- Elektrokleingeräte,
- Fahrräder und technisches Zubehör,
- Heimtextilien, Haus-, Tisch- und Bettwäsche,
- Gardinen, Dekostoffe,
- Jagd-, Reitartikel, Waffen,
- Kunstgewerbe,
- Sportgroßgeräte.

Für die Betrachtung des **faktischen Verkaufsflächenanteils der einzelnen Sortimente in verschiedenen Innenstädten** konnten die folgenden Einzelhandelskonzepte ausgewertet werden.

Unterzentrum

- Glückstadt, CIMA 2013
- Fehmarn, CIMA 2017

Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums

- Plön, CIMA 2011
- Meldorf, CIMA 2017
- Kappeln, Dr. Lademann und Partner 2013

Stadtrandkern 1. Ordnung

- Bad Schwartau, CIMA 2011
- Quickborn, CIMA 2017

Mittelzentrum

- Husum, Junker & Kruse 2014
- Itzehoe, CIMA 2011

Die Auswertung der Konzepte zeigt, dass u.a. nahversorgungsrelevante Sortimente wie Drogerie-, Parfümerie- und Kosmetikartikel, aber auch Lebensmittel keinen großen Anteil an Verkaufsflächen im Zentralen Versorgungsbereich der Innenstadt haben.

Außerdem befinden sich Sportartikel, Zoobedarf, Elektrogeräte und Leuchten, Unterhaltungselektronik, Möbel, Autozubehör, Baumarktartikel und Eisenwaren, Farben, Lacke, Tapeten, Gartenbedarf und Pflanzen, sowie Musikinstrumente und Waffen größtenteils auf Verkaufsflächen außerhalb der Innenstadt.

Hingegen haben Apotheken und die Warengruppen Bücher, Wäsche, Strümpfe, Bekleidung, Schuhe, Schreibwaren, Sanitärwaren, Uhren und Schmuck, Optik und Hörgerätekunst, Lederwaren, Spielwaren, PC, Büro- und Telekommunikation einen sehr hohen Verkaufsflächenanteil in den betrachteten Innenstädten.

Reformwaren, Heimtextilien, Kurzwaren und Einrichtungszubehör, Hausrat, GPK, Geschenke, Fahrräder, Foto sowie Kunst und Antiquitäten sind Sortimente, die oftmals sowohl in der Innenstadt als auch außerhalb signifikante Flächenanteile besitzen.

Soll für ein **zielförmig festgelegtes Integrationsgebot auf Ebene der Landesplanung eine einheitliche Liste der nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimente vorgegeben** werden, müsste diese nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen und das durch die Liste „scharf geschaltete“ Integrationsgebot sowohl mit Blick auf die Beschränkung der kommunalen Planungshoheit als auch in Anbetracht der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie erforderlich und verhältnismäßig sein.

Eine abschließende Abwägung erscheint theoretisch möglich, wäre mit Blick auf die Liste der zentrenrelevanten Sortimente jedoch mit erheblichem Aufwand verbunden, da für jeden Zentralen Versorgungsbereich im Land Schleswig-Holstein geprüft werden müsste, welche Sortimente konkret zentrenprägende Wirkung haben und im Hinblick auf die weitere Entwicklung dieser Zentralen Versorgungsbereiche zentrenbildende Funktion haben sollen. Im Ergebnis würde sich eine so erstellte Liste auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ beschränken müssen. Nach überschlägiger Einschätzung erscheint es fraglich, ob über die klassischen Leitsortimente der Innenstädte (z.B. Bekleidung, Schuhe/Lederwaren) hinaus viele Sortimente identifiziert werden könnten, die zentrenbildend für alle Zentralen Versorgungsbereiche im Land sind.

Die Liste der landesweit zentrenrelevanten Sortimente über diesen Kreis hinaus um weitere Sortimente zu erweitern, bedeutete eine Beschränkung der kommunalen Planungshoheit, die für jede betroffene Gemeinde gerechtfertigt sein müsste. Würde ein Sortiment in die landeseinheitliche Liste zentrenrelevanter Sortimente aufgenommen, welches in einer Gemeinde keine zentrenprägende Wirkung hat, wäre die gesamte

Verhältnismäßigkeit der Zielfestlegung in Frage gestellt. Dies könnte nur vermieden werden, wenn über eine entsprechende Ausnahmeregelung ein „Ventil“ für derartige Fälle der Unverhältnismäßigkeit geschaffen würde (vgl. dazu sogleich Kapitel 6.5.3).

6.5.3 Ausnahmen für zentrenrelevanten Einzelhandel außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche

Ist es zulässig, keine Ausnahmen für zentrenrelevanten Einzelhandel außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche zuzulassen?

Ein zielförmiges Integrationsgebot, das jenseits der Ausnahmemöglichkeit für nahversorgungsrelevante Sortimente und 10 % Randsortimente keinerlei Ausnahmemöglichkeiten für zentrenrelevanten Einzelhandel außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche zulässt, wurde in der Vergangenheit von der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung wiederholt als vereinbar mit der kommunalen Planungshoheit erachtet.⁸⁸ Jenseits der grundsätzlichen Zweifel an der Verfassungsgemäßheit einer solchen Regelung, insbesondere auch in kompetenzieller Hinsicht,⁸⁹ halten wir ein solches Integrationsgebot für unvereinbar mit der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, wie sie der Europäische Gerichtshof in seinem Appingedam-Urteil vom 30.01.2018⁹⁰ ausgelegt hat. Die Entscheidung erging zu einem Fall der kommunalen Bauleitplanung: Die planende niederländische Gemeinde hatte an einem peripheren Standort Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten pauschal ausgeschlossen. Der Europäische Gerichtshof entschied, dass diese Einzelhandelsbeschränkung den Anforderungen der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie genügen muss und der Träger der Bauleitplanung darlegen muss, dass und warum der Ausschluss zentrenrelevanter Sortimente erforderlich ist, um die im konkreten Fall verfolgten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, nämlich den „Schutz der städtischen Umwelt“, zu erreichen.

Würde ein ausnahmsloses Integrationsgebot für alle Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten auf Ebene der Landesplanung normiert, müssten sich planende Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB daran halten. Allein nach der Systematik des nationalen Planungsrechts unterlägen die Gemeinden einer strikten Zielbindung und müssten ihrerseits nicht prüfen, ob und inwieweit eine derartige Einzelhandelsbeschränkung mit Blick auf die lokale Situation erforderlich ist. Damit setzten sie sich

⁸⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 04.07.2012 – 3 S 351/11; Hess. VGH, Urt. v. 15.09.2015 – 4 C 2000/12.N.

⁸⁹ Vgl. dazu oben 0.

⁹⁰ Rs. C-31/16; vgl. dazu oben 4.2.

jedoch in Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Dass es planenden deutschen Gemeinden aus Gründen des nationalen Planungsrechts verwehrt ist, Ziele der Raumordnung in Frage zu stellen oder im Wege der Abwägung zu überwinden, ist aus europarechtlicher Sicht irrelevant (*effet utile*). Im Ergebnis bedeutet dies, dass bereits auf der vorgelagerten Ebene der Landesentwicklungsplanung für jede einzelne betroffene Gemeinde im Land Schleswig-Holstein der Nachweis erbracht werden müsste, dass der ausnahmslose Ausschluss zentrenrelevanter Sortimente außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche zur Erreichung der mit dem Integrationsgebot verfolgten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses erforderlich ist. Dieser Begründungsaufwand wird sich nach unserer Einschätzung praktisch nicht leisten lassen.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für ratsam, flexible Ausnahmemöglichkeiten vom Integrationsgebot vorzusehen, um zu verhindern, dass Gemeinden in europarechtlicher Hinsicht in die „Falle“ der Raumordnung tappen und ihre Bauleitpläne, die an das zielförmige Integrationsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB angepasst sind, aufgrund eines Verstoßes gegen die Europäische Dienstleistungsrichtlinie unanwendbar werden. Alternativ könnte das Integrationsgebot nicht als Ziel, sondern als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden, um so angemessene Standortentscheidungen auf der örtlichen Ebene der Planung zu ermöglichen.

6.5.4 Funktionaler Zusammenhang zwischen Kern- und Randsortiment

Ist die Vorgabe eines funktionalen Zusammenhangs zwischen Kern- und Randsortiment zulässig?

Das Erfordernis eines funktionalen Zusammenhangs zwischen Kern- und Randsortiment in Absatz 6 Unterabsatz 5 des LEP-Entwurfs 2018 verschärft das Integrationsgebot aus Absatz 6 Unterabsatz 3. Das ist zwar nicht per se unzulässig. Auch die Bestimmtheitsanforderungen wären wohl noch gewahrt, denn Unsicherheiten bei der Auslegung des Begriffs des „funktionalen Zusammenhangs“ könnte unter Rückgriff auf ältere Rechtsprechung begegnet werden.⁹¹ Jedoch ist aus unserer Sicht unklar, welchen Zielen das Erfordernis überhaupt dienen soll. Es erscheint uns überflüssig.

Kein Bedarf für das Erfordernis eines funktionalen Zusammenhangs

⁹¹ OVG NRW, Urt. v. 22.06.1998 – 7a D 108/96. NE – juris Rn. 27; Beschl. v. 26.01.2000 – 7 B 2023/99 – juris Rn. 19; ThürOVG, Urt. v. 21.08.2001 – 1 KO 1240/97 – juris Rn. 59.

In der Praxis der Bauleitplanung vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.04.2008⁹², mit dem das Bundesverwaltungsgericht die verbreitete Praxis der gebietsbezogenen vorhabenunabhängigen Kontingentierung von Verkaufsflächen für unwirksam erklärt hat, konnte mit dem Erfordernis eines funktionalen Zusammenhangs erreicht werden, dass Verkaufsflächenkontingente für zentrenrelevante Sortimente nicht in eigenständigen Betrieben ohne funktionalen Zusammenhang mit den vorrangig zugelassenen Betrieben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zulässig wurden. Unter der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine gebietsbezogene Verkaufsflächenkontingentierung jedoch unzulässig. Auch grundstücksbezogene Verkaufsflächenbeschränkungen sind nur dann zulässig, wenn sie konkrete Betriebstypen beschreiben.⁹³ Innerhalb eines dergestalt beschriebenen Betriebstyps erscheint es wenig wahrscheinlich, dass ein Einzelhandelsbetrieb ein Randsortiment vorhält, welches keinen funktionalen Zusammenhang mit dem Hauptsortiment hat. Vielmehr wird man den Satz aufstellen können, dass, wann immer ein Einzelhändler einen Anlass sieht, ein bestimmtes Randsortiment zu führen, dieses zumindest nach seinem individuellen Betriebskonzept einen funktionalen Zusammenhang zum Hauptsortiment aufweist. Das raumordnerische Erfordernis liefe damit leer.

Keine sachliche Rechtfertigung der Begrenzung auf 10 % und 800 qm

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Beschränkung des Angebots zentrenrelevanter Randsortimente auf 10 % der gesamten Verkaufsfläche und maximal 800 qm in Absatz 6 Unterabsatz 3 des LEP-Entwurfs 2018 bislang inhaltlich nicht hergeleitet ist. Die im Hinblick auf die Europäische Dienstleistungsrichtlinie erforderliche Darlegung der Erforderlichkeit im Sinne von Art. 15 Abs. 3 der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie steht damit noch aus. Mit einer gefestigten Planungspraxis kann die Festlegung nicht begründet werden, da im bundesweiten Vergleich die Praxis der Raumordnung insoweit höchst unterschiedlich ist. Während etwa der LEP NRW⁹⁴ Randsortimente auf maximal 2.500 qm Verkaufsfläche begrenzt, sieht das Niedersächsische LROP⁹⁵ eine Begrenzung auf etwa 800 qm und der Regionalplan der Region Stuttgart⁹⁶ eine Begrenzung auf 350 qm vor. Keine dieser raumordnerischen Festlegungen ist empirisch hergeleitet und damit europarechtlich belastbar.

Wir regen an, auf eine derartige absolute Verkaufsflächenbegrenzung zu verzichten. Stattdessen könnte das Integrationsgebot des Absatzes 6 Unterabsatz 3 so formuliert werden, dass es großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit überwiegend nicht-zentrenrelevantem Sortiment erfasst, die durch dieses Sortiment maßgeblich geprägt werden.

⁹² BVerwG, Ur. v. 03.04.2008 – 4 CN 3.07.

⁹³ BVerwG, Ur. v. 17.10.2019 – 4 CN 8.18.

⁹⁴ Plansatz 6.5-6 LEP NRW.

⁹⁵ Abschnitt 2.3 Ziff. 06 Nds. LROP.

⁹⁶ Ziff. 2.4.3.2.4 (Z) Regionalplan Region Stuttgart.

6.6 Bestandsregelung

Ist es zulässig, sämtliche Einzelhandelsstandorte, die mit dem neu geplanten Zielsystem nicht vereinbar sind, auf den Bestandsschutz zu reduzieren oder müssten Ausnahmen eröffnet werden?

Ist eine feste und einmalige 5 %-Erweiterungsoption gegenüber einer qualitativen Betrachtung zulässig?

Gegen die Bestandsschutzregelung bestehen keine rechtlichen Bedenken. Grundsätzlich genießen genehmigte Vorhaben baurechtlich Bestandsschutz, der weder durch geänderte raumordnungsrechtliche Vorgaben noch durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen durch den Träger der Bauleitplanung entzogen werden kann.

Die „planungsrechtliche Bestandsschutzregelung“ des Absatzes 11 versetzt planende Gemeinden in die Lage, Bestandssituationen trotz aktuellen Widerspruchs zum geltenden Raumordnungsrecht zu überplanen und dabei auf den Bestand festzuschreiben oder maßvolle Fortentwicklungen zu ermöglichen. Die Beschränkung auf maximal 5 % der bestehenden Verkaufsfläche erscheint als sachgerechte Pauschalierung der geringfügigkeitsgrenze. Ein sachlicher Anknüpfungspunkt für die Beschränkung auf 800 qm ist dagegen nicht ersichtlich.

Wir schlagen vor, auf diese Begrenzung zu verzichten und es stattdessen bei der 5 %-Grenze zu belassen, die darüber hinaus den Vorteil bietet, dass sie vorhabenunabhängig auch für mehrere Betriebe gilt, sodass in der Folge nicht auf den Einzelhandelsbetrieb, sondern auf die Planung der planenden Gemeinde insgesamt abgestellt werden könnte.

6.7 Allgemeines

Berücksichtigt der Entwurf ausreichend die mit den Folgen der zunehmenden Digitalisierung verbundenen Auswirkungen auf den stationären Einzelhandel?

Besondere Herausforderungen für den örtlichen Einzelhandel ergeben sich durch das immer stärkere Vordringen des Online-Handels, der aus Sicht der Verbraucher neben einem umfassenden Angebot insbesondere durch einen hohen Grad an Bequemlichkeit punktet. Auch wenn die Entwicklung des Online-Handels raumordnerisch nicht

gesteuert werden kann, können dessen Auswirkungen auf den stationären Einzelhandel dahingehend berücksichtigt werden, dass in den Wirkungsanalysen für ein Einzelhandelsvorhaben nur die Ausgaben im Einzelhandel im engeren Sinn, d.h. im klassischen stationären Einzelhandel, berücksichtigt werden. Schließlich ist auch das relevante Nachfragepotenzial, an dem der stationäre Einzelhandel primär partizipieren kann. Darauf würden noch zusätzlich die Ausgaben im Distanzhandel kommen. Ziel des stationären Handels sollte es sein, mit einem attraktiven stationären Einzelhandelsangebot zumindest nicht noch weitere signifikante Nachfrageanteile an den Online-Handel abzugeben. Umgekehrt ist zu empfehlen, dass sich der stationäre Einzelhandel durch ein paralleles Online-Geschäft zusätzliche Umsätze sichert. Dies bietet einen zusätzlichen Service für die Kunden und trägt dazu bei, auch stationäre Standorte abzusichern. Dies kann die Landesplanung zwar nicht steuern, aber zumindest anregen, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen.

Auch wenn die Etablierung eines eigenen Online-Shops bzw. einer Multi-Channel-Strategie für viele mittelständische Händler durch die eingeschränkten Ressourcen oftmals nur schwer umsetzbar ist, so sind die Einzelhandelsbetriebe dennoch gefordert, das Internet als Absatz-, Marketing- und Kommunikationsmittel zu nutzen (z.B. durch eigene Website oder auch indem Online-Marktplätze wie Ebay oder Amazon genutzt werden), um vom Kunden „gefunden“ zu werden – gerade auch in ländlichen Räumen. Zwingende Voraussetzung im Zeitalter der Digitalisierung ist aber die Online-Auffindbarkeit (z.B. bei Google/Maps). Um sich bestmöglich zu präsentieren, existiert im besten Fall eine entsprechende Verlinkung auf die unternehmenseigene Homepage.

Ebenso versuchen teilweise örtliche Initiativen durch Vernetzung sowie gemeinsame Bestell- und Lieferforen die Attraktivität des örtlichen Handels zu bündeln und somit auszubauen. Gerade für die Tourismusorte in Schleswig-Holstein hieße das, „das Urlaubsgefühl zu sich nach Hause zu holen“.

Auch wenn der Druck auf den Lebensmitteleinzelhandel durch die Digitalisierung in den letzten Jahren noch gering war, wird sich die Branche in den nächsten Jahren verändern. Maßgeblicher Treiber ist die Digitalisierung. Sie hat bereits die Lebenswelten, das Verhalten und die Erwartungen der Verbraucher verändert.

Auch künftig wird der stationäre Lebensmitteleinzelhandel bestimmend sein. Läden wird es also auch weiterhin geben, sie werden sich nur in ihrem Erscheinungsbild, der Struktur und den Funktionen verändern. Tendenziell werden sich die Verbraucher von für sie lästigen und (stupide) wiederkehrenden Einkaufsvorgängen befreien. Dieser „Lastkauf“ wird künftig stärker digital unterstützt und automatisiert werden müssen.

Parallel gewinnt der „Lustkauf“ im Ladenlokal nach unserer Beobachtung an Bedeutung und verschmilzt mit modernen Gastronomie- und Freizeitelementen. Das gestiegene Gesundheitsbewusstsein der Verbraucher lässt dabei Qualitätsaspekte

(gegenüber Preisaspekten) in den Vordergrund treten. Im Zuge der verstärkten Anwendung von immer reiferen Technologien aus dem Bereich der Künstlichen Intelligenz werden zudem neue Konzepttypen moderner Supermärkte entstehen.

