Niedersächsischer Ministerpräsident – Staatskanzlei –

Niedersächsischer Minister für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

ENTWURF

Bearbeiter	Unser Zeichen	Sekretariat	Datum
Dr. Uta Rüping	ArGe St. Celle FOC Soltau, Zielabweichungsverfahren	Frau Selekard	15.01.2007
Gerichtsfach 401	21/06R10 Dr. R. /Se /D10/13161	Fon 0511/28 86 98-0	

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,
sehr geehrter Herr Minister,
sehr geehrte Damen und Herren!

im Auftrag der Städte Burgdorf, Celle, Lüneburg, Rotenburg, Stadthagen, Uelzen, Verden, Visselhövede und Zeven sowie des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region Hannover, die sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen haben, nehmen wir zu dem Entwurf einer Neufassung des Landesraumordnungsprogramms für das Land Niedersachsen, soweit er sich in seiner Ziffer 2.3 03 mit dem großflächigen Einzelhandel befasst, auf den folgenden Seiten Stellung. Mit ihren Vorschlägen zu den einzelnen Sätzen der Ziffer 2.3 03 will die Arbeitsgemeinschaft einen konstruktiven Beitrag dazu leisten, dass die wichtigen hier verankerten raumordnerischen Prinzipien – Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und Integrationsgebot – eine möglichst klare und bestimmte Fassung erhalten und auch in Streitfällen von den Gerichten als verbindliche Ziele der Raumordnung anerkannt werden. Besondere Sorge bereitet den Mitgliedsstädten, dass die eindeutige und vom Bundesverwaltungsgericht als rechtmäßig bestätigte Regelung in der bisherigen Ziffer C 1.6 06 Sätze 11 und 12, die Hersteller-Direktverkaufszentren den Oberzentren zuweist, gestrichen und durch eine Klausel (neue Ziffer 2.3 03 Satz 13) ersetzt werden soll, die solche Vorhaben an beliebigen Stellen das Landes und in unbegrenzter Anzahl zulassen würde. Auch wenn Factory-Outlet-Center in Nachbarländern entstanden sind, die Kaufkraft aus Niedersachsen abziehen, ist

es nicht wünschenswert, dass solche Betriebe nun auch in Niedersachsen außerhalb der für solche Ansiedlungen allein geeigneten großen Städte Fuß fassen. Wir sollten die wirtschaftlichen Grundlagen der gewachsenen mittleren und kleinen Städte Niedersachsens nicht aufs Spiel setzen. Gewiss ist es ein wichtiges Anliegen, Kaufkraft im Lande zu halten und nach Möglichkeit hinzuzugewinnen; der richtige Weg zu diesem Ziel besteht aber nur in noch stärkeren und konsequenten Bemühungen, die Städte und ihren Einzelhandel attraktiver zu machen.

Wegen der Wichtigkeit ihres Anliegens richtet die Arbeitsgemeinschaft diese Stellungnahme auch als Petition an den Niedersächsischen Landtag. Sie möchte dabei an die Entschließung vom 20.3.1986 (LT-Drs. 10/5706) erinnern, in welcher der Landtag schon einmal seine Auffassung bekräftigt hatte, dass Einzelhandels-Großprojekte nur in Gemeinden mit entsprechender zentralörtlicher Bedeutung angesiedelt werden sollen.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsanwältin

Rechtsanwalt

**Stellungnahme zur Neufassung des LROP
– Plansätze zum großflächigen Einzelhandel in Ziffer 2.3 03 –**

Zu Satz 1:

¹Neue Flächen für den großflächigen Einzelhandel sind den Zentralen Orten zuzuordnen.

Dieser schon bisher im LROP enthaltene Satz spricht das sog. Konzentrationsgebot aus. Die Wendung: „sind den Zentralen Orten zuzuordnen“ ist sehr unbestimmt und kann im Streitfall Zweifel begründen, ob es sich hier um ein - verbindliches - Ziel der Raumordnung i. S. von § 3 Nr. 2 ROG handelt. Nach der Neufassung des LROP (Ziffer 2.2 02, 04 und 05) soll künftig geregelt werden, wo sich jeweils innerhalb einer Gemeinde mit zentralörtlichen Aufgaben der „Zentrale Ort“ befindet. Damit kann auch deutlicher bestimmt werden, wo sich die Standorte des großflächigen Einzelhandels befinden sollen, nämlich *in* den Zentralen Orten.¹ Allerdings wird ein Bedürfnis bestehen, Standorte für großflächigen Einzelhandel, der den täglichen Grundbedarf deckt, auch außerhalb der zentralen Orte zuzulassen. Wenn es sich dabei nur um atypische Ausnahmefälle handeln soll, könnte die Bestimmung als Sollvorschrift formuliert werden.² Eine bessere Eingrenzung dieser Fälle wird aber erreicht, wenn die Ansiedlung an anderen Standorten davon abhängig gemacht wird, dass diese im Regionalen Raumordnungsprogramm ausgewiesen werden. Ein Beispiel sind die „herausgehobenen Nahversorgungsstandorte“ im RROP der Region Hannover.