Hamburg/Berlin, 26.04.2020

Ulrike Rehr

Dr. Lademann & Partner GmbH

Dr. Jan Hennig

GSK Stockmann

**Rechtsgutachten zur
Berücksichtigung dynamischer Sachverhalte
in der Regionalplanung**

erstellt von

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

im Auftrag des

Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
des Landes Schleswig-Holstein

am

10.06.2020

(185/20)

■ Prof. Dr. Wolfgang Ewer
■ Prof. Dr. Angelika Leppin
■ Prof. Dr. Marcus Arndt
■ Prof. Dr. Marius Raabe

■ Dr. Gyde Otto
■ Dr. Gunnar Postel
■ Dr. Bernd Hoefel
■ Dr. Tobias Thienel
■ Dr. Christoph Berlin
■ Dr. Jonas Dörschner

■ Walkerdamm 4 - 6
24103 Kiel
■ Telefon (04 31) 9 74 36 - 0
■ Telefax (04 31) 9 74 36 - 36
■ kanzlei@weissleder-ewer.de

■ Sitz Kiel.
■ Partnerschaftsregister:
AG Kiel PR 533 KI
■ www.weissleder-ewer.de

■ Mandate werden nur für die Partnerschaft angenommen und geführt. Vertretungsberechtigte Anwälte sind im Fußtext aufgeführt.
■ Die Gesellschafter der Partnerschaft – dies sind nicht alle aufgeführten Anwälte – sind aus dem Partnerschaftsregister ersichtlich.

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt und Gutachtenfragen	3
B. Zur Möglichkeit der Festlegung eines vom Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abweichenden Stichtags	6
C. Zur Möglichkeit von Ausnahmezulassungen zum Zeitpunkt der Regionalplanung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG	9
I. Zum Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 BNatSchG	9
1. Zu den in Betracht kommenden Ausnahmegründen	10
2. Zur Alternativenprüfung	15
3. Zum Erhaltungszustand der Populationen	18
4. Weitere Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL	19
5. Zwischenergebnis zum Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 BNatSchG	19
II. Zur Grundlage der Ausnahmezulassung (3. Regionalplanentwürfe)	20
III. Zur Zulässigkeit der Verlagerung auf die Genehmigungsebene	23
1. Zur grundsätzlich umfassenden Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen	24
2. Zur Ausnahme der auf der raumordnungsrechtlichen Ebene nicht erkennbaren Belange	25
3. Zwischenergebnis	32
IV. Zur Form der Ausnahmezulassung	33
V. Ergebnis zur Möglichkeit von Ausnahmezulassungen	38
D. Zur Erforderlichkeit einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungen an den Planentwürfen	39
I. Zur Rechtslage	39
II. Zur Würdigung der geschilderten Szenarien	46
1. Änderung an einer Potenzialfläche, nicht aber am Vorranggebiet	46
2. Änderung am Plankonzept, nicht aber an den Vorranggebieten	49
3. Geringfügige Änderungen eines Vorranggebiets	49
4. Rückkehr zu einer früheren Festlegung für eine Fläche	53
E. Zur räumlichen oder zeitlichen Begrenzung der erneuten Beteiligung	57
F. Zur separaten Beschlussfassung über nicht geänderte Regionalpläne	62
G. Zur vorherigen Beschlussfassung über den Landesentwicklungsplan	64
H. Ergebnisse des Gutachtens	65

A. Sachverhalt und Gutachtenfragen

Im Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein als Landesplanungsbehörde werden seit dem Jahr 2015 neue Regionalpläne für das gesamte Landesgebiet zum Thema Windenergie erstellt. Diese Regionalpläne sollen Vorranggebiete für die Windkraftnutzung mit Ausschlusswirkung für das übrige jeweilige Plangebiet – insgesamt das Landesgebiet – gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB festlegen. Deshalb ist die Landesplanungsbehörde besonderen rechtlichen Anforderungen ausgesetzt. Sie hat sehr eingehend zu prüfen, ob sich an den Orten, die für die Windkraftnutzung vorgesehen werden sollen, diese Nutzung tatsächlich durchsetzen kann. Deshalb hat sich die Landesplanungsbehörde bei der Erarbeitung ihrer Planentwürfe eingehend mit möglichen Hindernissen für die Zulassung von Windkraftanlagen auseinanderzusetzen. Dazu muss sie die maßgeblichen Sachverhalte landesweit zutreffend ermitteln. Die erforderlichen Daten werden ihr insbesondere von den jeweiligen Fachbehörden und in den Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsverfahren zugeleitet. Die Landesplanungsbehörde verarbeitet diese Daten in ihren Entscheidungen, ob bestimmte Flächen von vornherein als Potenzialflächen ausscheiden und ob sie sich im Wege der Abwägung als Vorranggebiete durchsetzen. Die Entwürfe der Regionalpläne weisen sodann die Vorranggebiete zeichnerisch aus.

Die Regionalplanung ist demnach in hohem Maße von der Kenntnis der Tatsachen vor Ort abhängig. Daher kann es zu Änderungen an den Planentwürfen kommen, wenn sich die Tatsachen vor Ort ändern. Dazu kann es zwar im Hinblick auf etliche Belange nicht kommen. Beispielsweise kann sich die Lage der Halligen oder der Lübecker Altstadt nicht ändern. In einigen anderen Belangen sind allerdings dynamische Änderungen vorstellbar. So können sich etwa die Horste von Großvögeln ändern und neue Horste hinzukommen. Außerdem können Einzelhäuser im Außenbereich zeitnah aufgegeben werden, so dass ihr Schutz durch einen Abstand vom nächsten Vorranggebiet nicht mehr geboten ist.

Insoweit stellt sich die Frage, wie die Landesplanungsbehörde vorzugehen hat, wenn sich im aktuellen Stadium nach der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit zu den dritten Fassungen der Regionalplanentwürfe neue Erkenntnisse über Hindernisse der Windkraftnutzung oder über den Wegfall von Hindernissen

ergeben. Vor allem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wann es eines neuen Beteiligungsverfahrens bedarf, wenn die Planentwürfe aufgrund der neuen Erkenntnisse noch geändert werden.

Dem Unterzeichner sind daher – teils mit besonderem Augenmerk auf den Fall, dass neue Erkenntnisse über Großvogelhorste eingehen – die folgenden Fragen zur Prüfung vorgelegt worden:

1. Ist es möglich, bei der bestehenden Rechtslage (§ 11 Abs. 3 Satz 1 ROG, § 7 Abs. 2 ROG) für dynamische Sachverhalte einen Stichtag für deren Berücksichtigung festzulegen, der vor dem Zeitpunkt der abschließenden Beschlussfassung durch das Kabinett liegt (z.B. Zeitpunkt des Beschlusses über die Auslegung des Entwurfes oder Ableitung aus dem Lebenszyklus der betroffenen Arten)? Müsste eine solche Regelung im Plankonzept aufgenommen werden? Würde dies eine erneute (beschränkte oder umfassende) Beteiligung bedeuten?
2. Können die aktuell in der Auslegung befindlichen Regionalplanentwürfe (3. Entwurf) als soweit verfestigt angesehen werden, dass auf dieser Grundlage artenschutzrechtliche Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG in Aussicht gestellt werden können und somit auf eine Berücksichtigung der seit der Beschlussfassung über den 3. Entwurf neu hinzugekommenen Brutplätze im Rahmen der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG verzichtet werden kann?

Unterfragen:

Wenn Frage 2 bejaht wird: In welcher Form muss das Inaussichtstellen erfolgen (z.B. in Form eines pauschalen Inaussichtstellens der Ausnahme im Entwurf der Regionalpläne, der sich auf alle folgenden Ansiedlungen bezieht)?

Ist es aufgrund der Verfestigung des Regionalplans (3. Entwurf) rechtlich zulässig, Neuansiedlungen der o.g. Großvögel derart zu berücksichtigen, dass betroffene Vorranggebiete nicht verändert werden, aber

- a) entweder auf der Ebene der Anlagengenehmigung die betroffenen Teile des Vorranggebietes nicht bebaut werden

oder

- b) oder auf der Anlagengenehmigungsebene über die artenschutzrechtlichen Fragestellungen (ergebnisoffen) entschieden wird?

Bedeutete dies eine Änderung des Plankonzeptes, die eine erneute Beteiligung erforderlich machen würde?

3. Welche Änderungen führen zwingend zu einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung?

Konkret:

Führt eine Änderung einer Potenzialfläche, ohne dass sich das Vorranggebiet selbst ändert, zu einer erneuten Beteiligung?

Führt eine Änderung des Plankonzeptes, ohne dass sich die ausgewiesenen Vorranggebiete ändern, zu einer erneuten Beteiligung?

Führt eine nur geringfügige Veränderung eines Vorranggebietes zu einer erneuten Beteiligung bzw. sind Änderungen eines Vorranggebietes denkbar, die zu geringfügig sind, als dass eine erneute Beteiligung erforderlich wird?

Wenn eine Potenzialfläche im Verlauf der drei Planentwürfe bereits mindestens einmal als Vorranggebiet und mindestens einmal als ausgeschlossene Potenzialfläche dargestellt war, muss dann zu einer Änderung für die abschließende Entscheidung des Kabinetts gegenüber dem dritten Entwurf dennoch eine erneute Beteiligung stattfinden? Schließlich bestand die Möglichkeit, zu beiden Konstellationen Stellung zu nehmen.

4. Inwieweit kann eine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung räumlich und/oder zeitlich eingeschränkt werden? Ist eine Beschränkung auf einzelne Flächen möglich, wenn es sich um ein gesamträumliches Plankonzept handelt?
5. Ist es im Fall eines gesamträumlichen Plankonzeptes möglich/zulässig, von Flächenänderungen nicht betroffene Regionalpläne festzusetzen und nur zu den betroffenen Regionalplänen eine erneute Beteiligung durchzuführen und eine spätere Beschlussfassung herbeizuführen?

Diesen Fragen wird im Folgenden nachzugehen sein.

B. Zur Möglichkeit der Festlegung eines vom Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abweichenden Stichtags

Die erste gestellte Frage lautet wie folgt:

„Ist es möglich, bei der bestehenden Rechtslage (§ 11 Abs. 3 Satz 1 ROG, § 7 Abs. 2 ROG) für dynamische Sachverhalte einen Stichtag für deren Berücksichtigung festzulegen, der vor dem Zeitpunkt der abschließenden Beschlussfassung durch das Kabinett liegt (z.B. Zeitpunkt des Beschlusses über die Auslegung des Entwurfes oder Ableitung aus dem Lebenszyklus der betroffenen Arten)? Müsste eine solche Regelung im Plankonzept aufgenommen werden? Würde dies eine erneute (beschränkte oder umfassende) Beteiligung bedeuten?“

In der Frage wird bereits zutreffend darauf hingewiesen, dass gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG (gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 ROG sind hier die Neufassung des Raumordnungsgesetzes und des Landesplanungsgesetzes anwendbar gemacht worden) für die Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den jeweiligen Raumordnungsplan maßgebend ist. Bei der Beschlussfassung über die Regionalpläne ist das der Zeitpunkt der Beschlussfassung der Landesregierung über die entsprechenden Rechtsverordnungen (§ 5 Abs. 11 Satz 2 LaplaG). Vor diese Beschlussfassung ist nicht nur die eigentliche Erarbeitung der Regionalpläne durch die Landesplanungsbehörde als Planungsträgerin (§ 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 bis 9 LaplaG) gesetzt, sondern auch die Beteiligung des Landesplanungsrats (§ 5 Abs. 11 Satz 4 LaplaG).

Die Vorgabe in § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG betrifft den maßgebenden Zeitpunkt für die Beurteilung des Abwägungsvorgangs und des Abwägungsergebnisses; sie dient der Rechtssicherheit, weil sie zweifelsfrei festlegt, dass alle nachträglichen Änderungen tatsächlicher oder rechtlicher Art auf die Abwägung keinen Einfluss mehr haben, weil die

Pflicht des Planungsträgers, das Abwägungsprogramm an den jeweils aktuellen Stand der Sach- und Rechtslage anzupassen, geendet hat,

Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 11/2011, § 12 Rn. 79, 80.

Daraus folgt zugleich, dass die Pflicht des Planungsträgers, sein Abwägungsprogramm noch an Änderungen anzupassen, bis zu dem Zeitpunkt nach § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG fortbesteht. Dies folgt auch noch aus weiteren Erwägungen:

§ 11 Abs. 3 Satz 1 ROG dient mit seiner Festlegung des maßgebenden Zeitpunkts der Präzisierung des Abwägungsgebots; an sich gehört die Bestimmung systematisch nicht so sehr zum Planerhaltungsrecht des § 11 ROG, sondern eher zum Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG,

vgl. Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, Kommentar, 14. Auflage, München 2019, § 214 Rn. 19; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 25.02.1997 – 4 NB 40.96 –, BauR 1997, S. 590, 593.

Demnach besagt § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG im Kern auch, dass das Abwägungsgebot bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan gilt. Mit § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG behandelt der Gesetzgeber

„die Frage der Abwägungsbeachtlichkeit von Änderungen der Sach- oder Rechtslage in der Zeit vor und nach der Beschlußfassung unterschiedlich,“

BVerwG, Beschluss vom 25.02.1997 – 4 NB 40.96 –, BauR 1997, S. 590, 593,

und bringt damit aber nicht nur zum Ausdruck, dass Änderungen der Sach- und Rechtslage nach dem Zeitpunkt der Beschlussfassung unbeachtlich sind, sondern ordnet im

Unterschied dazu eben auch an, dass Änderungen der Sach- und Rechtslage vor der Beschlussfassung sehr wohl noch zum Inhalt der Abwägungsentscheidung werden.

Diese Regelung entspricht zudem einem ganz allgemeinen, im Ansatz selbstverständlichen Rechtsgedanken. Danach kann für die Rechtmäßigkeit jeder Entscheidung im Grundsatz nur die Sach- und Rechtslage gelten, die bei dem Erlass dieser Entscheidung gegeben war,

Petz, in: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Band III, Stand: 05/2014, § 214 Rn. 125; vgl. auch Kukk, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Auflage, Baden-Baden 2019, § 214 Rn. 53.

Dieser allgemeine Rechtsgedanke geht aber ersichtlich nicht nur dahin, dass eine Entscheidung nicht an einer Sach- und Rechtslage gemessen werden kann, die es bei ihrem Erlass noch gar nicht gab, sondern es ist genauso allgemeingültig, dass eine Entscheidung aber an die Sach- und Rechtslage gebunden ist, die bei ihrem Erlass herrscht. Für die Regionalpläne bedeutet dies aber, dass sie vollumfänglich an der Sach- und Rechtslage zu messen sein werden, die bei der Beschlussfassung über ihren Erlass als Rechtsverordnung gegeben sein wird, weil die Regionalpläne erst dann als eine Entscheidung existent werden.

Aus diesen Gründen sehe ich leider praktisch keine Grundlage, um abweichend von § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG einen früheren Zeitpunkt der Sach- und Rechtslage im Hinblick auf einen Teilaspekt der Regionalpläne für maßgebend zu erklären. Eine vom Zeitpunkt des § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG abweichende autonome Stichtagsregelung kann es daher nicht geben. Dem steht meines Erachtens die Aussage des § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG und damit zugleich der Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) entgegen.

C. Zur Möglichkeit von Ausnahmezulassungen zum Zeitpunkt der Regionalplanung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG

Im zweiten Fragekomplex wird gefragt, ob die aktuell in der Auslegung befindlichen dritten Regionalplanentwürfe als so verfestigt angesehen werden können, dass auf ihrer Grundlage artenschutzrechtliche Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG in Aussicht gestellt werden können und somit auf eine Berücksichtigung der seit der Beschlussfassung über die dritten Entwürfe neu hinzugekommenen Brutplätze im Rahmen der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG verzichtet werden kann.

Die Antwort auf diese Frage hängt natürlich wesentlich davon ab, ob die materiellen Voraussetzungen einer Ausnahmezulassung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erfüllt sind, soweit es um die Zulassung von Ausnahmen für die Errichtung von Windkraftanlagen geht. Insoweit gibt es gewisse Zweifelsfragen. Wenn diese Fragen mit dem Ergebnis der Erteilungsfähigkeit von Ausnahmezulassungen beantwortet werden können, stellen sich dann weiter die Fragen, ob die derzeitige Erkenntnislage es bereits zulässt, Ausnahmezulassungen aufgrund der dritten Regionalplanentwürfe in Aussicht zu stellen, und in welcher Weise dies ggf. geschehen könnte.

I. Zum Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 BNatSchG

Eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten des § 44 BNatSchG kann gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG zugelassen werden, wenn

- ▶ erstens ein Ausnahmegrund aus § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG vorliegt,
- ▶ zweitens zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und
- ▶ drittens sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL) weitergehende Anforderungen enthält.

1. Zu den in Betracht kommenden Ausnahmegründen

Von den Ausnahmegründen des § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG kommt hier zunächst der Fall des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 1. Var. BNatSchG in Betracht, wonach Ausnahmen „im Interesse der Gesundheit des Menschen“ zugelassen werden können. Dieses Schutzgut ist nach der höchstrichterlichen und obergerichtlichen Rechtsprechung von besonderem Gewicht,

BVerwG, Urteil vom 06.11.2012 – 9 A 17.11 –, BVerwGE 145, S. 40, 53;
OVG Münster, Urteil vom 29.03.2017 – 11 D 70/09.AK –, zit. n. juris,
Rn. 953.

Dies entspricht auch – vor dem Hintergrund, dass dieser Ausnahmegrund auch in Art. 16 Abs. 1 Buchst. c) FFH-RL und Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG niedergelegt ist – der europäischen Rechtsprechung. Der Europäische Gerichtshof erkennt in seiner ständigen Rechtsprechung zu der vergleichbaren Ausnahmeklausel des Art. 36 AEUV die hervorgehobene Stellung des Ausnahmegrunds der menschlichen Gesundheit an, und er gesteht den Mitgliedstaaten bei dem Schutz der menschlichen Gesundheit einen erheblichen Spielraum zu:

„Unter den in Artikel 36 geschützten Gütern und Interessen nehmen die Gesundheit und das Leben von Menschen den ersten Rang ein, und es ist Sache der Mitgliedstaaten, in den durch den Vertrag gesetzten Grenzen zu bestimmen, in welchem Umfang sie deren Schutz gewährleisten wollen,“

EuGH, Urteil vom 20.05.1976 – 104/75 *De Peijper* –, Slg. 1976, S. 613, Rn. 14/18; in diesem Sinne auch EuGH, Urteil vom 10.11.1994 – C-320/93 *Ortscheit* –, Slg. 1994, S. I-5243, Rn. 16; Urteil vom 28.09.2006 – C-434/04 *Ahokainen und Leppik* –, Slg. 2006, S. I-9171, Rn. 33.

Für die Weite des Ausnahmegrunds bzw. für einen Spielraum der mitgliedstaatlichen Stellen spricht zudem der im Ansatz weite Wortlaut der Norm, nach der die Ausnahme

nur „im Interesse“ der menschlichen Gesundheit geboten sein muss. Daran ändert es auch nichts, dass § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG am Ende der Aufzählung der Ausnahmegründe „andere zwingende Gründe“ nennt. Dies könnte zwar nahelegen, dass die zuvor genannten Ausnahmegründe ebenfalls „zwingend“ sein müssten. Diese Auslegung wird aber, soweit ersichtlich, nicht vertreten, und sie ist auch nicht zwingend, denn in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG könnte ebenso gut gemeint sein, dass nur die danach zulässigen weiteren Ausnahmegründe, die weniger genau bestimmt sind als die davor genannten Gründe, „zwingend“ sein müssten. Darauf kommt es indes nicht an, denn jedenfalls ist mit der Apostrophierung als „zwingend“ auch in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG nicht gemeint, dass es sich um unentrinnbare Sachzwänge handeln müsste; ausreichend ist schon ein von Vernunft und Verantwortungsbewusstsein gelenktes Verhalten,

BVerwG, Urteil vom 12.03.2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, S. 299, 347; Urteil vom 06.11.2012 – 9 A 17.11 –, BVerwGE 145, S. 40, 53; vgl. BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2.99 –, BVerwGE 110, S. 302, 314 f.; VGH Kassel, Urteil vom 17.06.2008 – 11 C 1975/07.T –, NuR 2008, S. 785, 797; OVG Koblenz, Urteil vom 08.07.2009 – 8 C 10399/08 –, zit. n. juris, Rn. 210.

Zwar gelten für den Ausnahmegrund der menschlichen Gesundheit dann strenge Anforderungen an den Nachweis von Art und Umfang der mit dem Vorhaben in dieser Hinsicht erzielbaren Wirkungen; eine nur pauschale Betrachtungsweise genügt nicht,

BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2.99 –, BVerwGE 110, S. 302, 312 ff.; Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 14.07 –, BVerwGE 131, S. 274, 311 (Rn. 125).

Im Ergebnis kann aber beispielsweise der Bau einer Autobahn wegen der Verlagerung von Stadtverkehr auf diese Straßenform den Ausnahmegrund des Interesses der menschlichen Gesundheit tragen,

s. BVerwG, Urteil vom 06.11.2012 – 9 A 17.11 –, BVerwGE 145, S. 40, 53 (Rn. 66),

ebenso wie der Bau einer Ortsumgehung schon deshalb unter den Ausnahmegrund fallen kann, weil mit ihr der Ortskern entlastet wird und so eine „Verringerung der Belastung der Bevölkerung mit Luftschadstoffen und Lärm“ eintritt,

OVG Münster, Urteil vom 29.03.2017 – 11 D 70/09.AK –, zit. n. juris, Rn. 953.

Gleichfalls kann die Sicherung einer der menschlichen Gesundheit förderlichen Abfall- und Abwasserbeseitigung für den Ausnahmegrund der Interessen der menschlichen Gesundheit ausreichen,

Schütte/Gerbig, in: Schlacke, Gemeinschaftskomentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage, Köln 2017, § 45 Rn. 30.

Wird dies aber anerkannt, dann liegt es auch nahe, dass der Ausbau der Windkraftnutzung der Vermeidung von Emissionen von klimaschädlichen Stoffen wie CO₂ und von anderen Stoffen und damit dem Schutz der menschlichen Gesundheit dient. Dass der Ausbau der Windkraftnutzung diese Wirkung hat, steht außer Frage.

Darüber hinaus könnte aus denselben Gründen der Ausnahmegrund der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt, ebenfalls nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG, in Betracht kommen. Weiterhin kommt es in Betracht, den zulässigen Grund einer Ausnahme „im Interesse [...] der öffentlichen Sicherheit“ in Anspruch zu nehmen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann etwa eine Unterbrechung der Versorgung mit Erdölprodukten die öffentliche Sicherheit schwer beeinträchtigen, weil von den Energiequellen nicht nur das Funktionieren der Wirtschaft, sondern auch das Funktionieren der Einrichtungen und der wichtigen öffentlichen Dienste und sogar das Überleben der Bevölkerung abhängen,

EuGH, Urteil vom 10.07.1984 – 72/83 *Campus Oil* –, Slg. 1984, S. 2727, Rn. 34; s. dazu auch VGH München, Urteil vom 19.02.2014 – 8 A 11.40040 –, zit. n. juris, Rn. 849.

Gleichfalls ist in der europäischen Rechtsprechung anerkannt, dass das Ziel, die Sicherheit der Energieversorgung auch im Krisenfall zu gewährleisten, zu den Gründen der öffentlichen Sicherheit gehört,

EuGH, Urteil vom 04.06.2002 – C-503/99 *Kommission ./. Belgien* –, Slg. 2002, S. I-4809, Rn. 46.

Ebenfalls kann der Ausnahmegrund der „anderen zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG einschlägig sein. Auch insoweit kann das Interesse an einer kontinuierlichen Energieversorgung in Ansatz gebracht werden,

Schütte/Gerbig, in: *Schlacke, Gemeinschaftskomentar zum Bundesnaturschutzgesetz*, 2. Auflage, Köln 2017, § 45 Rn. 34.

Dies entspricht auch der Einschätzung des Bundesgesetzgebers; laut diesem kann auch für Vorhaben privater Träger im Bereich der Erneuerbaren Energien der Tatbestand des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG in Anspruch genommen werden, weil dabei hinreichend gewichtige öffentliche Belange den privaten Belangen zur Seite stehen und die Realisierung der Vorhaben verlangen,

BT-Drucks. 18/11939, S. 17.

Kontrovers diskutiert wird allerdings, ob der Ausnahmegrund des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG auf den Artenschutz der europäischen Vogelarten angewendet werden kann. Hintergrund dieser Diskussion ist, dass die Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG keinen entsprechenden Ausnahmegrund enthält. In der jüngeren erstinstanzlichen Rechtsprechung ist daher im Ergebnis verneint worden, dass dieser Ausnahmegrund im Hinblick auf den Vogelschutz eingreife,

VG Gießen, Urteil vom 22.01.2020 – 1 K 6019/18.GI –, zit. n. juris, Rn. 107 ff. (auch gegen alle anderen bisher genannten Ausnahmegründe); s. auch bereits Lau, Neues aus Luxemburg zum Artenschutz, NuR 2013, S. 685, 688.

In der Literatur wird dies aber überwiegend anders beurteilt,

s. Dolde, Artenschutz in der Planung, NVwZ 2008, S. 121, 125; Gellermann, Die „Kleine Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 2007, S. 783, 789; Schütte/Gerbig, in: Schlacke, Gemeinschaftskomentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage, Köln 2017, § 45 Rn. 32.

In der Rechtsprechung gibt es noch keine eindeutigen Stellungnahmen. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat dem eben zitierten Verwaltungsgericht Gießen aber tendenziell widersprochen,

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.02.2020 – OVG 11 S 8/20 –, zit. n. juris, Rn. 39,

und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat zuvor ebenfalls eine Tendenz zu der anderen Ansicht erkennen lassen,

VGH München, Urteil vom 19.02.2014 – 8 A 11.40040 –, zit. n. juris, Rn. 846.

Es ist demnach aber überwiegend wahrscheinlich, dass für die Errichtung von Windkraftanlagen mindestens ein Ausnahmegrund nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 oder Nr. 5 BNatSchG tatbestandlich einschlägig sein wird.

2. Zur Alternativenprüfung

Auch bei Erfüllung eines der in § 45 Abs. 7 Satz 1 BNatSchG genannten Ausnahmetatbestände darf eine Ausnahme nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind (§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommen diejenigen Varianten in Betracht, mit denen sich die zulässigerweise verfolgten Projektziele noch verwirklichen lassen. Insofern sind aber auch solche Alternativen relevant, mit denen die Planungsziele nur eingeschränkt erreicht werden können,

BVerwG, Urteil vom 17.01.2007 – 9 A 20.05 –, BVerwGE 128, S. 1, 66 (Rn. 143).

Die Nachteile, die mit einer Alternative für die Zielerreichung oder für einen Vorhabenträger verbunden sind, dürfen jedoch nicht unverhältnismäßig sein. Dies folgt aus dem auch im Unionsrecht – dort als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts – anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eine Alternative ist daher dann unzumutbar, wenn sie außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem mit ihnen erreichbaren Gewinn für Natur und Umwelt stehen. Dabei können auch finanzielle Erwägungen den Ausschlag geben,

BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2.99 –, BVerwGE 110, S. 302, 311;
Urteil vom 17.05.2002 – 4 A 28.01 –, BVerwGE 116, S. 254, 267.

Ohnehin sind nur solche Alternativen zu prüfen, die nicht die Identität des Vorhabens als solche berühren,

Kratsch, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2011, § 45 Rn. 42.

Deshalb gilt auch:

„Abstriche am Planungsziel [sind] (nur) zumutbar, solange das Planungsziel nicht im Wesentlichen verfehlt wird und die Alternativlösung deshalb auf ein ‚anderes Projekt‘ hinauslaufen würde,“

OVG Koblenz, Urteil vom 08.07.2009 – 8 C 10399/08 –, zit. n. juris, Rn. 232.

Außerdem gilt für die Alternativenprüfung eine Grenze der Zumutbarkeit:

„Die Zumutbarkeit bezieht sich dabei zum einen auf die objektive Realisierbarkeit – auch in zeitlicher Hinsicht –, zum anderen auf die Finanzierbarkeit der Alternativlösung. Zumutbar ist danach eine Alternative, wenn sie objektiv tatsächlich in einer Weise realisierbar ist, die das öffentliche Interesse an dem Projekt noch in zumutbarer Weise befriedigt,“

OVG Koblenz, Urteil vom 08.07.2009 – 8 C 10399/08 –, zit. n. juris, Rn. 232.

Aus alledem folgt für die Alternativenprüfung im Rahmen der Regionalplanung, dass für den Fall, dass Windkraftanlagen in einem vorgesehenen Vorranggebiet ein Zugriffsverbot nach § 44 BNatSchG verwirklichen würden, nach einer Alternative eines anderen Gebiets zu suchen ist. Dabei sind die Vorteile für den Artenschutz, die ein anderes Gebiet ggf. bringt, ins Verhältnis zu den etwaigen Nachteilen für die Erreichung der Energieziele zu setzen. Solche Nachteile für die Energieziele können sich etwa aus einem geringeren Energieertrag an dem Alternativstandort oder aus erheblich höheren Kosten für die Vorhabenträger ergeben. Die Kosten für die Vorhabenträger sind schon als solche berücksichtigungsfähig (s.o.). Sie sind außerdem für die Energieziele an sich relevant, weil sie darüber entscheiden könnten, ob das Vorranggebiet ausgenutzt wird.

Weil es hierbei um eine Abwägung geht, ist im Fall der Alternativenprüfung erneut in die planerische Abwägung über die Festlegung des artenschutzrechtlich betroffenen Gebiets und der alternativ in Betracht kommenden Gebiete mit einer besseren artenschutzrechtlichen Lage einzusteigen. Dass man sich bereits in der Abwägung gegen die Festlegung eines alternativ in Betracht kommenden Gebiets als Vorranggebiet

entschieden hat, schließt nicht das Gebot aus, dieses Gebiet im Rahmen der Alternativenprüfung erneut zu prüfen. Das Bedürfnis einer artenschutzrechtlichen Ausnahme für das bisher vorgesehene Vorranggebiet ist also in einen – ggf. erneuten – Abgleich zwischen den in Betracht kommenden Gebieten unter Berücksichtigung aller jeweils für und gegen die Festlegung als Vorranggebiet sprechenden Belange einzustellen. Somit muss ggf. die bisherige planerische Abwägung „wieder aufgeschnürt“ werden, wenn sich ein Bedürfnis nach einer artenschutzrechtlichen Ausnahme ergibt.

Dieses erneute „Aufschnüren“ wird allerdings nur im Ausnahmefall auch die bisherige Einschätzung über die sog. weichen Tabukriterien umfassen müssen. Diese Kriterien zeichnen sich dadurch aus, dass auf den Flächen, die von ihnen erfasst werden, nach dem Willen des Planungsträgers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen „von vornherein“ ausgeschlossen werden „soll“,

BVerwG, Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 2.04 –, BVerwGE 122, S. 109, 112;
Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11 –, BVerwGE 145, S. 231, 233 (Rn. 10).

Demnach dürfen Flächen aufgrund der weichen Tabukriterien vorab ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung einer Fläche für die Windenergie sprechen. Der Planungsträger muss sie aber einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die Windenergienutzung nicht substantiell Raum schafft,

BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11 –, BVerwGE 145, S. 231, 234 (Rn. 12).

Danach liegt es aber sehr nahe, dass die weichen Tabukriterien nicht wieder geöffnet werden müssen, wenn eine Alternativenprüfung nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG durchzuführen ist. Dafür spricht zunächst, dass die Alternativenprüfung eine Prüfung alternativ in Betracht kommender Flächen und dabei ggf. auch eine erneute Überprüfung der bisherigen Entscheidung betreffend bestimmte Flächen verlangt, dass aber

die weichen Tabukriterien nicht flächenbezogen sind, sondern umfassende Grundsätze definieren. Diese Grundsätze dürften wegen der erneuten flächenscharfen Überprüfung nicht in Frage zu stellen sein, weil sie auf einer Ebene oberhalb der Flächenbewertung Anwendung finden. Hinzu kommt dann noch, dass die weichen Tabukriterien das selbst gesetzte Planungsziel definieren. Dies tun sogar nur die weichen Tabukriterien, denn die harten Tabuzonen scheiden schon kraft zwingender gesetzlicher Vorgaben als Konzentrationsflächen für die Windkraftnutzung aus,

BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11 –, BVerwGE 145, S. 231, 234 (Rn. 13).

Die harten Tabukriterien beschreiben daher nicht das autonome Planungsziel, sondern nur seine zwingenden äußersten Grenzen. Demgegenüber bestimmen die weichen Tabukriterien das Planungsziel. Die Abstriche vom Planungsziel, die im Rahmen der Alternativenprüfung hinzunehmen sind, spielen sich ggf. im Rahmen der planerischen Abwägungskriterien ab, denn nur bei diesen Kriterien kann noch von bloßen Abstrichen die Rede sein, während Änderungen an den weichen Tabukriterien zu einer Konzeptalternative führen würden, die bei der Alternativenprüfung nicht mehr zu berücksichtigen ist.

3. Zum Erhaltungszustand der Populationen

Weiterhin darf gemäß § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG eine Ausnahme nur zugelassen werden, wenn sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art aufgrund der Ausnahme nicht verschlechtert. Bei der Beurteilung des künftigen Erhaltungszustands der Populationen betroffener Arten ist nicht allein auf die jeweilige örtliche Population abzustellen. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Population, die über das Plangebiet hinaus vorkommt, in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet als lebensfähiges Element erhalten bleibt,

BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, S. 116, 322; Urteil vom 12.03.2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, S. 299, 374 f.; VGH München, Urteil vom 19.02.2014 – 8 A 11.40040 u.a. –, zit. n. juris, Rn. 855;

vgl. auch EuGH, Urteil vom 14.06.2007 – C-342/05 *Kommission ./.* *Finnland* –, Slg. 2007, S. I-4713, Rn. 26 f.

Das ist bei den hier in Rede stehenden Arten nach den mir vorliegenden Erkenntnissen gesichert.

4. Weitere Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL

§ 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG besagt am Ende noch, dass etwaige weitergehende Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL zu beachten sind. Diese Klausel ist nach heutigem Verständnis letztlich überflüssig, weil Art. 16 Abs. 1 FFH-RL nach dem richtigen Verständnis der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs,

vgl. EuGH, Urteil vom 14.06.2007 – C-342/05 *Kommission ./.* *Finnland* –, Slg. 2007, S. I-4713, Rn. 29, und dazu BVerwG, Beschluss vom 17.04.2010 – 9 B 5.10 –, Buchholz 451.91 Europ UmweltR Nr. 46,

keine zusätzlichen Voraussetzungen aufstellt und insbesondere keine „außergewöhnlichen Umstände“ verlangt,

vgl. zum Ganzen nur Schütte/Gerbig, in: *Schlacke*, *Gemeinschaftskomentar zum Bundesnaturschutzgesetz*, 2. Auflage, Köln 2017, § 45 Rn. 48 ff.

5. Zwischenergebnis zum Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 BNatSchG

Die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG werden daher sehr wahrscheinlich erfüllt werden können. Eine Einzelfallprüfung ist in diesem Gutachten zur abstrakten Rechtslage nicht möglich.

II. Zur Grundlage der Ausnahmezulassung (3. Regionalplanentwürfe)

Nachdem der Tatbestand des § 45 Abs. 7 BNatSchG grundsätzlich erfüllt sein kann, stellt sich weiter die Frage, ob für die Prüfung und die Erteilung der Ausnahmezulassung die dritten Regionalplanentwürfe ausreichen.

Gemäß § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG können die Landesregierungen Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen. Daraus folgt, dass Ausnahmen aus Sicht des Bundesgesetzgebers nicht allein im Einzelfall und – soweit es Windkraftanlagen betrifft – anlässlich eines Genehmigungsverfahrens erteilt werden können. Allerdings fordert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bei Ausnahmeentscheidungen eine konkrete Abwägung im Einzelfall, mit der das konkrete Gewicht eines Vorhabens zu seinen konkreten Auswirkungen auf die Umwelt ins Verhältnis gesetzt wird. Der Gerichtshof hat insoweit eine vor ihm angegriffene behördliche Prüfung aus den folgenden Gründen gebilligt:

„[Der Landeshauptmann der Steiermark] hat sich daher nicht bloß in abstrakter Weise auf das übergeordnete allgemeine Interesse gestützt, das die Erzeugung erneuerbarer Energien darstellt, sondern seiner Schlussfolgerung, dass die Bedingungen für eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot erfüllt seien, eine detaillierte und spezifische wissenschaftliche Prüfung dieses Vorhabens zugrunde gelegt,“

und er hat deshalb die Rüge der Kommission,

„dass die Wasserkraft nur eine neben anderen erneuerbaren Energien sei und dass die Energie, die von dem Wasserkraftwerk, auf das sich das streitige Vorhaben beziehe, erzeugt werde, nur geringfügige Auswirkungen auf die Stromversorgung sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene habe,“

zurückgewiesen,

EuGH, Urteil vom 04.05.2016 – C-346/14 *Kommission ./. Österreich* –, NVwZ 2016, S. 1161, 1166 f. (Rn. 80, 82).

In einem ähnlichen Sinne hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen, dass zwar an den erneuerbaren Energien ein hohes öffentliches Interesse bestehe, dass sich aber daraus

„nicht generell ableiten [lasse], dass demgegenüber alle anderen betroffenen Belange nachrangig sind,“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

VGH München, Beschluss vom 06.09.2016 – 8 CS 15.2510 –, NuR 2017, S. 63, 66 (Rn. 38).

Diese Ausführungen legen es nahe, dass zwar die Erzeugung erneuerbarer Energien fähig ist, einen Ausnahmegrund zu ergeben, dass aber eine Würdigung des jeweiligen Einzelfalls geboten ist. Zu fragen ist daher, ob die dritten Regionalplanentwürfe und ihre Grundlagen bereits eine hinreichende Grundlage für die Prüfung der Ausnahmezulassung ergeben können.

Insoweit ist zu sehen, dass die Ausnahmen jeweils einzelfallbezogen für die einzelnen Vorranggebiete geprüft und ggf. zugelassen werden sollen. Dabei dürfte es so liegen, dass die Landesplanungsbehörde und die Naturschutzbehörden aufgrund der Daten des Planungsvorgangs beurteilen können, in welcher Weise und in welchem Grad eine geschützte Art betroffen sein wird. In entsprechender Weise wird dann auch der Beurteilung der Behörden unterliegen, wie sich die artenschutzrechtliche Lage und die gegenläufigen, in die Abwägung bei der Alternativenprüfung einzustellenden, Belange bei den alternativ in Betracht kommenden Gebieten darstellen.