Zu Satz 2:

²Der Umfang neuer Flächen bestimmt sich aus dem zentralörtlichen Versorgungspotenzial, den vorhandenen Versorgungseinrichtungen und der innergemeindlichen Zentrenstruktur.

Dieser (ebenfalls nicht neue) Satz ist noch weniger bestimmt als Satz 1. Die planende Gemeinde kann ihm nur entnehmen, dass sie bei der Festsetzung der zulässigen Verkaufsfläche das „zentralörtliche Versorgungspotenzial“ (was ist damit gemeint – wohl die Nachfrage im Versorgungsbereich der Sitzgemeinde?), die vorhandenen Versorgungseinrichtungen und die innergemeindliche Zentrenstruktur berücksichtigen soll. Es wird aber nicht gesagt, welche Grenzen sich für die Verkaufsflächen aus diesen Umständen ergeben sollen. Raumordnungsbehörden scheinen Satz 2 dahin zu verstehen, dass dann, wenn die Verkaufsfläche der im Versorgungsbereich des jeweiligen Zentrums vorhandenen Einzelhandelsbetriebe ausreicht, um die Nachfrage der Einwohner dieses Bereichs nach einem Sortiment zu decken, keine zusätzlichen Verkaufsflächen in Großbetrieben mehr ausge-

¹ So wird das Konzentrationsgebot z.B. auch im Landesentwicklungsprogramm von Rheinland-Pfalz (Ziffer 3.4.1.3) formuliert.

² Das LEP Rheinland-Pfalz gebraucht hier die Wendungen „grundsätzlich“ und „in der Regel“. In seinem Urteil v.17.9.2003 zum Fall Mülheim-Kärlich (NVwZ 2004, 220) hat das BVerwG dies als ausreichend bestimmt angesehen.

wiesen werden dürfen. In einer solchen Handhabung würde Satz 2 aber jeglichen „Verdrängungswettbewerb“ durch neu hinzukommende Betriebe unterbinden und auf eine Art „Bedürfnisprüfung“ hinauslaufen, wie sie das Bundesverfassungsgericht schon vor langer Zeit für verfassungswidrig erklärt hatte. Mit diesem Inhalt kann Satz 2 also rechtlich nicht wirksam sein. Was der Satz sonst meinen könnte, ist unklar. Am nächsten liegt es noch anzunehmen, dass er nur mit anderen Worten das Kongruenzgebot des Satzes 6 und das Beeinträchtigungsverbot in Satz 7 wiederholt. Dann aber ist der Satz entbehrlich.

Zu Satz 3:

³Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel ist interkommunal abzustimmen.

Das BauGB bestimmt in § 2 Abs. 2 schon allgemein, dass Bauleitpläne mit benachbarten Gemeinden abzustimmen sind. Das Abstimmungsgebot gilt demnach auch für Bauleitpläne, die großflächigen Einzelhandel ausweisen, ohne dass es einer Wiederholung im LROP bedarf. Allerdings erhält, wenn das Gebot unter die Ziele der Raumordnung aufgenommen wird, die Raumordnungsbehörde eine Handhabe, unabgestimmte Bauleitpläne aufgrund von § 22 NROG zu untersagen. Es bestehen aber Zweifel, ob das Abstimmungsgebot überhaupt „Ziel“ i. S. von § 3 Nr. 2 ROG sein kann. Ist es seinem Wesen nach eine raumplanerische Festlegung? Ist es Ergebnis einer Abwägung – welcher Interessen? Satz 3 kann wohl entfallen.

Zu Satz 4:

⁴Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel sowie die Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten (§ 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung), deren Kernsortiment innenstadtrelevant ist, sind nur an städtebaulich integrierten Standorten zulässig.

Dieser Satz enthält das grundlegende und notwendige Integrationsgebot. Irritierend wirkt, dass hier einmal von „großflächigem Einzelhandel“ und sodann von „Einzelhandelsgroßprojekten“ gem. § 11 Abs. 3 BauNVO die Rede ist und nur bei letzteren vorausgesetzt wird, dass sie ein innenstadtrelevantes Kernsortiment haben. Sind wirklich unterschiedliche Ansiedlungen gemeint?

Zu Satz 5:

⁵Diese Flächen sind in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs einzubinden.

Auch die Forderung nach Einbindung in das Netz des öffentlichen Personenverkehrs ist unentbehrlich. Sie sorgt dafür, dass auch Personen ohne eigenes Auto die Geschäfte erreichen können, und trägt zur Vermeidung von umweltschädlichem Individualverkehr bei. Undeutlich ist, welche der zwei im vorangehenden Satz 4 genannten Objekte mit den Worten „diese Flächen“ gemeint sind. Auch sollte klargestellt werden, dass Satz 5 sich

nicht mit einem Gebot an die Verkehrsträger richtet, Linien einzurichten, sondern Einzelhandelsvorhaben ohne Anbindung verbietet.