Ausgehend von dieser Sachlage dürfte die Datengrundlage der dritten Planentwürfe grundsätzlich ausreichen, um Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zu begründen. Die Entwürfe können aber nach den obenstehenden Ausführungen zur Alternativenprüfung nicht so verwendet werden, dass eine Ausnahme u.a. darauf gestützt wird, eine

Alternative sei nicht gegeben oder nicht zumutbar, weil die anderen in Betracht kommenden Flächen bereits abgewogen seien. Diese Abwägung muss vielmehr, wie bereits ausgeführt wurde, anlässlich der Prüfung einer neuen Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG ggf. „wieder aufgeschnürt“ werden. Dies folgt daraus, dass die Alternativenprüfung selbst eine Abwägung enthält; dieser besonderen Abwägung kann nicht ohne Weiteres entgegengehalten werden, es habe bereits eine Abwägung gegeben, die die Ausnahme aber noch nicht in den Blick genommen hatte.

Nicht unbedenklich ist aber noch das Argument, die Ausnahme auf der planerischen Ebene könne nicht hinreichend konkret und gesichert sein (zum Aspekt der rechtlichen Sicherheit noch nachfolgend unter C. IV.), weil die Regionalpläne für viele Jahre in Geltung sein sollen. Dies hat die Kanzlei Mohr kürzlich in einer Stellungnahme für die Gemeinden Passade und Höhndorf-Gödersdorf vom 10.03.2020 geltend gemacht. In der Tat ist festzustellen, dass die Regionalpläne für viele Jahre die Grundlage für die Genehmigung von Windkraftanlagen bilden sollen. Allerdings ist zugleich festzustellen, dass eine artenschutzrechtliche Ausnahmezulassung auch im Normalfall auf Dauer gilt. Sie schließt die Anwendung des jeweiligen Zugriffsverbots für ihren Regelungsbereich materiell-rechtlich aus. In dem angeführten Fall des Europäischen Gerichtshof ist die Ausnahme etwa für den Bau eines Wasserkraftwerks erteilt worden, das dann auch betrieben wurde. Darin lag offenbar kein Problem. Die zitierte Rechtsprechung dürfte daher dahin gehen, dass bei der Zulassung einer Ausnahme eine konkrete Auseinandersetzung mit der fachwissenschaftlichen Lage geboten ist. Sie dürfte aber eher nicht dahin lauten, dass die Ausnahme nur aufgrund einer Prüfung, die zeitnah zu den auf ihrer Grundlage erlaubten Zugriffen stattfindet, zugelassen werden könnte. Die Ausnahmezulassung muss nämlich offenbar nicht erlöschen, wenn sich die Sachlage bei den Zugriffen ändert, und sie ist auch nicht darauf angewiesen, dass die Zugriffe zeitnah zu ihrer Zulassung stattfinden, denn dass die Zugriffe eine Vergrämungswirkung für sonst mögliche zukünftige Populationen entfalten, ist keine Voraussetzung für die Ausnahmezulassung. Insoweit ist allerdings die Reichweite der zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs noch nicht abschließend geklärt.

Die Frage, ob die dritten Regionalplanentwürfe eine hinreichend verfestigte Grundlage für artenschutzrechtliche Ausnahmen bilden können, ist deshalb so zu beantworten,

dass die Datengrundlage dieser Entwürfe für die Prüfung einer Ausnahmezulassung ausreichen dürfte, dass aber die Gebietskulisse der Planentwürfe nicht schon bestimmt, welche anderen für die Windkraft geeigneten Flächen bei der Alternativenprüfung nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG einbezogen werden können. Erst recht können die Planentwürfe noch nicht festlegen, dass überhaupt keine Alternativen bestehen, weil über alle anderen Flächen schon eine Abwägung zulasten der Windkraftnutzung erfolgt wäre.

III. Zur Zulässigkeit der Verlagerung auf die Genehmigungsebene

Weiter ist gefragt worden, ob es aufgrund der Verfestigung des Regionalplans rechtlich zulässig wäre, Neuansiedlungen von Großvögeln oder andere dynamische Änderungen des Sachverhalts derart zu berücksichtigen, dass betroffene Vorranggebiete nicht verändert werden, aber

- a) entweder auf der Ebene der Anlagengenehmigung die betroffenen Teile des Vorranggebietes nicht bebaut werden

oder

- b) oder auf der Anlagengenehmigungsebene über die artenschutzrechtlichen Fragestellungen (ergebnisoffen) entschieden wird?

Auf der Ebene der Regionalpläne kann nicht entschieden werden, dass eine Fläche eines Vorranggebietes auf der Ebene der Anlagengenehmigung nicht bebaut werden solle. Eine solche Vorgabe wäre nur als Planinhalt vorstellbar (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB), und sie widerspräche in diesem Fall der Festlegung als Vorranggebiet.

Es kann sich allerdings die Frage stellen, ob der Aspekt des Artenschutzes mit Blick auf eine Neuansiedlung von Großvögeln oder ein anderer rechtlicher Aspekt, der durch eine Änderung des Sachverhalts neu aufgeworfen wird, auf die Genehmigungsebene verlagert werden darf. In diesem Fall würde dann dort ergebnisoffen entschieden.

1. Zur grundsätzlich umfassenden Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen

Insoweit ist in erster Linie darauf zu hinweisen, dass der Landesplanungsbehörde aus dem Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG eine Pflicht erwächst, bei der Erstellung einer Konzentrationszonenplanung anhand der harten und weichen Tabukriterien und der Abwägungskriterien sicherzustellen, dass

„sich die betroffenen Vorhaben an [den für sie vorgesehenen] Stelle[n] gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen,“

weil nur dann ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept entsteht, in dem der Ausschluss von Anlagen in Teilen des Plangebiets dadurch gerechtfertigt ist, dass diese Anlagen an anderen Stellen tatsächlich werden entstehen können,

BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01 –, BVerwGE 117, S. 287, 294;
Urteil vom 13.03.2003 – 4 C 4.02 –, BVerwGE 118, S. 33, 37; Urteil vom
18.08.2015 – 4 CN 7.14 –, BVerwGE 152, S. 372, 375 (Rn. 8); Beschluss
vom 30.01.2019 – 4 BN 4.18 –, zit. n. juris, Rn. 6.

Die Planung für die Windkraftnutzung an einigen Stellen mit Ausschlusswirkung für das übrige jeweilige Plangebiet – insgesamt das Landesgebiet – gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bringt es somit mit sich, dass zu der Abwägung eine grundsätzlich umfassende Prüfung aller möglichen Genehmigungshindernisse gehört. Diese Abwägung muss sich gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG – wie gesehen (s.o., unter B.) – auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung der Landesregierung gemäß § 5 Abs. 11 Satz 2 LaplaG beziehen.

Eine Verlagerung auf die Genehmigungsebene brächte es mit sich, dass auf der Ebene der Regionalplanung eben nicht gesichert wäre, dass sich die Windkraftvorhaben an den für sie vorgesehenen Stellen gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Damit wäre die Regionalplanung aber nach der eben zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung grundsätzlich abwägungsfehlerhaft, weil der Ausschlusswirkung für

das übrige Plangebiet eben nicht mehr die Sicherheit der Zulässigkeit der Anlagen an den für sie festgelegten Stellen gegenüberstünde.

2. Zur Ausnahme der auf der raumordnungsrechtlichen Ebene nicht erkennbaren Belange

Eher der Vollständigkeit halber – dies dürfte hier nicht wesentlich weiterhelfen – sei noch erwähnt, dass daraus aber nicht folgt, dass bei der Raumordnungsplanung ausnahmslos alle Belange bis ins Detail zu ermitteln und abzuwägen wären. Vielmehr verlangt § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG die Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange nur,

„soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind.“

Dies entspricht, wie das Bundesverwaltungsgericht mehrfach erläutert hat, dem Wesen und der Aufgabe der Raumordnungsplanung:

„Der Senat hat in diesem Zusammenhang aus den Aufgaben der Raumordnung als einer zusammenfassenden, übergeordneten Planung, ihrer weiträumigen Sichtweise und ihrem Rahmencharakter die Befugnis des Planungsträgers zur Typisierung abgeleitet (BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 <44>). Das Abwägungsmaterial braucht mithin nicht so kleinteilig zusammengestellt zu werden wie auf den nachgeordneten Planungsebenen (BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 2014 - 4 B 56.13 - ZfBR 2014, 583 Rn. 8), es sei denn, kleinteilige private Belange wären dann auch auf der nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsebene nicht mehr zu prüfen (vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 7 Rn. 33),“

BVerwG, Beschluss vom 10.02.2016 – 4 BN 37.15 –, BauR 2016, S. 1004, 1006; so auch OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2018 – 12 KN 38/17 –, BauR 2018, S. 1207, 1209; OVG Greifswald, Beschluss vom 26.06.2019 – 3 KM 83/17 –, ZNER 2019, S. 492, 493 (Rn. 12).

Die im Raumordnungsrecht gebotene Abwägung ist demnach ebenenspezifisch,

Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 03/2016, § 3 Rn. 30; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 7 Rn. 31; Schmitz/Haselmann, Das raumordnerische Wegplanen von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen und seine entschädigungsrechtlichen Folgen, NVwZ 2015, S. 846, 851.

Die Regionalplanung hat insoweit grundsätzlich nicht die Aufgabe, die Vorhabenzulassung fallgenau vorwegzunehmen, sondern sie beschränkt sich grundsätzlich auf die Abgrenzung von Bereichen in einer allgemeinen Größenordnung und annähernden räumlichen Lage, während die konkrete Umsetzung der planerischen Entscheidung auf Gemeindeebene sowie der Vorhabenzulassung vorbehalten ist,

OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007 – 8 A 4566/04 –, ZUR 2007, S. 592, 594, m.w.N.

Dies gilt auch, soweit die raumordnungsrechtliche Planung wegen § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB in das Bodenrecht hineinreicht. Insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt:

„Dies gilt auch dann, wenn – wie hier – Konzentrationsflächenplanung und Ausschlusswirkung miteinander verknüpft werden,“

BVerwG, Beschluss vom 22.05.2014 – 4 B 56.13 –, BRS 82 Nr. 2.

Zwar gelten bei der Festlegung von Vorranggebieten wegen der relativ tiefgreifenden Regelung durch die raumordnungsrechtliche Ebene höhere Anforderungen an die planerische Abwägung,

OVG Münster, Urteil vom 01.10.2002 – 20 A 1945/99 –, zit. n. juris, Rn. 162; Anders, Abwägung in Regionalplänen bei der Festlegung von Konzentrationszonen, NuR 2004, S. 635, 641, m.w.N.; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 7 Rn. 33.

Auch dazu ist aber in der jüngeren obergerichtlichen Rechtsprechung ausgeführt worden:

„Mit der Darstellung von Konzentrationsflächen wird zum Ausdruck gebracht, dass die der Abwägung zugänglichen öffentlichen Belange geringer gewichtet werden als die Windenergienutzung. Es liegt in der Konsequenz des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, dass sich der Planer hierbei in die Situation des Sachbearbeiters in der Behörde versetzen muss, die für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zuständig ist. Angesichts der Großflächigkeit des Planungsraums, der von einem Regionalplan abgedeckt wird, kann der Planer die öffentlichen Belange jedoch nicht so intensiv ermitteln und bewerten wie der Bearbeiter, der über einen Genehmigungsantrag für eine konkrete Anlage zu entscheiden hat. Es muss nicht für jeden denkbaren Standort im Planungsraum ein fiktives Genehmigungsverfahren durchgeführt werden (vgl. OVG NW, Urt. v. 06.09.2007 – 8 A 4566/04 –, a.a.O. RdNr. 180 ff.; Gatz, DVBl. 2017, 461 <467>). Die Abwägung auf der Ebene der Raumordnung ist, obwohl sie dem Zielcharakter entsprechend ‚abschließend‘ ist, nicht notwendig auch ‚umfassend‘, weil gemäß § 7 Abs. 2 ROG nur solche Belange abgewogen werden müssen, die schon auf der Ebene der Raumordnung erkennbar und von Bedeutung sind (vgl. Haselmann, [ZfBR 2014, S. 529,] 532),“

OVG Magdeburg, Urteil vom 05.12.2018 – 2 L 47/16 –, zit. n. juris, Rn. 116.

Dies gilt dann u.a. auch für die Abarbeitung der Belange des Artenschutzes. Deshalb kann der Träger einer Raumordnungsplanung etwa darauf verzichten, zusätzlich zu der Berücksichtigung der vorhandenen und ggf. aktualisierten Informationen, die er von den

Fachbehörden erhalten hat, noch selbst „spezielle“ artenschutzrechtliche Prüfungen in Auftrag zu geben,

Schmitz/Haselmann, Das raumordnerische Wegplanen von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen und seine entschädigungsrechtlichen Folgen, NVwZ 2015, S. 846, 851.

Dazu ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung maßstabsbildend ausgesprochen worden:

„Sind bestimmte Aspekte auf der regionalplanerischen Ebene nicht in allen Einzelheiten geklärt, darf die Prüfung, an welcher Stelle konkret die ausgewiesene Nutzung realisiert werden kann, und damit die Ausformung des Eignungsgebietes dann der Bauleitplanung bzw. dem konkreten Anlagenzulassungsverfahren vorbehalten bleiben, wenn feststeht, dass die betreffenden Belange keinesfalls die Eignung eines auszuweisenden Gebietes (oder gar mehrerer) insgesamt oder mit der ganz überwiegenden Fläche in Frage stellen. Nur unter diesen Voraussetzungen entginge der Planungsträger nämlich der Gefahr, durch die weitgehende Verlagerung der Konfliktbewältigung hinsichtlich bestimmter, auf der Ebene der Regionalplanung bereits erkennbarer Belange auf die der kommunalen Bauleitplanung (oder der Anlagenzulassung) die an sich beabsichtigte ‚innergebietliche Steuerungswirkung‘ derart zu schwächen, dass den von der Ausschlusswirkung erfassten Flächen letztlich kein hinreichende Potenzial an Flächen für die Windenergienutzung mehr gegenübersteht (vgl. hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 - OVG 2 A 1.10 -, juris Rn. 40),“

OVG Greifswald, Urteil vom 03.04.2013 – 4 K 24/11 –, zit. n. juris, Rn. 99; Urteil vom 19.06.2013 – 4 K 27/10 –, zit. n. juris, Rn. 112 (das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18.08.2015 – 4 CN 7.14 –, BVerwGE 152, S. 372 ff., der Revision gegen das letztere Urteil stattgegeben, allerdings aus einem anderen Grund).

An dieser Stelle hat das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern für eine Verlagerung einer Fragestellung auf die nachgeordnete Planungsebene oder auf die Ebene der Vorhabenzulassung zur Voraussetzung gemacht, dass für den Plangeber aber bereits

„feststeht, dass die betreffenden Belange keinesfalls die Eignung eines auszuweisenden Gebietes (oder gar mehrerer) insgesamt oder mit der ganz überwiegenden Fläche in Frage stellen.“

Dies dürfte jedoch zugleich im Zusammenhang mit der nachfolgenden Feststellung zu lesen sein, nach der der Plangeber der Gefahr entgehen muss,

„durch die weitgehende Verlagerung der Konfliktbewältigung hinsichtlich bestimmter, auf der Ebene der Regionalplanung bereits erkennbarer Belange auf die der kommunalen Bauleitplanung (oder der Anlagenzulassung) die an sich beabsichtigte ‚innergebietliche Steuerungswirkung‘ [...] zu schwächen,“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

OVG Greifswald, Urteil vom 03.04.2013 – 4 K 24/11 –, zit. n. juris, Rn. 99;
Urteil vom 19.06.2013 – 4 K 27/10 –, zit. n. juris, Rn. 112.

Diese Hervorhebung des Umstands, dass der Plangeber sich nicht

„einer eigenen Abwägung von Belangen, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, bewusst enthalten und die Konfliktbewältigung weitgehend auf die kommunale Bauleitplanung bzw. das immissionsschutzrechtliche Anlageneignungsverfahren verlagern“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

darf, entspricht auch der übrigen Rechtsprechung, die das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern an den zitierten Stellen in Bezug genommen hat,

s. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2010 – OVG 2 A 1.10 –, zit. n. juris, Rn. 40.

Dies spricht dafür, dass die Verlagerung auf eine nachgeordnete Ebene jedenfalls bei solchen Belangen, die auf der raumordnungsplanerischen Ebene noch nicht „erkennbar“ sind, zulässig ist, ohne dass es auf eine positive Feststellung über die möglichen Auswirkungen dieses Belangs auf die Zulässigkeit der geplanten Anlagen ankommt. In diesem Fall kommt es wohl auch gar nicht in Betracht, die Auswirkungen des noch nicht hinreichend erkennbaren Belangs zu prüfen.

Diese Auslegung wird durch § 35 Abs. 3 BauGB bestätigt. Gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB stehen öffentliche Belange einem raumbedeutsamen privilegierten Vorhaben nicht entgegen, soweit diese Belange bei der Darstellung des Vorhabens als Ziel der Raumordnung abgewogen worden sind. Im Hinblick auf die Pflicht zur abschließenden Abwägung über Ziele der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG kann dies nicht bedeuten, dass der Träger der Raumordnungsplanung sich auch entscheiden kann, ein Ziel der Raumordnung zu erlassen, das bewusst nicht abschließend abgewogen ist, sondern nur auf einer Abwägung eines Teils der raumordnungsrelevanten Belange beruht. Die Verwendung des Wortes „soweit“ in § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB kann aber sehr wohl damit erklärt werden, dass sich dieser Vorbehalt auf die Fälle bezieht, in denen bedeutsame Belange bei der Raumordnungsplanung nicht erkennbar waren oder erst nach der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan entstanden sind,

Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 03/2016, § 3 Rn. 31; Schmitz/Haselmann, Das raumordnerische Wegplanen von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen und seine entschädigungsrechtlichen Folgen, NVwZ 2015, S. 846, 850 f.

In ähnlicher Weise sieht § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nur vor, dass öffentliche Belange einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB in der Regel auch dann entgegenstehen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Damit wird Raum für die Möglichkeit geschaffen, dass die Raumordnungsplanung bestimmte Belange nur eingeschränkt abgewogen hat, weil sie sie nur eingeschränkt abwägen konnte,

vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 7 Rn. 46.

Wenn in dieser Weise die Verbindlichkeit der Raumordnungsplanung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29, 35 BauGB zurückgenommen wird, weil die Raumordnungsplanung keine vollumfängliche Abwägung leisten konnte, werden umgekehrt für diesen Fall auch die (im Ursprung verfassungsrechtlichen) Anforderungen an diese Abwägung gelockert. Weil das Bauplanungsrecht in dieser Weise die Verbindlichkeit der Raumordnungsplanung zurücknimmt, stellt sich die Raumordnungsplanung insoweit eben nicht mehr als konkret und unmittelbar maßgeblich für die betroffenen (v.a. Eigentums-) Rechte dar. Deshalb dürfte in diesen Fällen eben nicht mehr die vollumfängliche, bebauungsplananalogue Abwägung erforderlich sein.

In einem vergleichbaren Sinne hat das Bundesverwaltungsgericht der früheren Fassung des § 35 Abs. 3 Satz 3 1. Hs. BauGB vom 08.12.1986, in der vorgesehen war, dass raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht widersprechen dürfen, eine strikt verbindliche Wirkung deshalb versagt, weil für die Planung der Ziele der Raumordnung seinerzeit keine vollumfängliche Abwägung vorgesehen war, die den Anforderungen des Eigentumsschutzes genügt hätte,

BVerwG, Urteil vom 19.07.2001 – 4 C 4.00 –, BVerwGE 115, S. 17, 27 ff.

Daraus folgt für die Neufassung des § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB, nach der eben ausdrücklich keine strikt verbindliche Wirkung der raumordnungsrechtlichen Vorgaben mehr vorgesehen ist, dass es dementsprechend auch nicht zwingend einer Abwägung

bedarf, die bereits aus sich heraus den Anforderungen des Eigentumsschutzes, wie sie sonst auch bei der Abwägung von Bebauungsplänen gelten, genügt. Wie das Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf die unvollständige Abwägung auf der raumordnungsrechtlichen Ebene die Verbindlichkeit nach § 35 Abs. 3 Satz 3 1. Hs. BauGB 1987 zurückgenommen hat, so nimmt nunmehr das Baugesetzbuch schon selbst diese Verbindlichkeit im Hinblick darauf zurück, dass die Abwägung auf der raumordnungsrechtlichen Ebene aufgrund der sachlichen Grenzen der Berücksichtigungsfähigkeit auf dieser Ebene unvollständig bleiben kann.

Insgesamt folgt danach aus den bisherigen Überlegungen, dass die Landesplanungsbehörde nur insoweit eine abschließende Abwägung durchzuführen hat, wie die öffentlichen und privaten Belange „auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind“ (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG). Soweit dies nicht der Fall ist, kann die Abarbeitung der danach aus der Abwägung herausfallenden Belange der Abwägung auf der Ebene der Bauleitplanung oder der Anwendung bei der Vorhabenzulassung überlassen werden. Damit korrespondieren dann Abstriche bei der Verbindlichkeit der Regionalplanung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB.

Diese Schranke der Berücksichtigung von Belangen in der raumordnungsrechtlichen Planung dürfte hier allerdings – wie eingangs dieses Abschnitts erwähnt wurde – nicht einschlägig sein. Wenn nach der Erstellung der Regionalplanentwürfe, aber noch vor dem Beschluss der Landesregierung, bekannt wird, dass sich Großvögel angesiedelt haben, kann dieser Belang auch für den Planungsträger „erkennbar“ werden. Wenn sich dann – wie es wohl der Fall ist – auch nicht sagen lässt, dass unerkennbar bleibt, ob die Sachlage zum maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung der Landesregierung wieder anders sein wird, wird der Planungsträger diesen Belang daher noch in die Abwägung einzustellen haben.

3. Zwischenergebnis

Im Ergebnis werden neu festgestellte Sachverhalte, die für die Genehmigungsfähigkeit von Windkraftanlagen in den vorgesehenen Vorranggebieten wesentlich sein können,

nicht der Ebene der Anlagengenehmigung zu überlassen sein. Die Landesplanungsbehörde ist aufgrund des Abwägungsgebots verpflichtet, im Rahmen der Erkennbarkeit von Belangen die Genehmigungsfähigkeit der Windkraftanlagen, für die in der Planung Raum vorgesehen wird, sicherzustellen.

IV. Zur Form der Ausnahmezulassung

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Frage beantworten, in welcher Form die Ausnahme zuzulassen wäre. In Betracht kommt hier, dass die insoweit zuständige obere Naturschutzbehörde die Erteilung eines Verwaltungsakts über eine Ausnahme in Aussicht stellt oder dass die Landesregierung eine Rechtsverordnung über die Ausnahmezulassungen nach § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG erlässt. Die Zuständigkeit der Landesregierung ist nur bereichsspezifisch auf das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Naturschutz und Digitalisierung übertragen worden (vgl. die Landesverordnung zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Abwendung kormoranbedingter Schäden vom 17.08.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 499).

Die Frage der Form der Ausnahmezulassung hängt eng mit dem erforderlichen Grad an Sicherheit über die Ausnahmezulassung zusammen. Nach den unter C. III. 1. vorstehenden Darlegungen muss sichergestellt sein, dass die Windkraftnutzung sich in den für sie vorgesehenen Vorranggebieten durchsetzen werde. Diese Anforderung an die Sicherheit (ggf. auch) der Ausnahmezulassung könnte sich von derjenigen Sicherheit, der es etwa in einem Bauleitplanverfahren bedarf, damit der Plan nicht der fehlenden Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB; im Raumordnungsrecht entsprechend § 2 Abs. 1 ROG) anheimfällt, unterscheiden,

vgl. zu dieser möglichen Bedeutung des Artenschutzrechts nur BVerwG, Beschluss vom 25.08.1997 – 4 NB 12.97 –, Buchholz 406.11 § 6 BauGB Nr. 7; OVG Schleswig, Urteil vom 22.04.2010 – 1 KN 19/09 –, zit. n. juris, Rn. 110; OVG Koblenz, Urteil vom 16.01.2020 – 8 C 11089/19 –, zit. n. juris, Rn. 47.

In der letzteren Hinsicht genügt es, dass sich die Erteilung einer Befreiung für die Zukunft abzeichnet, weil eine Befreiungslage objektiv gegeben ist und einer Überwindung der Verbotsregelung auch sonst nichts im Wege steht. Dazu wiederum genügt es, wenn die Bereitschaft der zuständigen Behörde mitgeteilt worden ist, eine Ausnahmezulassung zu erteilen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01 –, BVerwGE 117, S. 287, 290 f.

Fraglich ist indes, ob für die Abwägungsrelevanz des Artenschutzes unter dem besonderen Gesichtspunkt der Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB etwas anderes gilt. Dafür spricht im Ansatz, dass hier nicht nur – wie unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit – zu prüfen ist, ob der Verwirklichung der geplanten Anlagen auf absehbare Zeit unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen,

vgl. zu dieser Fragestellung erneut BVerwG, Beschluss vom 25.08.1997 – 4 NB 12.97 –, Buchholz 406.11 § 6 BauGB Nr. 7; OVG Schleswig, Urteil vom 22.04.2010 – 1 KN 19/09 –, zit. n. juris, Rn. 110; OVG Koblenz, Urteil vom 16.01.2020 – 8 C 11089/19 –, zit. n. juris, Rn. 47; Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 03/2016, § 3 Rn. 33,

sondern eben sicherzustellen ist, dass die Anlagen genehmigungsfähig sein werden (s.o., unter C. III. 1.).

Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht den eben zitierten Maßstab, nach dem es ausreicht, dass sich die Erteilung einer Ausnahme abzeichnet, weil sich die zuständige Behörde in diesem Sinne eingelassen hat, gerade auch in einem Fall angewendet, in dem es um eine Vorrangfläche für die Windkraftnutzung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ging. Dabei hat es maßstabsbildend auch nicht nur darauf abgestellt, dass der Realisierung der Planung nicht auf unabsehbare Zeit unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Weg stehen dürften, sondern es hat sogleich im Anschluss an diese Passage ausgeführt:

„§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt eine Darstellung voraus, bei der eine positive Standortzuweisung mit einer Ausschlusswirkung für das übrige Gemeindegebiet verknüpft wird. Das mit dieser Regelung verfolgte Ziel wird von vornherein verfehlt, wenn die Fläche, die für die vorgesehene Nutzung zur Verfügung stehen soll, für diesen Zweck schlechthin ungeeignet ist,“

BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01 –, BVerwGE 117, S. 287, 289.

Im weiteren Verlauf desselben Urteils hat es sodann grundlegend entwickelt, dass im Fall der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sogar sichergestellt werden müsste, dass sich die an einer Stelle vorgesehenen Anlagen dort auch wirklich durchsetzen werden,

BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01 –, BVerwGE 117, S. 287, 294.

Auf den Aspekt der landschaftsschutzrechtlichen Zulässigkeit, unter dem es zuvor die Aussicht auf eine Ausnahmezulassung hatte ausreichen lassen, ist es nach diesem Maßstab aber nicht zurückgekommen. Dies spricht dafür, dass es dieselbe – nicht abschließende – Sicherheit auch unter dem Gesichtspunkt der Ausschlusswirkung für ausreichend hielt.

In diesem Punkt ist das zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts allerdings in der Literatur von einem erst jüngst in den Ruhestand getretenen Richter desselben Senats des Bundesverwaltungsgerichts, Herrn Dr. Stephan Gatz, kritisiert worden, der – ganz im Sinne der Rechtsprechung, wie sie auf S. 294 des zitierten Urteils begründet worden ist – wegen der Ausschlusswirkung für den strengeren Maßstab der positiven Sicherstellung der Genehmigungsfähigkeit der Anlagen eintritt,

Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 3. Auflage, Bonn 2019, Rn. 81.

Herr Dr. Gatz war zum Zeitpunkt des Urteils vom 17.12.2002 bereits Mitglied des in jenem Verfahren erkennenden 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts. Ob er auch Mitglied der in jenem Verfahren zur Entscheidung berufenen „Sitzgruppe“ des Senats war (die Senate haben sechs, in jedem Verfahren aber nur fünf Mitglieder), ist anhand der Veröffentlichungen des Urteils vom 17.12.2002 nicht mehr nachvollziehbar.

Nach der strengeren Auffassung von Herrn Dr. Gatz müsste einerseits die zuständige Naturschutzbehörde nicht nur mitteilen, dass sie keine Hindernisse der Erteilung der Ausnahmezulassung sehe, sondern sie müsste positiv mitteilen, dass die Voraussetzungen der Ausnahmezulassung gegeben sind und dass die Ausnahme zugelassen werde. Das könnte auch bereits der Maßstab wegen der Erforderlichkeit sein; so ist jedenfalls in dem hier diskutierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bejaht worden, dass die Anforderungen an die Erforderlichkeit erfüllt seien.

Diese Voraussetzung soll hier erfüllt werden. Gemäß den Erläuterungen des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Naturschutz und Digitalisierung wird von der Naturschutzverwaltung nicht nur erklärt werden, dass der Zulassung der Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG nichts entgegenstehe, sondern es wird von dort positiv erklärt werden, dass man die Ausnahmezulassungen erteilen werde. Damit soll bereits eine definitive Erklärung über die Erteilung der Ausnahme und nicht etwa nur eine Wissenserklärung über die derzeitigen Erkenntnisse abgegeben werden. Somit dürfte der Inhalt der Erklärungen über die Ausnahmezulassungen den Anforderungen an die Sicherheit der Realisierbarkeit der geplanten Windkraftanlagen entsprechen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob auch in der rechtlichen Form schon Sicherheit über die Ausnahmezulassung bestehen müsste, in der Weise, dass die Zulassung der Ausnahme nicht nur zugesagt gestellt wird, sondern dass sie sogar schon verbindlich erteilt wird. Dies ist bereits in einer Stellungnahme der Kanzlei Mohr für die Gemeinden Passade und Höhndorf-Gödersdorf vom 10.03.2020 geltend gemacht worden.

Stützte man sich aus den dargelegten Gründen allein auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.2002, wäre diese Forderung wohl nicht berechtigt. Dort hat das Bundesverwaltungsgericht nicht nur die geringere materielle Sicherheit der bloßen Bereitschaft der zuständigen Behörde zur Zulassung einer Ausnahme ausreichen lassen, sondern es hat sogar gar nicht erst erkennen lassen, dass es auch in formeller Hinsicht schon einer maßgeblichen Entscheidung der zuständigen Behörde bedürfe.

Diese Auslegung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts ist allerdings Unsicherheiten ausgesetzt. Dies folgt zum einen daraus, dass das Gericht auf S. 294 des Urteils erst die Auffassung entwickelt hat, nach der bei der Planung sicherzustellen ist, dass sich die an einigen Stellen vorgesehenen Anlagen dort auch wirklich durchsetzen müssen. Es ist durchaus möglich, dass sich die näheren Wirkungen dieser Forderung erst in der späteren Rechtsprechung und noch nicht in dem grundlegenden Urteil in aller Deutlichkeit und Schärfe zeigen.

Es ist aber nicht recht ersichtlich, dass die Erteilung einer Ausnahmezulassung in der Form einer Rechtsverordnung nach § 45 Abs. 7 Satz 4 BNatSchG wirklich eine höhere materielle Sicherheit über die Realisierbarkeit der geplanten (planerisch zugelassenen) Windkraftanlagen bewirkt als die Feststellung der Naturschutzverwaltung, dass die Ausnahmezulassungen definitiv zu erteilen sein werden. Solche Erklärungen sollen, wie bereits erwähnt, von der Naturschutzverwaltung abgegeben werden. Damit tritt für die planerische Beurteilung der Frage, ob sich die Windkraftnutzung auf den für sie vorgesehenen Flächen wirklich durchsetzen wird (s.o., unter C. III. 1.), bereits eine ganz erhebliche Sicherheit ein.

Zu erwägen dürfte in diesem Zusammenhang auch sein, dass die Zulassung einer Ausnahme im Wege des Verwaltungsakts gegenüber der Zulassung in der Form einer Rechtsverordnung eine größere Beharrenskraft und ein geringeres Prozessrisiko mit sich bringt. Werden die Ausnahmezulassungen vorab durch eine Rechtsverordnung erteilt, steht diese Rechtsverordnung einerseits der direkten Klage einer anerkannten Naturschutzvereinigung nach §§ 63 Abs. 2 Nr. 4a, 64 Abs. 1 BNatSchG, andererseits aber auch der inzidenten Überprüfung in jedem Verfahren offen, in dem eine anerkannte

Naturschutzvereinigung etwa die Genehmigung eines Windparks oder einer Windkraftanlage (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG i.V.m. §§ 6, 7 und Nr. 1.6 Anlage 1 UVPG bzw. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UVPG) angreift. In Bestandskraft könnte eine Rechtsverordnung nicht erwachsen; sie bliebe also stets zumindest inzident überprüfbar. In einer ganzen Reihe von Verfahren könnte also ein Gericht zu dem Ergebnis kommen, dass die Rechtsverordnung fehlerhaft und unwirksam sei. Im schlechtesten Fall könnte dies die Ausnahmezulassungen für das gesamte Plan- oder Landesgebiet zu Fall bringen. Ergingen die Ausnahmezulassungen dagegen jeweils im Einzelfall und per Verwaltungsakt, könnten sie in Bestandskraft erwachsen. Zudem würde sich, wenn ein Gericht doch dazu käme, einen Fehler der Ausnahmezulassung festzustellen, der Fehler jedenfalls dem Ausspruch des Gerichts nach nur auf den dortigen Verwaltungsakt erstrecken. Dass andere Verwaltungsakte in Bestandskraft erwachsen, würde dadurch grundsätzlich nicht gehindert (es sei denn, es stünde sogar eine Nichtigkeit gemäß § 113 LVwG im Raum, was aber nur selten der Fall ist).

Im Ergebnis dürfte es die sicherere und eine rechtlich ausreichende Vorgehensweise sein, dass die Naturschutzverwaltung die Erteilung der Ausnahmezulassungen, die zu gegebener Zeit in der Form von Verwaltungsakten geschehen wird, sicher zusagt. Das ist bisher auch so vorgesehen.

V. Ergebnis zur Möglichkeit von Ausnahmezulassungen

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass Ausnahmezulassungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG mit hoher Wahrscheinlichkeit tatbestandlich zulässig sind. Sie können auch mit einiger Wahrscheinlichkeit – vorbehaltlich einer abweichenden Klärung der dortigen Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof – auf der regionalplanerischen Ebene und auf der Grundlage der zu dieser Planung erhobenen Daten erteilt werden. Die Alternativenprüfung nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG gebietet es aber, bei der Prüfung einer Ausnahmezulassung ggf. erneut in die Abwägung über die fragliche und die anderen in Betracht kommenden Flächen einzusteigen.

Eine Verlagerung eines neu bekanntgewordenen artenschutzrechtlichen (oder anderen, für die Zulässigkeit der geplanten Windkraftanlagen bedeutsamen) Problems auf die Ebene der Anlagengenehmigung ist wegen der besonderen Anforderungen an die Abwägung über die Ausschlusswirkung der Regionalpläne nicht zu empfehlen. In der Form der Ausnahmezulassung dürfte eine sichere Zusage der Erteilung seitens der Naturschutzverwaltung den Anforderungen an die Sicherheit der Zulässigkeit der Windkraftanlagen auf den Flächen, die planerisch für solche Anlagen vorgesehen werden, und damit den Anforderungen an die planerische Abwägung genügen.

D. Zur Erforderlichkeit einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungen an den Planentwürfen

Im dritten Fragenkomplex wird die Grundfrage aufgeworfen, welche Änderungen zwingend zu einem Bedürfnis einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung führen. Dazu liegt eine Reihe von Szenarien vor. Im Folgenden werde ich nun erst auf die Rechtslage und dann auf die einzelnen Szenarien eingehen.

I. Zur Rechtslage

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen ist auf der bundesrechtlichen Ebene in § 9 ROG geregelt. Eine Regelung zur erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung findet sich in § 9 Abs. 3 ROG. Diese Norm lautet (mit nichtamtlicher Nummerierung der Sätze):

„¹Wird der Planentwurf nach Durchführung der Verfahrensschritte nach Absatz 2 dergestalt geändert, dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt, so ist der geänderte Teil erneut auszulegen; in Bezug auf die Änderung ist erneut Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. ²Die Dauer der Auslegung und die Frist zur Stellungnahme können angemessen verkürzt werden. ³Die Beteiligung nach den Sätzen 1 und 2 kann auf die von der Änderung berührte Öffentlichkeit sowie auf die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.“

Diese Norm weicht von der früheren Gesetzeslage in § 10 Abs. 1 Satz 4 ROG a.F. ab. Diese Norm lautete in ihrem Zusammenhang mit dem ersten Satz der Vorschrift wie folgt (wiederum mit nichtamtlicher Nummerierung der Sätze):

„¹Die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben. [...] ⁴Wird der Planentwurf nach Durchführung der Verfahren nach den Sätzen 1 bis 3 geändert, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung betroffene Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.“

§ 10 Abs. 1 Satz 4 ROG sah nicht ausdrücklich eine Verpflichtung zu einer erneuten Beteiligung vor, sondern setzte diese Pflicht als aus § 10 Abs. 1 Satz 2 ROG a.F. folgend voraus und regelte selbst nur, dass eine beschränkte erneute Beteiligung zulässig ist, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt sind,

OVG Greifswald, Urteil vom 19.05.2015 – 3 K 44/11 –, zit. n. juris, Rn. 69; vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.07.2018 – OVG 2 A 2.16 –, ZNER 2018, S. 550, 552 f. (Rn. 41).