Zu Satz 6:

***6** Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen.*

Hier wird das sog. Kongruenzgebot ausgesprochen. Es bezieht sich einmal auf das **Warensortiment**, das in dem Großprojekt angeboten werden soll. Dieses muss der – künftig in Ziffer 2.2 03 LROP festgelegten - Versorgungsaufgabe des Zentralen Ortes entsprechen, in dem der Betrieb seinen Sitz hat bzw. haben soll. Danach sind Einzelhandelsgroßbetriebe, die Waren für den allgemeinen täglichen (periodischen) Grundbedarf anbieten, in Grund-, Mittel- und Oberzentren erlaubt, großflächige Betriebe mit Sortimenten für den gehobenen Bedarf dagegen nur in Mittel- und Oberzentren. Sollte es großflächige Betriebe mit Angeboten für den „spezialisierten höheren Bedarf“ geben (was aber wohl zu verneinen ist), wären diese auf die Oberzentren zu beschränken. Dieser Bestandteil des Kongruenzgebotes dürfte eigentlich genügend bestimmt sein. Er lässt sich allerdings noch konkreter formulieren (s. u.).

Weiter begrenzt das Kongruenzgebot die **Verkaufsfläche**. Sie muss dem „Verflechtungsbereich“ – richtiger wohl: „Versorgungsbereich“ – des Zentralen Ortes entsprechen. Dies bedeutet: Sie darf nur so groß sein, dass der Betrieb nicht – infolge seiner auf der Größe beruhenden Attraktivität – in wesentlichem Umfange Kunden aus den Versorgungsbereichen anderer Zentraler Orte an sich zieht. Das Kongruenzgebot ist – zusammen mit dem Konzentrationsgebot und dem Integrationsgebot – erforderlich, damit das System der Zentralen Orte seine Aufgabe erfüllt: die Versorgungseinrichtungen, darunter insbesondere die Einzelhandelsgeschäfte, optimal auf den Raum zu verteilen, nämlich so, dass sie von allen Menschen, auch von denen, die kein Auto haben, möglichst günstig erreicht werden, das Verkehr mit seinen nachteiligen Auswirkungen (Zeitverluste, Umweltschäden, Unfallgefahren usw.) möglichst vermieden wird und möglichst wenig an (noch) freier Landschaft und anderen Ressourcen verbraucht wird. Dieses System verliert an Funktionsfähigkeit, wenn große Einzelhandelsbetriebe gewissermaßen im Wildwuchs an dafür nicht vorgesehenen Standorten entstehen und Kunden an den eigentlich zu ihrer Versorgung bestimmten Zentralen Orten vorbei dorthin strömen.

Jedoch ist bisher nicht gesichert, dass das Kongruenzgebot als Ziel der Raumordnung verbindlich ist. Das OVG Lüneburg hat dem Kongruenzgebot – in der früheren Formulierung des LROP 1994 (damals C 1.6 04) – die rechtliche Bedeutung eines Ziels der Raumordnung abgesprochen³. In der Literatur wird die Frage, ob es sich um ein Ziel handelt, kontrovers behandelt.⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat die Frage ausdrücklich offen gelas-

³ Entscheidungen vom 30.3.2000, BRS 63 Nr. 63, vom 31.10.2000, NdsRpfl. 2001, 277 und vom 21.2.2002, NSt-N 2000, 162; zweifelnd im Beschl.v. 7.3.2002, BRS 65 Nr. 39.

⁴ Den Charakter eines Ziels bejaht Spannowski, NdsVBl. 2001, 1 ff., 32 ff., UPR 2003, 248; verneinend Hoppe, DVBl. 2000, 239, DVBl. 2001, 81.

sen.⁵ Sehr wünschenswert wäre es daher, wenn es gelänge, dem Kongruenzgebot eine klarere Gestalt zu geben, in der seine Zieleigenschaft nicht mehr angezweifelt werden kann.

Das derzeitige Kongruenzgebot wird – unter Berufung auch auf Satz 2 (dazu schon oben) – wohl wie folgt praktiziert: Es wird ermittelt, wie groß die Ausgaben je Einwohner für das betr. Sortiment im Bundesdurchschnitt sind. Dieser Betrag wird je nach dem Verhältnis der Kaufkraft im Versorgungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes zur Kaufkraft im Bundesdurchschnitt herabgesetzt oder erhöht. Die so ermittelte Kaufkraft je Einwohner ergibt, multipliziert mit der Einwohnerzahl des Versorgungsbereichs, die (potentielle) Gesamtnachfrage nach dem Sortiment im Versorgungsbereich. Sodann wird festgestellt, wie weit diese Nachfrage durch die im Versorgungsbereich schon bestehenden Einzelhandelsgeschäfte gedeckt wird, indem deren Verkaufsfläche mit dem durchschnittlichen sortimentspezifischen Umsatz je Quadratmeter Verkaufsfläche multipliziert wird. Der Umsatz des hinzukommenden Einzelhandelsgeschäfts und dementsprechend seine Verkaufsfläche dürfen, so wird angenommen, so groß sein, dass sie die noch „freie“ Nachfrage decken, aber nicht größer.