Aus der Bestimmung folgte damit aber, dass jede inhaltliche Änderung des Planentwurfs zur erneuten Auslegung verpflichtet,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.07.2018 – OVG 2 A 2.16 –, ZNER 2018, S. 550, 552 (Rn. 41); vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 25.01.2018 – 4 B 1535/17.N –, BauR 2018, S. 980, 983.

Auch wenn es lediglich um eine relativ geringfügige Änderung der Vorranggebiete ging, entband dies nicht von der Notwendigkeit, ein erneutes Beteiligungsverfahren durch-

zuführen. Die Geringfügigkeit einer Änderung konnte sich vielmehr nur darin auswirken, dass eine vereinfachte erneute Beteiligung, nämlich eine Beschränkung auf die von der Änderung betroffene Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten Stellen, in Betracht kam,

VGH Kassel, Beschluss vom 25.01.2018 – 4 B 1535/17.N –, BauR 2018, S. 980, 983; Hender, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 05/2011, § 10 Rn. 46.

Ausnahmsweise war eine erneute Beteiligung nach altem Recht nur dann nicht erforderlich, wenn eine Änderung am Planentwurf

- ▶ auf ausdrücklichem Vorschlag Betroffener bzw. auf der Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen beruhte und keine nachteiligen Auswirkungen auf andere Belange hatte,

BVerwG, Beschluss vom 18.12.1987 – 4 NB 2.87 –, NVwZ 1988, S. 822, 823; VGH Kassel, Beschluss vom 25.01.2018 – 4 B 1535/17.N –, BauR 2018, S. 980, 983 (Rn. 29); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.07.2018 – OVG 2 A 2.16 –, ZNER 2018, S. 550, 553 (Rn. 42),

- ▶ nur eine Klarstellung von im ausgelegten Entwurf bereits enthaltenen Festlegungen bedeutete (z. B. Ergänzung um Definition verwendeter Begriffe, rein redaktionelle Ergänzungen und Berichtigungen zur besseren Verständlichkeit, Bereinigung offensichtlicher Schreibfehler, Austausch fehlerhafter Signaturen oder falsch gewählter Planzeichen in der Zeichnerischen Darstellung),

BVerwG, Beschluss vom 18.12.1987 – 4 NB 2.87 –, NVwZ 1988, S. 822, 823; OVG Schleswig, Urteil vom 20.01.2015 – 1 KN 7/13 –, NuR 2015, S. 412, 414; VGH Kassel, Beschluss vom 25.01.2018 – 4 B 1535/17.N –, BauR 2018, S. 980, 983 (Rn. 29); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.07.2018 – OVG 2 A 2.16 –, ZNER 2018, S. 550, 553 (Rn. 42),

- ▶ nur rein nachrichtliche Darstellungen ergänzt wurden, oder

- ▶ allein die Begründung von Festlegungen vervollständigt wird, ohne die geplante Regelung als solche zu verändern und ohne eine grundlegende Änderung der Abwägungsbasis vorzunehmen,

vgl. Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 49; vgl. zum Ganzen auch Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschriften zum ROG und NROG zur Genehmigung Regionaler Raumordnungsprogramme (RRÖP) und Ausübung der Rechtsaufsicht (VV-ROG/NROG - RRÖP), Erlass vom 11.08.2015 – 303-20002/37-1 –, zit. n. juris, Nr. 2.3.7.

Deshalb hat das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht in seinen Urteilen über die Teilfortschreibungen der Regionalpläne 2012 für die Planungsräume I und III zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung jeweils Verfahrensfehler festgestellt, weil dort nach den letzten Beteiligungsrunden im Planungsraum I zwei Eignungsgebiete und im Planungsraum III ein Eignungsgebiet gestrichen und jeweils die Abgrenzung eines anderen Eignungsgebiets geändert worden war. Dabei hat das Oberverwaltungsgericht nur zwischen Klarstellungen ohne materiellen Regelungsgehalt einerseits und „erhebliche[n] Änderungen“ andererseits (nur für den Planungsraum I mit dem Zusatz „mit nachteiligen Wirkungen für die betroffenen Grundstückseigentümer“) unterschieden,

s. für den Planungsraum I nur OVG Schleswig, Urteil vom 20.01.2015 – 1 KN 6/13 –, NordÖR 2015, S. 261, 263 f., und für den Planungsraum III nur OVG Schleswig, Urteil vom 20.01.2015 – 1 KN 7/13 –, NuR 2015, S. 412, 414.

Der anzuwendende – und vom hiesigen Oberverwaltungsgericht angewendete – Maßstab war daher durchaus streng. Betont sei, dass bereits geringfügige Änderungen zu einem Gebot einer erneuten Beteiligung führten.

Die Neuregelung weicht von der früheren Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 ROG a.F. insoweit ab, als die neue Gesetzeslage vorsieht, dass eine erneute Beteiligungsrunde von vornherein nur stattzufinden hat, wenn der Planentwurf dergestalt geändert wird,

„dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt.“

Außerdem ist mit der Neufassung die erneute Beteiligung im Fall einer Änderung als ein eigener Tatbestand in einen eigenen Absatz der Norm aufgenommen worden. Des Weiteren ist vorgesehen, dass die erneute Beteiligung sich ggf. nur auf den geänderten Teil bezieht. Im Übrigen bleibt es dabei, dass die erneute Beteiligung in ihrer Reichweite beschränkt werden kann, wenn die Änderung die Grundzüge der Planung nicht berührt.

In der Gesetzesbegründung der Bundesregierung ist zu der Änderung der Vorschrift über die erneute Beteiligung ausgeführt worden:

„Der neue Absatz 3 soll aus systematischen Gründen den bisherigen § 10 Absatz 1 Satz 4 und den bisherigen § 18 Nummer 3 ersetzen, deren Inhalt (Änderung von Planentwürfen) einen Sonderfall zu § 9 Absatz 1 und 2 (Aufstellung von Plänen) darstellt. Die Wörter ‚erstmalige oder stärkere Berührung von Belangen‘ sollen verdeutlichen, dass Änderungen ohne inhaltliche bzw. rechtliche Relevanz sowie bloße Änderungen der Planbegründung keine neue Auslegung erforderlich machen,“

BT-Drucks. 18/10883, S. 48.

Nach dem Wortlaut der Norm und nach dieser Gesetzesbegründung dürfte die Einschränkung der Fälle, in denen überhaupt eine erneute Beteiligungsrunde geboten ist, allerdings eher begrenzt sein. Nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG genügt für die Notwendigkeit einer erneuten Beteiligung bereits, dass es zu einer erstmaligen oder stärkeren „Berührung“ von „Belangen“ kommt. Sowohl der Begriff des „Belangs“ als auch der Begriff der „Berührung“ sind aber recht weit. Außerdem geht aus der eben

zitierten Gesetzesbegründung hervor, dass bloße Änderungen der Planbegründung keine neue Beteiligung erforderlich machen sollen. Das war aber – wie gesehen – auch zur früheren Fassung des Gesetzes schon anerkannt.

Weiterhin sollen nach der Gesetzesbegründung „Änderungen ohne inhaltliche bzw. rechtliche Relevanz“ kein Bedürfnis einer erneuten Beteiligung auslösen. Ob das früher anders war, ist zweifelhaft. Jedenfalls handelt es sich aber nicht um eine weitreichende Erleichterung für den Plangeber. Auch die früher geltenden Ausnahmefälle sind schon so umschrieben worden, dass in diesen Fällen (bloße Klarstellung, bloße Ergänzung der Begründung etc.; s.o.) keine neuen Betroffenheiten ausgelöst werden,

VGH Kassel, Beschluss vom 25.01.2018 – 4 B 1535/17.N –, BauR 2018, S. 980, 983 (Rn. 29); vgl. auch, zur gleichsinnigen Frage im Bauplanungsrecht, BVerwG, Beschluss vom 18.12.1987 – 4 NB 2.87 –, NVwZ 1988, S. 822, 823; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Kommentar, Band I, Stand: 02/2018, § 4a Rn. 21a.

Deshalb ist zweifelhaft, ob die Neuregelung eine wesentliche Erleichterung der Pflicht zur erneuten Beteiligung für die Planungsträger gebracht hat,

vgl. auch Edenharter, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 02/2019, § 9 Rn. 60, und Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 49, die ebenfalls auf die Nähe zur früheren Rechtslage hinweisen; vgl. ebenfalls noch VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 3 K 250/16.GI –, zit. n. juris, Rn. 52, wo ohne nähere Angaben wegen der Streichung eines Vorranggebiets auf eine Pflicht zur erneuten Beteiligung nach § 9 Abs. 3 ROG geschlossen wird.

Das Landesrecht trifft für die erneute Beteiligung eine ergänzende Regelung in § 5 Abs. 9 LaplaG. Dieser Absatz lautet wie folgt:

„Wird der Entwurf des Raumordnungsplans, der Gegenstand der Beteiligung nach den Absätzen 6 bis 8 gewesen ist, geändert und wird hierdurch eine erneute Beteiligung erforderlich, soll sich diese auf die geänderten Teile beschränken. Die Dauer der Auslegung und die Frist zur Stellungnahme sind für die erneute Beteiligung angemessen zu verkürzen.“

Damit wird die erneute Beteiligung vom Landesrecht etwas „gestrafft“. Insbesondere „soll“ sie sich auf die geänderten Teile beschränken. Diesen Grundsatz enthält auch § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG. Insofern ist aber in einer niedersächsischen Verwaltungsvorschrift zu Recht darauf hingewiesen worden, dass diese Maßgabe in ihrer Bedeutung eingeschränkt sein kann:

„Ein Regionalplanungsträger darf nur dann ausschließlich die geänderten Teile in das erneute Beteiligungsverfahren geben, wenn diese auch ohne den übrigen RROP-Entwurf verständlich sind und die Funktion des Beteiligungsverfahrens für die beteiligten Stellen und die Öffentlichkeit ordnungsgemäß erfüllt werden kann. Erfordern Änderungen des RROP-Entwurfs Folgeänderungen im Umweltbericht, müssen auch diese Gegenstand des erneuten Beteiligungsverfahrens sein,“

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschriften zum ROG und NROG zur Genehmigung Regionaler Raumordnungsprogramme (RROP) und Ausübung der Rechtsaufsicht (VV-ROG/NROG - RROP), Erlass vom 11.08.2015 – 303-20002/37-1 –, zit. n. juris, Nr. 2.3.7.

Außerdem ist die Verkürzung der Stellungnahmefrist bei der erneuten Beteiligung nach dem Landesrecht zwingend. Zu der Frage, welche Verkürzung angemessen ist, macht das Gesetz dabei aber keine Maßgaben.

Zur abstrakten Rechtslage nach § 9 Abs. 3 Satz 3 ROG sei noch darauf hingewiesen, dass eine auf die von der Änderung berührte Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen gemäß § 9 Abs. 3 Satz 3 ROG nicht in Betracht kommt,

wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Darunter ist die Planungskonzeption zu verstehen, die die im Einzelnen aufgeführten Ziele trägt und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmt,

BVerwG, Beschluss vom 15.07.2005 – 9 VR 43.04 –, Buchholz 406.14 § 4
ROG 1998 Nr. 1; Edenharter, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz,
Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 02/2019, § 9 Rn. 65.

Weil auch das Bundesverwaltungsgericht in dem eben zitierten Beschluss und die eben zitierte Literatur insoweit auf den Begriff der Grundzüge der Planung aus dem Bauplanungsrecht verweisen, kann weiter davon ausgegangen werden, dass eine Änderung umso eher die Grundzüge der Planung berühren wird, je tiefer sie in das Interessengeflecht einer Planung eingreift,

BVerwG, Urteil vom 09.06.1978 – IV C 54.75 –, BVerwGE 56, S. 71, 78;
Urteil vom 18.11.2010 – 4 C 10.09 –, BVerwGE 138, S. 166, 179 (Rn. 37)
(beide zu § 31 Abs. 2 BauGB).

II. Zur Würdigung der geschilderten Szenarien

Vor diesem rechtlichen Hintergrund werde ich im Folgenden auf die mir geschilderten Szenarien im Einzelnen eingehen. Endgültig belastbar sind meine Einschätzungen aber noch nicht.

1. Änderung an einer Potenzialfläche, nicht aber am Vorranggebiet

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine erneute Beteiligung geboten ist, wenn sich eine Änderung an einer Potenzialfläche, aber im Ergebnis keine Änderung den dem insoweit geplanten Vorranggebiet ergibt. Dieses Szenario verstehe ich so, dass sich Gründe ergeben, aus denen eine Fläche auf einer ersten Stufe doch als geeignet oder doch als ungeeignet in Betracht kommt, dass sich diese Gründe aber im Ergebnis nicht durchsetzen, so dass das am Ende geplante Vorranggebiet unverändert bleibt.

In diesem Fall scheint es überwiegend wahrscheinlich, dass schon gar keine Änderung am Planentwurf im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG und des § 5 Abs. 9 Satz 1 LaplaG vorliegt. Die Potenzialflächen werden nicht selbst Planinhalt. Sie spielen nur auf einer vorgelagerten Ebene eine Rolle, weil sich aus ihnen im Wege der planerischen Abwägung die Vorranggebiete herleiten. Die Potenzialflächen sind in diesem Sinne nur Begründungselemente. Änderungen an der Begründung sind aber, wie erwähnt, keine Änderungen am Planentwurf,

BT-Drucks. 18/10883, S. 48; Edenharter, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 02/2019, § 9 Rn. 60; Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 49,

es sei denn, damit würde die Regelung als solche verändert oder die Abwägungsbasis grundlegend (oder tiefgreifend) geändert (wobei indes wohl auch eine grundlegende oder tiefgreifende Änderung der Abwägungsbasis für die einzelne Vorrangfläche ausreichte),

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschriften zum ROG und NROG zur Genehmigung Regionaler Raumordnungsprogramme (RRÖP) und Ausübung der Rechtsaufsicht (VV-ROG/NROG - RRÖP), Erlass vom 11.08.2015 – 303-20002/37-1 –, zit. n. juris, Nr. 2.3.7.

Maßgeblich soll insoweit für den Fall, dass die Begründung in einem ergänzenden Verfahren nach § 11 Abs. 6 ROG geändert wird, sein, ob mit der Änderung der Begründung ein Abwägungsmangel beseitigt wird,

OVG Lüneburg, Beschluss vom 30.07.2013 – 12 MN 301/12 –, NVwZ-RR 2014, S. 25, 28; vgl. Edenharter, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 02/2019, § 9 Rn. 60; Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 49 a.E.

Dies wird auf den Fall, in dem die Begründung nicht in einem ergänzenden Verfahren, sondern noch vor dem Erlass des Plans geändert wird, insofern zu übertragen sein, als dann eine zur erneuten Auslegung führende Änderung gegeben ist, wenn durch die Änderung ein Begründungsmangel abgewendet wird. Danach ist aber nicht jede Form der bisherigen – oder neu eintretenden – Unvollständigkeit der Begründung erheblich, denn gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 ROG ist eine Verletzung der Begründungspflicht nicht beachtlich, wenn die Begründung nur unvollständig ist. Beachtlich wird ein Mangel der Begründung erst, wenn sich das planerische Gesamtkonzept nicht (zutreffend) aus der Begründung ergibt oder wenn die tragenden Gründe für die Planung nicht (mehr) in der Begründung wiedergegeben werden,

Spannowsky, in: ders./Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 12 Rn. 51.

Das betrifft aber nicht zwingend Änderungen der Begründung zu jedem einzelnen Standort. Es besteht keine rechtsstaatliche Verpflichtung des Plangebers, seine Abwägungsentscheidung für jeden Standort im Plangebiet detailgenau schriftlich zu begründen. Es ist ihm zudem gestattet, seine Erwägungen noch nachträglich zu erläutern, soweit darin nicht ein Nachschieben neuer, bei der Beschlussfassung tatsächlich noch nicht vorhandener Abwägungsgründe liegt,

OVG Koblenz, Urteil vom 02.10.2007 – 8 C 11412/06 –, ZNER 2007, S. 425, 427; Spannowsky, in: ders./Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 12 Rn. 51.

Gleichwohl ist es danach möglich, dass eine Änderung an der Begründung zu einer neuen Beteiligung führen muss. Das kann auch bei einer Änderung der Fall sein, die nur die Begründung hinsichtlich einzelner Flächen betrifft, wenn die neuen Gründe das planerische Gesamtkonzept berühren. Wenn sich aber abgesehen von diesem Fall der Berührung des Gesamtkonzepts die maßgeblichen Gründe für die Behandlung einer Fläche nicht ändern, dürfte eine erneute Beteiligung nicht geboten sein, weil dann die wesentliche Begründung schon bei der vorherigen Beteiligung vorgelegen hat und die

nicht mehr maßgeblichen zusätzlichen Erwägungen sogar noch im Prozess und daher erst recht in der Form einer nicht mehr ausgelegten neuen Begründung nachgeschoben werden dürfen.

2. Änderung am Plankonzept, nicht aber an den Vorranggebieten

Damit ist zugleich der Maßstab für das zweite Szenario genannt, in dem sich das Plankonzept in der Form des Kriterienkatalogs ändert, aber im Ergebnis keines der Vorranggebiete. In diesem Fall ergibt sich nur eine Änderung an der Begründung, nicht aber am Plan selbst. Die Identität der neuen Planung mit der bisherigen Planung, zu der es eine Beteiligung gegeben hat, kann aber nach dem eben Gesagten berührt sein, wenn das Gesamtkonzept der Planung berührt wird. Das liegt bei Änderungen an dem auf alle Flächen anzuwendenden Kriterienkatalog nahe.

3. Geringfügige Änderungen eines Vorranggebiets

Das dritte Szenario wirft die Frage auf, ob eine erneute Beteiligung immer dann geboten ist, wenn ein Vorranggebiet auch nur geringfügig geändert wird. Insoweit ist außerdem gefragt worden, ob Änderungen eines Vorranggebiets denkbar sind, die zu geringfügig sind, als dass sie eine erneute Beteiligung nach sich ziehen müssten.

An dieser Stelle dürfte sich ein Unterschied zwischen der alten und der neuen Fassung des Raumordnungsgesetzes ergeben. Wie gesehen, knüpfte nach § 10 Abs. 1 Satz 4 ROG a.F. an jede inhaltliche Änderung eines Planentwurfs eine Verpflichtung zur erneuten Beteiligung an. Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG gilt das aber inzwischen nur noch in einer abgemilderten Form. Danach ergibt aus einer Änderung am Planentwurf – also etwa an einem Vorranggebiet – zunächst nur, dass überhaupt eine Änderung im Sinne der §§ 9 Abs. 3 Satz 1 ROG, 5 Abs. 9 Satz 1 LaplaG vorliegt. Ob die Änderung auch zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt, ist damit noch nicht gesagt. Rechtlich ist das nun vielmehr eine zusätzliche Fragestellung.

Insoweit wird vertreten, dass etwa eine Verkleinerung eines Vorranggebiets unter Umständen nur zu einer geringeren Berührung von Belangen führen könnte, so dass eine erneute Beteiligung nicht erforderlich wäre. Dem wird aber der Fall gegenübergestellt, dass die Festlegung des Vorranggebiets unterschiedliche und gegenläufige Belange abgedeckt hat, dass also beispielsweise zwar die Interessen der Anwohner eines Vorranggebiets für die Windkraftnutzung durch eine Verkleinerung des Vorranggebiets begünstigt werden, aber zugleich die Interessen der Windkraftbetreiber stärker belastet werden. In einem solchen ambivalenten Fall bedarf es der erneuten Beteiligung,

Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 51.

Dass dies bei einer Verkleinerung eines Vorranggebiets in der hiesigen Planung oft der Fall sein wird, liegt auf der Hand. Anders könnte dies wohl nur sein, wenn an der Fläche, die von der konkreten Verkleinerung betroffen ist, kein Interesse bestehen kann, weil die Verkleinerung zu gering ist, als dass sie auf die Zulässigkeit von Windkraftanlagen einen Einfluss haben könnten.

Es kommt aber nach einem Teil der Literatur – bei Schweigen der übrigen ersichtlichen Stellungnahmen in der Literatur und der Rechtsprechung – auch in dem Fall einer nur geringfügigen Verkleinerung oder einer anderen geringfügigen Änderung eines Vorranggebiets in Betracht, dass keine Belange erstmalig oder stärker berührt werden; insofern wird also eine materielle Betrachtung und damit eine Änderung gegenüber der früheren Rechtslage, in der die Geringfügigkeit einer Änderung an der grundsätzlichen Pflicht zur erneuten Beteiligung nichts ändern konnte (s.o., unter D. I.), doch für möglich gehalten,

s. Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 50 f.

Dies entspricht dem geänderten Wortlaut des Gesetzes. Soweit die Begründung des Gesetzentwurfs mit der Änderung nur eine eher begrenzte Reichweite verbunden hat, weil sie nur erwähnt hat, dass bei

„Änderungen ohne inhaltliche bzw. rechtliche Relevanz sowie bloße[n] Änderungen der Planbegründung“

keine erneute Beteiligung geboten sein soll,

BT-Drucks. 18/10883, S. 48,

ist das nicht unbedingt maßgeblich, weil die Gesetzesbegründung keine abschließende Liste der Fälle, in denen die erneute Beteiligung entbehrlich sein soll, formuliert hat. Es kann daher schon nach dem Wortlaut der Begründung durchaus noch andere Fälle geben, in denen keine Belange erstmalig oder stärker berührt werden. Zudem ist zu sehen, dass der Entstehungsgeschichte zwar zur Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers erhebliches Gewicht zukommt,

BGH, Urteil vom 12.03.2013 – XI ZR 227/12 –, BGHZ 197, S. 21, 36; BFH, Urteil vom 15.06.2016 – VI R 54/15 –, zit. n. juris, Rn. 20; vgl. BGH, Urteil vom 30.06.1966 – KZR 5/65 –, BGHZ 46, S. 74, 80,

dass aber wegen des Grundsatzes der objektiven Auslegung ebenfalls gilt:

„Die Materialien dürfen nicht dazu verleiten, die subjektiven Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzusetzen,“

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16.02.1983 – 2 BvE 1, 2, 3, 4/83 –, BVerfGE 62, S. 1, 45; BAG, Urteil vom 21.09.2006 – 2 AZR 840/05 –, NZA 2007, S. 438, 441; BFH, Urteil vom 15.06.2016 – VI R 54/15 –, zit. n. juris, Rn. 20; in diesem Sinne auch BGH, Beschluss vom 25.10.1976 – AnwZ (B) 6/76 –, BGHZ 67, S. 339, 341.

Eine Gesetzesbegründung kann also nur dann bei der Auslegung berücksichtigt werden, wenn der dort niedergelegte Wille auch Ausdruck in der Fassung des Gesetzes selbst gefunden hat,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.05.1960 – 2 BvL 11/59, 11/60 –, BVerfGE 11, S. 126, 130; Beschluss des Ersten Senats vom 16.12.1981 – 1 BvR 898/79 u.a. –, BVerfGE 59, S. 128, 153; vgl. BVerwG, Urteil vom 21.03.2002 – 5 C 4.01 –, BVerwGE 116, S. 161, 167; BAG, Urteil vom 21.09.2006 – 2 AZR 840/05 –, NZA 2007, S. 438, 441,

denn

„Gegenstand der Auslegung [ist] das Gesetz selbst, der im Gesetz objektivierte Wille des Gesetzgebers. ‚Der Staat spricht nicht in den persönlichen Äußerungen der an der Entstehung des Gesetzes Beteiligten, sondern nur im Gesetz selbst. Der Wille des Gesetzgebers fällt zusammen mit dem Willen des Gesetzes‘ (Radbruch, Rechtsphilosophie, 4. Auflage 1950, S. 210 f.),“

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.05.1960 – 2 BvL 11/59, 11/60 –, BVerfGE 11, S. 126, 130; vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.12.1959 – 1 BvL 10/55 –, BVerfGE 10, S. 234, 244; BGH, Beschluss vom 13.08.1973 – 1 BJs 6/71, StB 34/73 –, NJW 1973, S. 2035, 2036.

Deshalb ist es überwiegend wahrscheinlich, dass der gesetzliche Wortlaut, nach dem es darauf ankommt, ob eine Änderung am Planentwurf „dergestalt“ ist,

„dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt,“

§ 9 Abs. 3 Satz 1 ROG,

durchaus ernst zu nehmen ist. Danach wäre aber auf die gestellte Frage zu antworten, dass eine nur geringfügige Änderung an einem Vorranggebiet fähig sein kann, keine Belange erstmalig oder stärker zu berühren. Dann bedürfte es aber keiner erneuten Beteiligung.

Hingewiesen sei jedoch erneut darauf, dass sowohl der Begriff des „Belangs“ als auch der Begriff der „Berührung“ recht weit ist (s.o., unter D. I.). Deshalb dürfte für diesen Fall kein großer Raum verbleiben.

4. Rückkehr zu einer früheren Festlegung für eine Fläche

Weiter ist die folgende Frage gestellt worden:

„Wenn eine Potenzialfläche im Verlauf der drei Planentwürfe bereits mindestens einmal als Vorranggebiet und mindestens einmal als ausgeschlossene Potenzialfläche dargestellt war, muss dann zu einer Änderung für die abschließende Entscheidung des Kabinetts gegenüber dem dritten Entwurf dennoch eine erneute Beteiligung stattfinden? Schließlich bestand die Möglichkeit, zu beiden Konstellationen Stellung zu nehmen.“

Hierzu ist im Ansatz auf den Wortlaut des § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG hinzuweisen. Darin wird darauf abgestellt, ob „der Planentwurf [...] geändert“ wird. Dabei wird aber auf die Änderung des „Planentwurf[s]“ im Singular abgestellt; dies spricht bereits deutlich dafür, dass es nur auf die Änderung gegenüber dem letzten vorherigen Planentwurf ankommt.

Dafür spricht im Wortlaut außerdem, dass § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG auf eine Änderung „nach Durchführung der Verfahrensschritte nach Absatz 2“ abstellt. Dabei werden die „Verfahrensschritte“ als solche in Bezug genommen; um einen „Verfahrensschritt“ handelt es sich aber bei jeder einzelnen Beteiligungsrunde.

Somit kommt es nur darauf an, dass sich nach einer Beteiligungsrunde noch eine Änderung am Planentwurf ergeben hat; wie viele Beteiligungsrunden es schon vorher gegeben hatte, ist danach unerheblich. In diesem Sinne ist auch in Rechtsprechung und

Literatur bekräftigt worden, dass § 10 Abs. 1 Satz 4 ROG a.F. auch für eine Änderung nach der zweiten oder dritten Beteiligungsrunde galt,

VGH Kassel, Beschluss vom 25.01.2018 – 4 B 1535/17.N –, BauR 2018, S. 980, 982; Hendl, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, Stand: 05/2011, § 10 Rn. 47.

Dass für die Neufassung des Gesetzes etwas anderes gelten könnte, ist nicht ersichtlich.

Eine Änderung gegenüber dem letzten vorherigen Planentwurf liegt aber in dem aufgeworfenen Szenario vor. Dabei handelt es sich dann auch um eine inhaltliche Änderung. Im Ausgangspunkt wäre also eine Pflicht zur erneuten Beteiligung anzunehmen.

Allerdings könnte zu erwägen sein, ob diesem Zwischenergebnis entgegensteht, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen kein Selbstzweck ist, sondern der Einholung von Information, der Interessenwahrnehmung der Betroffenen und der Aktivierung der Bevölkerung und anderen externen Sachverstands für die anstehende Entscheidung dient. Vor diesem Hintergrund geht die Rechtsprechung sowohl zu § 10 Abs. 1 Satz 4 ROG a.F. – zur Neufassung liegt offenbar noch keine einschlägige Rechtsprechung vor – als auch zu der sehr ähnlichen Vorschrift des § 4a Abs. 3 BauGB davon aus, dass eine erneute Beteiligung dort nicht geboten ist, wo sie sich als eine bloße Förmlichkeit darstellen würde,

vgl. zum Raumordnungsrecht OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.07.2018 – OVG 2 A 2.16 –, ZNER 2018, S. 550, 553 (Rn. 42: „reine Förmerei“), sowie zum Bauplanungsrecht BVerwG, Beschluss vom 18.12.1987 – 4 NB 2.87 –, NVwZ 1988, S. 822, 823; Urteil vom 29.01.2009 – 4 C 16.07 –, BVerwGE 133, S. 98, 116 (Rn. 40).

Auf dieser Grundlage ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht schon einmal entschieden worden, dass eine erneute Beteiligung nach § 4a Abs. 3 BauGB nicht geboten sei, wenn eine Änderung an einem Bebauungsplan nach der letzten öffentlichen Auslegung aus einer früheren Entwurfsfassung übernommen worden ist, die ihrerseits früher schon öffentlich ausgelegt hatte,

VGH München, Urteil vom 06.06.2005 – 25 N 03.368 –, UPR 2006, S. 39; zustimmend Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Kommentar, Band I, Stand: 02/2018, § 4a Rn. 21a.

Dazu heißt es in den Entscheidungsgründen des Urteils:

„In der Sache stellt der Entwurf vom 14. Dezember 2000, der schließlich den Inhalt der Bebauungsplansatzung bildete, eine Kombination aus zwei Planteilen dar, die jeweils ordnungsgemäß ausgelegt worden waren. Mit der von ihr beschlossenen Fassung des Bebauungsplans gab die Antragsgegnerin ihren Versuch, eine für den Antragsteller schonendere Kurvenführung zu Lasten eines anderen Anliegers festzusetzen wegen dessen Widerstands auf und kehrte zu ihrer ursprünglichen Entwurfsfassung zurück. Beide Varianten waren öffentlich ausgelegt, der Antragsteller hatte Gelegenheit, Anregungen vorzubringen, und hat diese auch genutzt. Unter diesen Umständen wäre ein erneutes Auslegungsverfahren eine bloße Förmlichkeit gewesen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht Zweck der Bürgerbeteiligung ist (BVerwG vom 18.12.1987 NVwZ 1988, 822/823). Dieses Verfahren dient in erster Linie der Beschaffung und Vervollständigung des notwendigen Abwägungsmaterials und dazu, den Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen und Rechte frühzeitig geltend zu machen und aktiv in den Prozess der Vorbereitung der Planungsentscheidung einbezogen zu werden (BVerwG a.a.O.). Keiner dieser Zwecke gebietet es, einen Planentwurf, der bereits einmal Gegenstand der Bürgerbeteiligung war, nochmals diesem Verfahren zu unterwerfen, wenn der zwischenzeitlich ebenfalls unter Bürgerbeteiligung unternommene Versuch einer Planänderung wieder fallen gelassen wird. Der Ertrag aller vorherigen Auslegungsverfahren bleibt vielmehr erhalten. Insoweit gelten die Grundsätze, die das Bundesverwaltungsgericht in der genannten Entscheidung für den Fall einer noch nicht ausgelegenen Planfassung

bei nur klarstellenden Ergänzungen oder Änderungen auf Vorschlag eines Betroffenen aufgestellt hat, erst recht,“

VGH München, Urteil vom 06.06.2005 – 25 N 03.368 –, UPR 2006, S. 39.

Dieser Ansatz ist allerdings – außer insoweit, als er sich selbst auf höchstrichterliche Rechtsprechung beruft – von der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht bestätigt worden. Auch sonst scheint es keinerlei Rechtsprechung zu geben, die diesen Ansatz rezipiert hätte und Schlüsse zu der Frage erlauben würde, wie verallgemeinerungsfähig diese Entscheidung ist. Insbesondere im Raumordnungsrecht findet sich nichts im Sinne der zitierten Entscheidung. Der Grundansatz, dass auf eine erneute Beteiligung verzichtet werden dürfe, wenn sich diese als eine reine Förmlichkeit darstellen würde, ist dort bisher nur auf die bereits erwähnten Ausnahmefälle (bloße Klarstellung, bloße Änderung der Begründung, bloßes Stattgeben gegenüber Anregungen der alleinigen Betroffenen) bezogen worden,

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05.07.2018 – OVG 2 A 2.16 –, ZNER 2018, S. 550, 553 (Rn. 42); in diesem Sinne zu § 4a Abs. 3 BauGB BVerwG, Beschluss vom 18.12.1987 – 4 NB 2.87 –, NVwZ 1988, S. 822, 823.

Die Überlegung aus der Fragestellung, dass in dem hier geprüften Szenario zu beiden Konstellationen schon Stellung genommen werden konnte, findet daher einen Rückhalt in der obergerichtlichen Rechtsprechung. Es bleibt aber noch bei einer gewissen Rechtsunsicherheit.

Im Übrigen sei angemerkt, dass natürlich im Einzelfall sorgfältig geprüft werden müsste, ob sich wirklich keinerlei neue Auswirkungen aus der Rückkehr zu der in einem früheren Entwurf vorgesehenen Festlegung einer Fläche ergeben. Insbesondere müssten alle Auswirkungen auf andere Flächen sicher ausgeschlossen werden können,

vgl. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009 – 4 C 16.07 –, BVerwGE 133, S. 98, 116 f. (Rn. 40 f.).

E. Zur räumlichen oder zeitlichen Begrenzung der erneuten Beteiligung

Weiter sind die Fragen gestellt worden, inwieweit eine weitere Beteiligung räumlich oder zeitlich eingeschränkt werden kann und ob eine erneute Beteiligung auf eine einzelne Fläche beschränkt werden kann, wenn es sich um ein gesamträumliches Planungskonzept handelt. Hierzu sei zunächst darauf hingewiesen, dass § 5 Abs. 9 Satz 1 LaplaG als Grundsatz vorsieht, dass eine erneute Beteiligung ggf. auf die geänderten Teile des Planentwurfs beschränkt wird. Dies „soll“ nach der landesrechtlichen Bestimmung geschehen. An die Verwaltung gerichtete Sollvorschriften des öffentlichen Rechts sind

„im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend und verpflichten sie, grundsätzlich so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Im Regelfall bedeutet das ‚Soll‘ ein ‚Muss‘. Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen,“

BVerwG, Urteil vom 02.07.1992 – 5 C 39.90 –, BVerwGE 90, S. 275, 278;
Beschluss vom 27.02.2003 – 1 WB 57.02 –, BVerwGE 118, S. 25, 31; OVG
Münster, Beschluss vom 21.11.2011 – 18 B 1220/11 –, zit. n. juris, Rn. 27.

§ 9 Abs. 3 Satz 1 ROG sieht sogar ohne ausdrückliche Ausnahme eine Begrenzung der erneuten Beteiligung auf den geänderten Teil des Planentwurfs und eine entsprechende Begrenzung der Möglichkeit zur Stellungnahme vor. Nach dieser Norm ist in jedem Fall nur „der geänderte Teil erneut auszulegen“. Was der „geänderte Teil“ ist, hängt allerdings von den Umständen des Einzelfalls ab. Insoweit sei erneut auf eine von der niedersächsischen Ministerialverwaltung zu Recht betonte Maßgabe hingewiesen:

„Ein Regionalplanungsträger darf nur dann ausschließlich die geänderten Teile in das erneute Beteiligungsverfahren geben, wenn diese auch ohne den übrigen RROP-Entwurf verständlich sind und die Funktion des Beteiligungsverfahrens für die beteiligten Stellen und die Öffentlichkeit ordnungsgemäß erfüllt werden kann.

Erfordern Änderungen des RROP-Entwurfs Folgeänderungen im Umweltbericht, müssen auch diese Gegenstand des erneuten Beteiligungsverfahrens sein,“

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschriften zum ROG und NROG zur Genehmigung Regionaler Raumordnungsprogramme (RROP) und Ausübung der Rechtsaufsicht (VV-ROG/NROG - RROP), Erlass vom 11.08.2015 – 303-20002/37-1 –, zit. n. juris, Nr. 2.3.7.

Diese Maßgabe wird auch in der Literatur – aber nur als „sinnvoll“ – befürwortet; bei der erneuten Beteiligung müsse dann aber ersichtlich sein, welche Festlegungen geändert worden sind, und dies gelte dann auch für weggefallene Teile der Festlegungen,

Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 52.

Außerdem hat das Bundesverwaltungsgericht zu einer vergleichbaren Frage im Bauplanungsrecht ausgeführt:

„Änderungen eines Bebauungsplans in einem Teilbereich [nötigen] dann nicht zur Wiederholung des Auslegungsverfahrens für den gesamten Bebauungsplan [...], wenn nach den tatsächlichen Umständen des Einzelfalles vernünftigerweise ausgeschlossen werden kann, dass sie den Inhalt der Planung im übrigen Geltungsbereich des Bebauungsplans verändern können (Beschluss vom 31. Oktober 1989 - BVerwG 4 NB 7.89 - BRS 49 Nr. 31). In einem solchen Fall darf sich die Wiederholung des Auslegungsverfahrens auf den geänderten Teil beschränken. Für den von den Änderungen nicht betroffenen Teil des Plangebiets ist der Zweck des Offenlegungsverfahrens schon mit der erstmaligen Auslegung erfüllt. Insbesondere verlangt die Funktion des Auslegungsverfahrens nicht, auch den unveränderten Teil erneut auszulegen. Denn schon die erstmalige Auslegung des Entwurfs gab den Betroffenen Gelegenheit, ihre Wünsche und Bedenken abschließend geltend zu machen. Das Gesetz garantiert nur, dass die Bürger einmal

Gelegenheit erhalten, zu dem Planentwurf in seiner letzten Fassung Stellung zu nehmen (Beschluss vom 31. Oktober 1989 - BVerwG 4 NB 7.89 - a.a.O.).