Mit dieser Praxis wird der Zweck des Kongruenzgebotes – und des Zentrale-Orte-Prinzips überhaupt – wohl weitgehend erreicht: Die Nachfrage der Verbraucher nach Gütern usw. wird jeweils im Zentrum ihres Versorgungsbereichs gedeckt, sie haben wenig Anlass, andere Standorte von Einzelhandelsgeschäften aufzusuchen und es werden dadurch Verkehr und sonstiger Ressourcenverbrauch vermieden. Andererseits wird so der wirtschaftliche Wettbewerb im Einzelhandel stark eingeschränkt. Die ansässigen Betriebe werden vor der Verdrängungskonkurrenz durch neu hinzukommende Unternehmen so geschützt, wie wenn noch eine – verfassungswidrige – Bedürfnisprüfung stattfände; vgl. das zu Satz 2 schon Ausgeführte. Es wird daher nach einer mittleren Lösung gesucht werden müssen, die dem raumordnerischen Anliegen auch noch einigermaßen entspricht, andererseits aber ein größeres Maß an freiem Wettbewerb zulässt. Das könnte in der Weise geschehen, dass neu hinzukommenden Einzelhandelsansiedlungen eine begrenzte „Überdeckung“ der regionalen Nachfrage erlaubt wird. In dem unten nachfolgenden Formulierungsvorschlag wird der mittlere Verkaufsflächenbesatz zugrundegelegt, der einen Gradmesser für die potentielle Nachfrage im Versorgungsbereich der Sitzgemeinde abgibt. Der Zweck des Kongruenzgebots wird schon dann verfehlt, wenn eine Gemeinde sich durch die Ansiedlung eine übermäßige eigene Zentralität verschafft, unabhängig davon, ob sie damit benachbarte zentrale Orte erheblich schädigt oder ob die Nachfrageumlenkung (wie für FOC's behauptet) weiträumig „streut“ und keine Stadt besonders hart trifft. Schon eine übergroße, zu unausgewogenen Versorgungsstrukturen führende Zentralität eines Ortes schmälert die volkswirtschaftliche und ökologische Wirkung des Zentrale-Orte-Prinzips.⁶

Zu Satz 7:

⁵ Urt v.17.9.2003 zum Fall Mülheim-Kärlich, NVwZ 2004, 220.

⁶ Richtig gesehen vom OVG Berlin-Brandenburg im Urt. v. 12.5.2006 (12 A 28.05), in DVBl. 2006, 1123 leider nur mit Leitsatz veröffentlicht; grundsätzlich anders wieder Hoppe in seinem neuen Aufsatz in NVwZ 2006, 1345 ff.

⁷Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Die Regelung in Satz 7 wird als Beeinträchtigungsverbot bezeichnet. Die Rechtsprechung hat sie als Ziel der Raumordnung (und damit als verbindlich) anerkannt.⁷ Jedoch hat sie ihr Augenmerk eigentlich nur auf die Versorgung als solche gerichtet und eine Verletzung dieses Gebotes dann angenommen, wenn in betroffenen Nachbarstädten Geschäfte flächendeckend schließen müssen und die dortige Bevölkerung nicht mehr ausreichend versorgt ist. Dabei ist unberücksichtigt geblieben, dass hier von Versorgungsstrukturen die Rede ist, die „ausgeglichen“ bleiben sollen. Damit ist mehr als allein die Aufrechterhaltung einer genügenden Versorgung gemeint. Die Versorgungsstrukturen bestehen in der vom LROP geregelten Zuweisung der Versorgungsaufgaben an verschiedenstufige und systematisch über das Land verteilte Zentrale Orte. Diese Struktur verliert ihre Ausgeglichenheit, wenn Einzelhandelsgroßbetriebe an dafür nicht vorgesehenen Standorten entstehen und den Zentren zugewiesene Versorgungsaufgaben wegnehmen. Dieser Bestandteil des Beeinträchtigungsverbotes deckt sich letztlich mit dem Kongruenzgebot.

Angesichts der Unsicherheit darüber, worin das Beeinträchtigungsverbot wirklich besteht, wäre auch für Satz 7 eine noch deutlichere Formulierung wünschenswert. Der Formulierungsvorschlag (s.u.) bleibt vorerst noch beim bisherigen Wortlaut.

Zu Satz 8:

⁸Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für den großflächigen Einzelhandel jenseits der Grenze des privilegierten Zentrums in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen, wenn damit den Anforderungen der Sätze 3 bis 7 in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des Gemeindegebiets des privilegierten Zentrums.

Satz 8, der auch schon im bisherigen LROP enthalten ist, lässt eine Ausnahme von dem Konzentrationsgebot des Satzes 1 zu. Hier ist wohl an den Fall gedacht, dass ein Zentraler Ort die Versorgungsaufgabe für einen nahe gelegenen anderen Zentralen Ort miterledigt. Es ist fraglich, ob für eine solche Regelung wirklich ein Bedürfnis besteht. Vielleicht ist eher an den Fall zu denken, dass ein Grundzentrum eine Versorgung mit Gütern des gehobenen Bedarfs für ein weiter entferntes und deshalb für die Bewohner im betreffenden grundzentralen Bereich relativ schlecht erreichbares Mittelzentrum übernimmt; s. dazu unten den Formulierungsvorschlag. Dass auch in einem solchen Ausnahmefall die Sätze 3 bis 7 zu beachten sind, braucht nicht gesagt zu werden; da eine Ausnahme nur von Satz 1 zugelassen wird, ist dieses selbstverständlich. Was aber im vorstehenden Satz 8 fehlt, ist eine Aussage darüber, in welcher besonderen Situation die Ausnahme gerechtfertigt sein soll.

Zu Satz 9:

⁷ So das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 30.3.2000, auch das BVerwG im Urteil vom 17.9.2003 (beide Fn. 4)

⁹Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht innenstadtrelevanten Kernsortimenten sind auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes zulässig.

Für diese schon jetzt bestehende Ausnahmeregelung zugunsten von Möbelgeschäften, Baumärkten usw. besteht ein praktisches Bedürfnis.

Zu Satz 10:

¹⁰Der bauliche Zusammenhang gilt auch dann als gegeben, wenn die Entwicklung zum baulichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich bereits eingeleitet ist und auf einer abgestimmten kommunalen Zielplanung gemäß dem Flächennutzungsplan aufbaut.

Dass hier die im Entstehen begriffenen Siedlungsbereiche den schon vorhandenen gleichgestellt werden, leuchtet ein. Unklar ist, was unter einer „abgestimmten kommunalen Zielplanung“ zu verstehen ist? Kann auf diese Voraussetzung nicht verzichtet werden; genügt es nicht, dass der F-Plan die entsprechende Siedlungsentwicklung schon darstellt?

Zu Satz 11:

¹¹In den Fällen der Sätze 9 und 10 darf die Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Randsortimente nicht mehr als 10 vom Hundert der Verkaufsfläche und maximal 800 m² betragen.

Diese Einschränkung ist selbstverständlich erforderlich, wenn ein unbegrenztes Unterlaufen des Integrationsgebotes (Satz 4) verhütet werden soll.

Zu Satz 12:

¹²Von Satz 11 kann abgewichen werden, wenn

- *die raumordnerische Prüfung und Beurteilung der Raumverträglichkeit des Randsortimentes im Einzelfall auf der Grundlage verbindlicher Ziele des Regionalen Raumordnungsprogramms zur Entwicklung des Einzelhandels und der Versorgungsstandorte erfolgt,*
- *das Prüfergebnis mit den sonstigen Zielen der Raumordnung im Einklang steht und*
- *über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan sichergestellt wird, dass der als raumordnungsverträglich zugelassene Umfang der Verkaufsfläche für das innen-*

stadtrelevante Randsortiment auf das geprüfte Einzelhandelsgroßprojekt beschränkt bleibt.

Diese Ermächtigung, bei den innenstadtrelevanten Nebensortimenten (vor allem in Möbelgeschäften) noch weiter gehend vom Integrationsgebot abzuweichen, ist neu. Die Voraussetzungen, unter denen dies zugelassen wird, sollten, wenn irgend möglich, schärfer und klarer gefasst werden. Hinter dem ersten Spiegelstrich wird nur verlangt, dass eine Prüfung stattgefunden hat – mit welchem Ergebnis, bleibt offen. Dass die Ziele des Regionalen Raumordnungsprogramms „verbindlich“ sein müssen, braucht nicht gesagt zu werden; ohne Verbindlichkeit sind sie keine Ziele. Substanz hätte der erste Spiegelstrich, wenn dort verlangt wird, dass ein regionales Einzelhandelskonzept aufgestellt wurde und das Vorhaben diesem Konzept entspricht. Der Satz nach dem zweiten Spiegelstrich ist entbehrlich, denn dass die sonstigen Ziele, von denen keine Ausnahme gemacht wird, einzuhalten sind, versteht sich von selbst. Ob gerade ein vorhabenbezogener Bebauungsplan sichert, dass die größeren Verkaufsflächen bei der Übernahme des Grundstücks durch einen anderen Betrieb (ohne nochmalige Prüfung) unzulässig werden, ist sehr zweifelhaft. Wenn das sichergestellt werden soll, ist wohl eine auflösend bedingte Festsetzung nach § 9 Abs. 2 BauGB erforderlich, die auch in einem konventionellen B-Plan möglich ist.

Zu Satz 13:

¹³Abweichend von den Sätzen 1, 2 und 6 sind ausnahmsweise und im Einzelfall Einzelhandelsgroßprojekte zulässig, wenn in einem Raumordnungsverfahren festgestellt ist, dass sie den sonstigen Zielen der Raumordnung entsprechen und in besonderem Maß landesweite Bedeutung haben.

Diese neue Ausnahmeregelung würde an die Stelle der bisherigen Sätze 11 und 12 treten, die entfallen sollen. Diese bestimmen z.Z. folgendes:

¹¹Hersteller-Direktverkaufszentren sind Einzelhandelsgroßprojekte und aufgrund ihrer besonderen Ausprägung und Funktion nur in Oberzentren an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. ¹²Dies gilt auch für Erscheinungsformen des Handels in Verbindung mit Freizeit-, Kultur- und sonstigen Dienstleistungen, die in ihren Auswirkungen Hersteller-Direktverkaufszentren vergleichbar sind.

Die Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaft widersprechen dieser Änderung nachdrücklich. Die Regelung der bisherigen Sätze 11 und 12 – die Landesregierung hatte sie mit der Novelle von 2002 in das LROP II eingefügt – hat sich praktisch bewährt. In dem Rechtsstreit über das für Soltau geplante FOC hat das Bundesverwaltungsgericht ihre Rechtmäßigkeit und Verbindlichkeit bestätigt. Das grundlegende Kongruenzgebot stellt z. Z. nur insoweit unbestritten ein Ziel der Raumordnung dar, als es durch die Sätze 11 und 12 eine konkretere Ausprägung erhalten hat. Die beiden Sätze sind daher unentbehrlich, solange das Kongruenzgebot nicht auf andere Weise so umgestaltet wird, dass sein Zielcharakter nicht mehr bestritten werden kann⁸.

⁸ S. oben zu Satz 6.

Die neue Ausnahmeregelung würde es demgegenüber erlauben, dass an beliebigen Stellen des Landes großflächige Factory-Outlet-Center und ähnliche Projekte in unbegrenzter Zahl durch die kommunale Bauleitplanung ausgewiesen werden. Die Arbeitsgemeinschaft hatte im vorigen Jahr in Schreiben an Regierungsmitglieder und Landtagsabgeordnete und in dem Gespräch vom 31. Oktober 2006 mit Herrn Staatssekretär Ripke im Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gravierende Einwände gegen diese weitgehende Preisgabe wichtiger Prinzipien einer gedeihlichen Raumordnung für unser Land vorgebracht. Diese bestehen nach wie vor. In den Städten, die im Einzugsbereich solcher Projekte liegen, wird unvermeidlich der bestehende Einzelhandel weiter geschwächt. Bemühungen um eine Vervollständigung und Verbesserung des Warenangebots in den Innenstädten werden durchkreuzt, und die Städte werden immer mehr von ihrer gewachsenen Bedeutung und ihrer Attraktivität als Zentren von Handel und Kultur verlieren.

Die Auswirkungen des neuen Satzes 13 erscheinen deshalb besonders bedrohlich, weil seine Formulierung nicht geeignet ist, die Zahl der Ansiedlungen, mit denen die bestehende Raumordnung durchbrochen wird, zu begrenzen. Für die Ausnahme wird materiell nur vorausgesetzt, dass die Vorhaben „in besonderem Maß landesweite Bedeutung haben“. Das ist praktisch die unbegrenzte Freigabe solcher Projekte, da sie wohl in jedem Fall schon durch ihre Auswirkungen landesweite Bedeutung erlangen werden. Die Klausel „ausnahmsweise“ schafft für sich allein keine Einschränkung; jede Abweichung von der Regel der Sätze 1, 2 und 6 ist eine Ausnahme. Dasselbe gilt für die Worte „im Einzelfall“. Jede Ausweisung eines solchen Projektes ist ein Einzelfall, auch wenn sich derartige viele Male wiederholt.

Es dürfte praktisch kaum möglich sein, überhaupt materielle Voraussetzungen festzulegen, unter denen solche Projekte ausnahmsweise zulässig sein sollen. Wenn es trotz der schwerwiegenden Bedenken zu einer „Öffnungsklausel“ für FOC's und ähnliche Projekte kommen soll, müßte eine Verfahrensregelung getroffen werden, die sich begrenzend auf die Zahl der Ausnahmen auswirkt. Ein Raumordnungsverfahren ist dafür kaum geeignet, weil es sich hier der Sache nach nicht um eine Überprüfung anhand vorgegebener Maßstäbe handelt, sondern um eine raumgestaltende Planung. Wenn ermöglicht werden soll, dass die Projekte alle hier aufgeführten Ziele der Raumordnung durchbrechen dürfen, müßte dies jeweils im konkreten Fall auf dem Wege einer entsprechenden Änderung oder Ergänzung des LROP selbst geschehen. Die Ausweisung des Standorts bestünde dann jedesmal in einer Entscheidung der – für Aufstellung und Änderung des LROP (Teil II) zuständigen – Landesregierung. Das ist sachgerecht, weil die Landesregierung nicht in den Interessenkonflikt zwischen der ansiedlungswilligen Gemeinde und den vom Vorhaben nachteilig betroffenen Nachbarstädten verwickelt und am ehesten in der Lage wäre, die widerstreitenden Interessen objektiv zu bewerten. Auch ist (außer dem Landtag) nur die Landesregierung, nicht die Ansiedlungsgemeinde, ausreichend demokratisch legitimiert, um eine solche das ganze Land betreffende Entscheidung zu treffen. Gegen eine Ausweisung konkreter Standorte im LROP bestünden keine rechtlichen Bedenken. Es gibt keinen Grund, aus dem ein Raumordnungsprogramm etwa nur Rechtsnormen und keine Festlegungen für konkrete Objekte und Örtlichkeiten enthalten dürfte. Auch diese gehören zum Wesen einer Planung. Die jeweilige Änderung des LROP würde in einem Verfahren vor sich gehen, das den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats entspricht (vgl. §§ 6 und 9 NROG). Die Betroffenen würden in diesem Verfahren angehört; die Entscheidung

unterläge dem Abwägungsgebot. Sie wäre von der Landesregierung politisch gegenüber Parlament und Volk zu verantworten, aber auch im Normenkontrollverfahren überprüfbar.

Zu Satz 14:

¹⁴Zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten sollen regional abgestimmte Konzepte erstellt werden.

Es handelt sich nur um einen Grundsatz der Raumordnung, der wohl keine Probleme aufwirft.

Vorschlag für die Formulierung der Ziffer 2.3 03:

¹Die folgenden Sätze 3 bis 12 gelten für die Errichtung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Sinne von § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung vom 27.1.1990 sowie für die Ausweisung von Flächen für solche Vorhaben in der Bauleitplanung. ²Sie gelten sinngemäß auch für Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben, die insgesamt Auswirkungen wie ein Einkaufszentrum (§ 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO) haben.

³Die Betriebe dürfen nur in Zentralen Orten angesiedelt werden, Betriebe, die den allgemeinen täglichen Grundbedarf decken, auch an anderen im Regionalen Raumordnungsprogramm für sie ausgewiesenen Standorten. ⁴Betriebe, die auf einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² andere Sortimente als solche des allgemeinen täglichen Grundbedarfs führen, sind nur in Mittel- und Oberzentren zulässig. ⁵Regionale Raumordnungsprogramme können Standorte für die in Satz 4 genannten Betriebe auch in Grundzentren ausweisen, wenn dies, besonders wegen der Entfernung des Grundzentrums zum Mittelzentrum, die Versorgung im Bereich des Grundzentrums wesentlich verbessert.

⁶Die Betriebe dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen, die Funktionsfähigkeit der benachbarten Zentralen Orte und integrierten Versorgungsstandorte und die verbrauchernahe Versorgung nicht wesentlich beeinträchtigen. ⁷Damit solchen Auswirkungen vorgebeugt wird, sind ihre Verkaufsflächen für die einzelnen Sortimente so zu begrenzen, dass in dem Versorgungsbereich, in dem ein Betrieb angesiedelt wird, die Verkaufsfläche je Einwohner für keines der Sortimente den Landesdurchschnitt um mehr als 10 % übersteigt.

⁸Die Betriebe sind nur an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. ⁹Sie müssen in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sein. ¹⁰Satz 8 gilt nicht für Betriebe mit nicht innenstadtrelevanten Kernsortimenten, wenn

1. ihr Standort mit einem bestehenden oder einem im Flächennutzungsplan dargestellten und schon in der Entwicklung begriffenen Siedlungsbereich zusammenhängt und
2. sie innenstadtrelevante Randsortimente auf einer Verkaufsfläche von höchstens 800 m² und nicht mehr als 10 % ihrer gesamten Verkaufsfläche anbieten.

¹¹Abweichend von Satz 10 Nr. 2 kann das Regionale Raumordnungsprogramm im Rahmen eines regionalen Konzeptes zur Entwicklung des Einzelhandels für einen bestimmten Standort und bestimmte Sortimente größere Verkaufsflächen zulassen.

¹²Zur Verbesserung der Grundlagen für Entscheidungen über die Standorte regional bedeutsamer Einzelhandelsbetriebe sollen regional abgestimmte Konzepte erstellt werden.

Falls trotz der hier vorgebrachten Bedenken eine Öffnungsklausel für Factory-Outlet-Center und ähnliche Projekte eingefügt werden soll, wäre statt des Satzes 13 der Entwurfsfassung folgender Satz 12 einzufügen⁹

¹²Die Sätze 3 bis 11 gelten nicht, wenn dieses Landesraumordnungsprogramm im Interesse des Landes einen bestimmten Standort für einen Betrieb ausweist und zugleich die zulässigen Sortimente und Verkaufsflächen festlegt.

Anmerkungen zu den Formulierungsvorschlägen:

Zu Satz 1:

Um den Text kürzer und leichter lesbar zu machen, wird hier die Bestimmung, für welche Objekte die Plansätze in Ziffer 2.3 03 gelten sollen, „vor die Klammer gezogen“.

Zu Satz 2:

Hier wird eine Aussage aus der Begründung zu Ziffer 03 in die Zielfestlegungen übernommen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass sie verbindlich wird.

Zu Satz 3:

Vgl. die Bemerkung zu Satz 1 der Entwurfsfassung.

Zu Satz 4:

Hier erscheint die das Sortiment betreffende Komponente des Kongruenzgebotes im „Klartext“. Nach der vorgeschlagenen Fassung dürfen großflächige Einzelhandelsbetriebe der Nahversorgung, die in Grundzentren und an den im RROP ausgewiesenen Standorten angesiedelt sind, auch Waren des gehobenen Bedarfs (als Randsortimente) anbieten, wie es auch seit längerem geschieht. Nur soweit ein Handel mit solchen Waren, für sich allein genommen, ebenfalls schon großflächig wäre, bleibt er den Mittel- und Oberzentren vorbehalten.

Zu Satz 5:

Vgl. die Bemerkung zu Satz 8 der Entwurfsfassung.

Zu Satz 6:

Hier wird das bisherige Beeinträchtigungsverbot ohne sachliche Änderungen übernommen.

Zu Satz 7:

Mit diesem Satz wird versucht, dem Kongruenzgebot eine Gestalt zu geben, in der es keinen Zweifeln an seiner Bestimmtheit mehr ausgesetzt ist. Das Maß von 10 %, um die sich der Verkaufsflächenbesatz je Einwohner soll erhöhen dürfen, ergibt sich aus Folgendem:

Im Rahmen einer Modellrechnung für den Großraum Braunschweig wurden auf der Ebene der Grundzentren, der Mittelzentren und der Oberzentren die Entwicklungspotentiale, die um 5, 10 oder 15 % über dem mittleren Verkaufsflächenbesatz in der jeweiligen Sortimentsgruppe hinausgehen, ermittelt. Anhand der in der Vergangenheit raumordnerisch

⁹ Der „Grundsatz“ in Satz 12 wird dann Satz 13.

beurteilten großflächigen Einzelhandelsvorhaben kam man bei Anwendung dieses methodischen Ansatzes zu der Erkenntnis, dass im Regelfall eine bis zu 10 %ige Überschreitung des mittleren Verkaufsflächenbesatzes im Versorgungsbereich keine negativen Auswirkungen auf die Zentralitätsfunktion benachbarter vergleichbarer Städte und Gemeinden auslöst.

Der Ansatz setzt jetzt voraus, dass möglichst flächendeckend auf der grundzentralen, mittelzentralen und oberzentralen Ebene die Grenzen der jeweiligen Versorgungsbereiche geklärt bzw. festgelegt werden und dass der tatsächliche Verkaufsflächenbesatz für diese jeweiligen Versorgungsbereiche ermittelt und regelmäßig fortgeschrieben wird. Dies läßt sich bei der Aufstellung und Fortschreibung von regionalen Einzelhandelsentwicklungskonzepten sicherstellen.

Gegen eine Verletzung der Zielfestlegungen in den Sätzen 6 und 7 können sich Nachbarstädte mit zentralörtlicher Funktion nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BauGB wehren.

Zu Satz 8:

Dieser Satz übernimmt das Integrationsgebot.

Zu Satz 9:

Wegen der Formulierung s. die Bemerkung zu Satz 5 der Entwurfsfassung.

Zu Satz 10:

Hier werden die Sätze 9 und 10 der Entwurfsfassung übernommen. Der vorgeschlagene Satz 10 würde keine Abweichung von Satz 9 erlauben, auf die Erreichbarkeit mit ÖPNV würde nicht verzichtet.

Zu Satz 11:

Vgl. Bemerkung zu Satz 12 des Entwurfs.

Zu Satz 12:

Nur redaktionelle Änderung.

Zum Eventualvorschlag für Satz 12 (Öffnungsklausel):

Vgl. Bemerkung zu Satz 13 des Entwurfs.