Dementsprechend ist der Verzicht auf die erneute Auslegung eines formal unverändert bleibenden Teilbereichs eines Planentwurfs dann nicht zu beanstanden, wenn die Abtrennung des anderen Teilbereichs auf den unveränderten Teilbereich keine Auswirkungen haben kann. Das setzt voraus, dass sich die Teilbereiche räumlich und funktional voneinander trennen lassen (Beschluss vom 31. Oktober 1989 - BVerwG 4 NB 7.89 - a.a.O.). An einer Trennbarkeit in diesem Sinne fehlt es etwa, wenn zuvor bewältigte Konflikte, beispielsweise eine angemessene Verkehrserschließung, infolge der Trennung in dem verbleibenden Teilbereich wieder aufleben oder neue Konflikte geschaffen werden. [...] Aber auch unterhalb der Schwelle einer durch die Abtrennung defizitär werdenden Konfliktbewältigung besteht eine Pflicht zur erneuten Auslegung, wenn durch die Abtrennung die Frage der Abwägung hinsichtlich des verbleibenden Plananteils neu aufgeworfen wird. Auch in diesem Fall können die formal unveränderten Festsetzungen im verbleibenden Plananteil wegen eines veränderten Gewichts der abzuwägenden Belange in einem anderen Licht erscheinen und den Zweck der Beteiligungsvorschriften, den Bürgern und Behörden wenigstens einmal Gelegenheit zu geben, zu dem Planentwurf in seiner letzten Fassung Stellung zu nehmen, noch einmal aktuell werden lassen,“

BVerwG, Urteil vom 29.01.2009 – 4 C 16.07 –, BVerwGE 133, S. 98, 116 f. (Rn. 40 f.).

Unter diesen Voraussetzungen kann eine erneute Beteiligung wahrscheinlich auch dann auf die jeweilige Änderung beschränkt werden, wenn es um ein gesamträumliches Planungskonzept geht. Der Umstand, dass ein gesamträumliches Konzept verfolgt wird, schließt es nicht von vornherein aus, dass sich eine Änderung wirklich nur auf ihren unmittelbar eigenen Bereich und nicht auf weitere Teilgebiete oder gar auf das gesamträumliche Konzept auswirkt. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Änderung nach ihrem Ausmaß nur geringfügig ausfällt, so dass insbesondere das Gesamtergebnis des für die Windkraftnutzung vorgesehenen substantiellen Raums nicht

angetastet wird, und zugleich die Gründe der Änderung völlig auf dem Boden der auch sonst verfolgten Grundsätze bleiben.

Umgekehrt kann allerdings, wenn das gesamträumliche Planungskonzept als solches angetastet wird, der Schluss nahe liegen, dass damit die Grundzüge der Planung berührt sind. Dann wäre voraussichtlich der ganze Plan als der „geänderte Teil“ im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG anzusehen. Außerdem scheidet es dann aus, die erneute Beteiligung räumlich zu beschränken; das ergäbe sich aus § 9 Abs. 3 Satz 3 ROG.

Mir sind neun überwiegend zeichnerische Darstellungen von Fällen übermittelt worden, in denen es noch Änderungen gegeben hat. Danach hat es den Anschein, dass keine Änderungen am Plankonzept vorliegen, sondern nur Anwendungsfälle der bisher schon praktizierten Grundsätze anhand neuer Entwicklungen vor Ort. Ob es sich um Fälle handelt, in denen keine Belange vor Ort erstmalig oder stärker berührt werden, lässt sich anhand der knappen Darstellung nicht einschätzen. Soweit allerdings der Auftrag nur dahin ging, rechtlich zu prüfen, ob eine erneute Beteiligung ggf. beschränkt werden kann, dürfte diese Frage aus den eben genannten Gründen zu bejahen sein. Es ist auch nicht erkennbar, dass die Änderungen Folgewirkungen bei anderen Vorranggebieten hätten.

Gleichfalls könnte ein Fall der erheblichen Änderung und sogar der Berührung der Grundzüge der Planung (mit der Folge, dass die erneute Beteiligung nicht auf die von der Änderung berührte Öffentlichkeit und auf die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beschränkt werden könnte; § 9 Abs. 3 Satz 3 ROG) gegeben sein, wenn geringfügige Änderungen es in der Summe mit sich brächten, dass das Planungsziel einer Festlegung von Vorranggebieten in einem Umfang von 2 % der Landesfläche nicht mehr erreicht werden kann. Dieses Ziel ist frühzeitig ausgegeben worden und spielt besonders im politischen Raum eine erhebliche Rolle. Mit einer Abweichung von diesem Ziel wären die Interessen der Windkraftbranche landesweit berührt.

Die Begrenzung der erneuten Auslegung – einerseits immer auf den „geänderten Teil“, andererseits ggf. auf die von der Änderung berührte Öffentlichkeit sowie auf die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen (§ 9 Abs. 3 Satz 1 bzw. Satz 3 ROG) – hat sehr wichtige Folgen. Findet nach § 9 Abs. 3 Satz 1 1. Hs. ROG nur eine auf den geänderten Teil beschränkte erneute Auslegung statt, weil sich die Änderung eben nur auf einen abgrenzbaren Teil erstreckt, so ist gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 2. Hs. ROG nur „in Bezug auf die Änderung [...] erneut Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“. Gehen dann aber Stellungnahmen über den – nach den geänderten Flächen, nicht nach dem Thema der Änderungen (etwa „Wald allgemein“ wegen einer Änderung aufgrund eines Waldstücks) zu bestimmenden – Bereich der Änderungen hinaus, handelt es sich insoweit um verspätet vorgebrachte Anregungen und Bedenken, die grundsätzlich der materiellen Präklusion nach § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG unterfallen,

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 54.

Nach § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG sind mit Ablauf der Stellungnahmefrist alle Stellungnahmen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen; hierauf ist in der Bekanntmachung über die Auslegung hinzuweisen. Findet aber nur eine nach ihrem Gegenstand oder auch nach dem Personenkreis und den Orten eingeschränkte erneute Beteiligung statt, verbleibt es für die übrigen Inhalte oder Personen und Orte bei dem Ablauf der insoweit geltenden Befristung der letzten vorherigen Auslegung.

Die materielle Präklusion ist von erheblicher Bedeutung, weil sie eine Abschichtung in bereits abgeschlossene Teile der Planung und diejenigen Teile, die einer erneuten Auslegung zugeführt werden, erlaubt. Allerdings wirkt die materielle Präklusion nach § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG nicht ausnahmslos.

Sie steht seit jeher unter dem Vorbehalt, dass ein Belang, der jenseits des Umfangs der erneuten Auslegung vorgetragen wird, dem Planungsträger schon bekannt oder für ihn erkennbar und zugleich für die Planung von Bedeutung ist. Außerdem sind Belange von der Präklusion ausgeschlossen, die ersichtlich für die Rechtmäßigkeit des Plans von

Bedeutung sind. Dies kann etwa vorkommen, wenn substantiiert vorgetragen wird, dass sich an einer Stelle ein neuer Vogelhorst befindet,

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 44.

Umweltrechtliche Belange sind aber ohnehin von der Präklusion ausgenommen, soweit sie oder die Befugnis zu ihrer Geltendmachung auf Unionsrecht beruhen,

vgl. EuGH, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 *Kommission ./. Deutschland* –, NVwZ 2015, S. 1665 ff.; und dazu z.B. Kment, Die Überformung des deutschen Planungsrechts durch EU-Recht - Hat die Präklusion eine Zukunft?, UPR 2016, S. 487, 491 f., sowie auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2018, § 9 Rn. 42 a.E.

F. Zur separaten Beschlussfassung über nicht geänderte Regionalpläne

Die letzte Frage geht dahin, ob es im Fall eines gesamträumlichen Planungskonzepts zulässig ist, über einzelne, von einer Änderung unberührte Regionalpläne bereits Beschluss zu fassen, während über einen oder mehrere andere, von mindestens einer Änderung betroffene Regionalpläne noch eine erneute Beteiligung durchgeführt wird. Der Einfachheit der Ausdrucksweise halber werde ich für das Folgende unterstellen, dass von zwei Regionalplänen RP I und RP II über den RP I schon Beschluss gefasst wird, während der RP II noch einer erneuten Beteiligung zugeführt wird.

Dieses Szenario wirft zunächst die Frage auf, ob der RP I in diesem Fall von einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept getragen ist, wenn über einen Teil des gesamträumlichen Planungskonzepts, nämlich den im RP II befindlichen Teil, nicht zugleich beschlossen wird. Dagegen könnte zunächst sprechen, dass wegen der ausstehenden erneuten Beteiligung zum RP II noch ein Teil des gesamträumlichen

Planungskonzepts offen ist, weil in dem erneuten Beteiligungsverfahren noch Änderungen aufgrund der eingehenden Stellungnahmen möglich bleiben müssen.

Wenn die erneute Beteiligung zum RP II ohne Beschränkung stattfindet, dürfte dieser Einwand berechtigt sein. Dann muss noch die Möglichkeit bestehen, den RP II in jedweder Hinsicht zu ändern. Folglich gäbe es dann im Umfang des RP II noch kein festes Planungskonzept, so dass auch ein gesamträumliches Planungskonzept für die Summe aus RP I und RP II nicht gegeben wäre. Dann könnte aber der RP II nicht von einem gesamträumlichen Planungskonzept getragen sein.

Anders stellt sich dies dar, wenn die erneute Beteiligung zum RP II nur noch in einer auf die Änderung beschränkten Weise stattfindet. Wenn diese Änderung geringfügig ist und folglich auch nur noch zu einem geringfügigen Punkt noch Stellungnahmen abgegeben werden dürfen, könnte dies das Planungskonzept des RP II ganz unberührt lassen, so dass mit Wirkung für den RP I bereits ein gesamträumliches Planungskonzept vorliegt.

Bedenklich wären allerdings zwei andere Aspekte: Wenn über den RP I getrennt Beschluss gefasst wird und zum RP II noch eine erneute Beteiligung stattfindet, können die für die Abwägung maßgeblichen Zeitpunkte nach § 11 Abs. 3 Satz 1 ROG auseinanderfallen. Damit würde zunächst einmal die Möglichkeit eröffnet, dass sich mit Blick auf den RP II noch äußere Umstände ändern, die dann bei der Abwägung über den RP II noch zu berücksichtigen wären. Außerdem würde damit dem Planungsträger noch bis zur Beschlussfassung über den RP II die Möglichkeit eröffnet, seine Absichten für den RP II zu ändern. Dieser Möglichkeit dürfte der Planungsträger sich wohl auch nicht dadurch begeben, dass er zeitgleich mit der Beschlussfassung über den RP I erklärt, das dortige Planungskonzept mit der späteren Beschlussfassung über den RP II ohne inhaltliche Änderung fortschreiben zu wollen. Die gesetzliche Planungshoheit wird nämlich erst mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Plan endgültig ausgeübt; Vorfestlegungen sind unzulässig. Daraus folgt dann aber, dass das Planungskonzept für den RP II auch dann noch offen bleibt, wenn die dort allein noch ausstehende erneute Beteiligung in einer eng beschränkten Weise stattfindet. In diesem Fall ist das

Planungskonzept zwar nicht mehr für wesentliche Änderungen aufgrund eingehender Stellungnahmen offen, aber doch für Änderungen jeglicher Art, die auf neue äußere Umstände oder auf autonome Entscheidungen des Planungsträgers zurückgehen.

Der Umstand, dass sich bei der getrennten Beschlussfassung über zwei in einem gesamträumlichen Planungskonzept verbundene Regionalpläne die äußeren Umstände für die Abwägung über den späteren Plan noch ändern können, könnte sogar dazu führen, dass ein einheitliches gesamträumliches Konzept gar nicht mehr entstehen kann. Dafür könnte es bei einer sehr strengen Sichtweise schon genügen, dass die beiden Abwägungen auf unterschiedliche Zeitpunkte bezogen sind. Es scheint mir zwar eher unwahrscheinlich zu sein, dass die Gerichte eine derart strenge und im hiesigen Szenario wohl nicht realistische Sichtweise einnehmen, aber auszuschließen ist dies nicht.

Deshalb wäre die getrennte Beschlussfassung über einzelne, von Änderungen unberührte Regionalpläne mit rechtlichen Risiken verbunden.

G. Zur vorherigen Beschlussfassung über den Landesentwicklungsplan

Daraus ist allerdings nicht zugleich zu schließen, dass es auch problematisch sein müsste, den Landesentwicklungsplan vor den Regionalplänen zu beschließen. Gemäß § 9 Satz 1 LaplaG entwickeln sich die Regionalpläne aus dem Landesentwicklungsplan. Dieser macht somit Maßgaben für die Regionalpläne und ist – um einen Ausdruck zum Verhältnis zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan, für das ebenfalls ein Entwicklungsgebot gilt (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB), zu entleihen – ein vorbereitender Plan (vgl. § 1 Abs. 2 BauGB). Der Landesentwicklungsplan enthält somit nicht das gesamträumliche Planungskonzept der regionalplanerischen Ebene, sondern er macht hierfür nur Vorgaben. Wenn an diesen Vorgaben nichts mehr geändert werden soll, kann der Landesentwicklungsplan daher durchaus vor den Regionalplänen beschlossen werden. Wenn die Vorgaben hingegen noch geändert werden sollten, würde dies nicht die Pflichtenstellung für die Regionalplanung berühren, sondern noch eine Änderung des Landesentwicklungsplans erforderlich machen. Der Rechtmäßigkeit und

insbesondere der Widerspruchsfreiheit der Regionalpläne und ihres gesamträumlichen Planungskonzepts tut es daher keinen Abbruch, wenn der Landesentwicklungsplan vorher beschlossen wird.

H. Ergebnisse des Gutachtens

Insgesamt ist demnach zu den gestellten Fragen Folgendes festzuhalten:

1. Für den maßgebenden Zeitpunkt der Sach- und Rechtslage für die planerische Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG kann kein von dem Zeitpunkt der Beschlussfassung der Landesregierung über die Regionalpläne gemäß §§ 11 Abs. 3 Satz 1 ROG, 5 Abs. 11 Satz 2 LaplaG abweichender Zeitpunkt festgelegt werden.

2. a) Ausnahmezulassungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG werden mit hoher Wahrscheinlichkeit tatbestandlich zulässig sein. Sie können auch mit einiger Wahrscheinlichkeit – vorbehaltlich einer abweichenden Klärung der dortigen Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof – auf der regionalplanerischen Ebene und auf der Grundlage der zu dieser Planung erhobenen Daten erteilt werden. Die Alternativenprüfung nach § 45 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG gebietet es aber, bei der Prüfung einer Ausnahmezulassung ggf. erneut in die Abwägung über die fragliche und die anderen in Betracht kommenden Flächen einzusteigen.

b) Eine Verlagerung eines neu bekanntgewordenen artenschutzrechtlichen (oder anderen, für die Zulässigkeit der geplanten Windkraftanlagen bedeutsamen) Problems auf die Ebene der Anlagengenehmigung ist wegen der besonderen Anforderungen an die Abwägung über die Ausschlusswirkung der Regionalpläne nicht zu empfehlen. In der Form der Ausnahmezulassung dürfte eine sichere Zusage der Erteilung seitens der Naturschutzverwaltung den Anforderungen an die planerische Abwägung genügen.

3. a) Einer erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen betroffenen öffentlichen Stellen bedarf es, wenn der Planentwurf nach einer – ggf. auch zweiten oder dritten – Durchführung der Verfahrensschritte nach § 9 Abs. 2 ROG dergestalt geändert wird, dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt (§ 9 Abs. 3 Satz 1 ROG). Es ist überwiegend wahrscheinlich, dass damit gegenüber der früheren Rechtslage (§ 10 Abs. 1 Satz 4 ROG a.F.) eine Erleichterung der Pflichten der Planungsträger insoweit bewirkt wurde, als nicht mehr jede inhaltliche Änderung, die über eine echte Klarstellung, eine bloße Aufnahme von Anregungen der einzigen Betroffenen, eine bloße Änderung der Begründung ohne inhaltliche Auswirkungen und ohne grundlegende Änderung der Abwägungsbasis oder eine Aufnahme rein nachrichtlicher Darstellungen hinausgeht, zu einem Bedürfnis einer erneuten Beteiligung führt. Vielmehr sind nun wahrscheinlich auch Fälle möglich, in denen inhaltliche Änderungen nicht zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führen. Für diese Fälle wird aber nicht viel Raum sein, weil die Begriffe der „Belange“ und ihrer „Berührung“ jeweils recht weit sind.
- b) Danach gilt im Einzelnen:
- aa) Änderungen an den Potenzialflächen, die der planerischen Festlegung der Vorrangflächen zugrunde liegen, bedürfen als Änderungen an bloßen Begründungselementen grundsätzlich keiner erneuten Beteiligung, es sei denn, es ergäben sich Änderungen am planerischen Gesamtkonzept oder die maßgeblichen Gründe für eine umfangreichere (nicht bloß auf einzelne Flächen bezogene) planerische Entscheidung wären nicht mehr erkennbar.
- bb) Änderungen am Kriterienkatalog können das planerische Gesamtkonzept berühren und daher eine Pflicht zur erneuten Beteiligung auslösen.
- cc) Geringfügige Änderungen, die nicht zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führen, sind wahrscheinlich vorstellbar (s. soeben unter 3. a)).
- dd) Für den Fall, dass zu einer Festlegung zurückgekehrt wird, die so nicht mehr im dritten Entwurf, aber noch im ersten oder zweiten Entwurf vorgesehen

war, greift nach dem gesetzlichen Tatbestand – die erstmalige oder stärkere Berührung von Belangen gegenüber dem unmittelbar vorherigen Entwurf vorausgesetzt – die Pflicht zur erneuten Beteiligung ein. Es kommt allerdings eine Ausnahme aus dem Grund in Betracht, dass die erneute Beteiligung sich als reine Förmlichkeit darstellen würde. Gesichert ist diese Annahme für dieses Szenario allerdings nicht.

4. Eine erneute Beteiligung findet grundsätzlich nur hinsichtlich des geänderten Teils statt (§§ 9 Abs. 3 Satz 1 ROG, 5 Abs. 9 Satz 1 LaplaG). Welcher Teil geändert worden ist, ergibt sich allerdings auch aus den Auswirkungen einer Änderung. Deshalb wird eine erneute Beteiligung nur auf einen unmittelbar geänderten Teil beschränkt durchzuführen sein, wenn die dortige Änderung keine Auswirkungen auf an sich unveränderte Teilbereiche haben kann und auch die Grundzüge der Planung nicht berührt sind. Gibt es Auswirkungen auf andere Teilbereiche, sind diese in die erneute Beteiligung einzubeziehen. Sind die Grundzüge der Planung berührt, scheidet eine räumliche Begrenzung der erneuten Beteiligung aus (§ 9 Abs. 3 Satz 3 ROG). Bei der auf eine Änderung begrenzten erneuten Beteiligung sollten alle Änderungen erkennbar gemacht werden.
5. Von einer separaten Beschlussfassung über selbst nicht mehr geänderte Regionalpläne, bei späterer Beschlussfassung über diejenigen Regionalpläne, die noch geändert worden sind und bei denen es noch einer erneuten Beteiligung bedarf, sollte abgesehen werden. Insoweit würden rechtliche Risiken entstehen, weil die Zeitpunkte und evtl. die Inhalte der Abwägung über die einzelnen Regionalpläne in diesem Fall voneinander abwichen, so dass das gesamträumliche Planungskonzept gefährdet wäre.
6. Gegen die vorherige Beschlussfassung über den Landesentwicklungsplan bestehen keine Bedenken.

Dieses Gutachten habe ich nach bestem Wissen und Gewissen erstattet.



Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht