

Stellungnahme zum Antrag „Flexibilisierung für Neuansiedlungen und bestehende Einzelhandelsunternehmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung unserer ländlichen Räume“ im Niedersächsischen Landtag

Vorbemerkungen

Im Folgenden gehe ich auf die drei im Entschließungsantrag genannten Punkte ein. Die Stellungnahme basiert auf aktuellen Ergebnissen aus dem Projekt „Dynamik der Nahversorgung in ländlichen Räumen“ (2017-2021) am Thünen-Institut. Gefördert wird das Projekt durch das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages (FKZ 2817LE018). In dem Projekt verfolgen wir einen geographischen Ansatz und können demnach planungsrechtliche Fragen nur begrenzt beantworten. Zudem liegt der Fokus unserer Forschung auf Waren des täglichen Bedarfs (v.a. Lebensmittel, Getränke, Genussmittel, Tiernahrung, Körperpflegeprodukte und Reinigungsmittel) und ländliche Räume in ganz Deutschland.

Zu 1: Vereinbarkeit mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Mit dem „Visser-Urteil“ des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 30.01.2018 wurde entschieden, dass die Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich auch auf raumplanerische Vorgaben für Dienstleistungsbetriebe, wie hier den Einzelhandel, anzuwenden ist (vgl. Fachkommission Städtebau 2019). Nach Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie sind mengenmäßige oder territoriale Beschränkungen für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit jedoch nur unter drei Voraussetzungen erlaubt. Erstens dürfen weder in- noch ausländische Betriebe benachteiligt werden. Da die Regelungen im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) für alle Betriebe gelten, dürfte diese Voraussetzung erfüllt sein.

Zweitens müssen die Regelungen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Hierzu zählen auch städtebauliche und raumplanerische Erfordernisse, wie der Erhalt der Lebensqualität im Stadtzentrum und die Vermeidung von Leerstand (Visser-Urteil) sowie Beschränkung der Ansiedlung großer Einzelhandelsbetriebe auf dichtbevölkerte Zentren, das Entgegenwirken des innerstädtischen Verfalls, Verkehrsvermeidung, Vermeidung des Baus neuer Straßen, Zugang zu den Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln und der Erhalt eines umweltgerechten Stadtmodells (sog. Katalonien-Urteil). In Abschnitt 2.3 Ziffer 01 nimmt der LROP Bezug auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, was in den Erläuterungen durch eine Versorgung in zumutbarer Entfernung vom Wohnort und eine flächendeckende Versorgung insbesondere bei der

Nahversorgung präzisiert wird.¹ Insgesamt scheint damit auch ein Allgemeininteresse formuliert zu sein.

Drittens muss die Verhältnismäßigkeit – ähnlich wie generell im deutschen Verwaltungsrecht – der raumplanerischen Regelungen gegeben sein. Dazu sind wiederum drei Bedingungen zu prüfen:

- Zur Zielerreichung geeignet: Die verwendeten Ge- und Verbote zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels (Kongruenzgebot, Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Abstimmungsgebot und Beeinträchtigungsverbot) werden seit Langem von den Landesplanungen in Deutschland verwendet. Die realen Entwicklungen im Einzelhandel zeigen jedoch, dass die verbrauchernahe Versorgung stationärer Angebote teilweise zurückgeht und zentrale Orte geschwächt werden. Dies liegt zum einen daran, dass die Regelungen nicht so eng formuliert sein dürfen, dass Bestandsunternehmen geschützt und Wettbewerb verhindert wird. Zum anderen dürften Vollzugsprobleme, die mit den gutachterlichen Verträglichkeitsprüfungen einhergehen, Handlungsspielräume zur Ermöglichung großflächigen Einzelhandels an ungünstigen Standorten eröffnen. Des Weiteren hängt die prinzipielle Wirksamkeit der Regelungen von der Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems ab, in dem teilweise zentrale Orte ausgewiesen werden, die diese Funktion kaum erfüllen können. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Regelungen die Ziele zumindest prinzipiell fördern können, indem allgemeine Markttrends abgeschwächt werden.
- Nicht über die Zielerreichung hinausgehen: Wie im vorangegangenen Punkt dargestellt, sind die Regelungen eher zu schwach, um die Ziele (im Sinne einer wohnortnahen stationären Versorgung) zu erreichen, als dass sie über die Zielerreichung hinausgingen.
- Keine weniger einschneidende Alternativen vorhanden: Alternativen bestehen darin, die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels stärker dem Markt oder der kommunalen Bauleitplanung zu überlassen. Für die Marktalternative spricht, dass entstehende Lücken im Versorgungsnetz durch neue, verbrauchernahe Angebotsformen besetzt werden können. Hierzu zählen der Online- und Versandhandel, mobile Händler, Kleinflächenkonzepte oder Lieferservices größerer Märkte. Dagegen spricht, dass der stationäre Handel als Frequenzbringer für funktionsfähige Zentren benötigt wird. Zudem erleichtert die Raumplanung die Abstimmung mit anderen zentralen Funktionen sowie die Gestaltung des ÖPNV. Die kommunale Planung könnte sicherlich stärker auf lokale Besonderheiten und Einzelfälle eingehen. Es wäre aber davon auszugehen, dass trotz interkommunaler Abstimmungspflicht (§ 2 Abs. 2 BauGB) lokale Interessen im Abwägungsprozess stärker gewichtet werden

¹ Wissenschaftlich lässt sich der unterstellte Zusammenhang zwischen Nahversorgung und gleichwertigen Lebensverhältnissen bisher kaum bestätigen. Eine Untersuchung aus Schweden hat gezeigt (Amcoff et al. 2011), dass schließende Lebensmittelmärkte sich nicht negativ auf die Wanderungsbilanz auswirken, was auch in Deutschland von Politikern teilweise befürchtet wird. Für Deutschland zeigen aktuelle eigene Analysen, dass sich eine fußläufig erreichbare Nahversorgung nicht negativ auf die subjektive Zufriedenheit mit der Lebensqualität in ländlichen Räumen auswirkt (Küpper, Seel eingereicht). Die PKW-Verfügbarkeit spielt demnach kaum eine Rolle für die Bewertung der Versorgungssituation, was dafür spricht, dass viele nicht pkw-mobile Personen andere Mitnahmemöglichkeiten haben.

als überörtlich ausgeglichene Versorgungsstrukturen und funktionsfähiger Zentren in der Region.

Die Ausführungen sollten zeigen, dass die Vereinbarkeit der raumplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie inhaltlich begründet werden kann. Gleichzeitig wurde auf Argumente hingewiesen, die gegen die Vereinbarkeit sprechen bzw. in der Argumentation für die Vereinbarkeit berücksichtigt werden müssten. Insgesamt vermute ich aber, dass die raumplanerischen Regelungen mit der Dienstleistungsrichtlinie grundsätzlich vereinbar sind.

Zu 2: Auswirkungen der 800m²-Grenze und ihrer Anhebung

Prinzipiell ist es sehr schwierig, die Auswirkungen einer einzelnen raumplanerischen Regel auf die Einzelhandelsentwicklung zu evaluieren. Zum einen ist die Regel eingebettet in zahlreiche weitere Festlegungen und Praktiken der Raumordnung und Bauleitplanung. Zum anderen überlagern allgemeine Marktentwicklungen die politische Steuerung. Des Weiteren existiert keine amtliche Statistik zu den Einzelhandelsstandorten, Sortimenten und Verkaufsflächengröße, anhand derer die Fragen beantwortet werden könnten. Entsprechende Datenangebote kommerzieller Anbieter weisen, unserer Erfahrung nach, erhebliche Lücken, v.a. bei inhabergeführten, unabhängigen und kleinflächigen Märkten, auf. Zudem verhindern unregelmäßige Datenbereinigungen und Nacherfassungen den Vergleich verschiedener Zeitpunkte. Die Schaffung einer entsprechenden Datengrundlage wäre hierzu ein wichtiger erster Schritt.²

Die Schwelle zur Großflächigkeit von 800m² Verkaufsfläche bzw. die Vermutungsregel für schädliche städtebauliche Auswirkungen von 1.200m² Geschossfläche sind in Zusammenhang mit § 11 Abs. 3 BauNVO regelmäßig diskutiert worden (z.B. Anders 2015; BMVBW 2002; Bunzel et al 2014; Fachkommission Städtebau 2017; Krüger et al. 2013). Das Ergebnis dieser Diskussion besteht darin, dass es keine eindeutigen Argumente für eine Anhebung der Grenze gibt und die aktuelle Regelung hinreichend flexibel ist. Im Gegenteil gäbe es durchaus auch Argumente, die Schwelle zur Großflächigkeit bzw. die Vermutungsregel herabzusetzen, um beispielsweise Supermärkte und Discounter gleich zu behandeln.

Aus dieser Diskussion geht für den Lebensmitteleinzelhandel hervor, dass mit steigender Verkaufsfläche der Anteil weiter entfernt wohnender Kunden, die auch häufiger den PKW nutzen, tendenziell ansteigt (Anders 2015; Krüger et al. 2013). In der Folge kann befürchtet werden, dass damit auch zentrale Versorgungsbereiche sowie weiter entfernt liegende Nahversorger geschädigt werden. Die entsprechende Studie zeigt aber auch, dass die Größenunterschiede innerhalb ländlicher

² Das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie stellt in seinem Datensatz Point of Interest Bund entsprechende Daten für den Lebensmitteleinzelhandel zur Verfügung. Allerdings werden hierzu lediglich kommerzielle Daten aufbereitet, die den genannten Restriktionen unterliegen.

Räume relativ unbedeutend sind. Wichtiger scheint eher die städtebauliche Lage – integriert, im Wohngebiet oder nicht integriert – zu sein.

Aus Sicht der kommunalen Planungsämter erzeugt das Baurecht mit seiner Vermutungsregel eine entscheidende Wirkung, um die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche und die verbrauchernahe Versorgung zu sichern (Bunzel et al. 2014). Nachteilige Wirkungen für die Nahversorgung gerade in ländlichen Räumen konnten nicht festgestellt werden. Im Gegenteil bietet die Großflächigkeitsgrenze mit der Vermutungsregel eine Eingriffsmöglichkeit für die Bauleitplanung, um die Einzelhandelsentwicklung zu steuern und negative Auswirkungen zu verhindern. Eine generelle Anhebung der Grenze beinhaltet demnach die Gefahr, „dass die Entwicklung zu immer größeren Verkaufsflächen zur vermehrten Konzentration größerer Versorgungseinheiten in wenigen Orten führen würde und damit zur Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes beiträgt“ (ebd., S. 8).

Der Antrag im niedersächsischen Landtag verweist darauf, dass moderne Konzepte des Lebensmitteleinzelhandels für ihre Wirtschaftlichkeit Verkaufsflächengrößen über 800 m² erforderten. Zwar gibt es Konzepte insbesondere von Supermarktketten, die 1.200 bis 1.500 m² Verkaufsfläche als Mindestgröße vorsehen. Demgegenüber gibt es aber auch Formate, insbesondere von Discountern, die Flächen unter 800 m² Verkaufsfläche wirtschaftlich betreiben. Darüber hinaus zeigen unsere eigenen Erhebungen, dass es durchaus noch Dorfläden mit weniger als 400 m² Verkaufsfläche gibt, die wirtschaftlich betrieben werden können, wenngleich das unternehmerisch nicht einfach ist.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die 800 m²-Grenze eine wichtige Möglichkeit bietet, die Einzelhandelsentwicklung planerisch zu steuern und Fehlentwicklungen zu verringern. Der genaue Schwellenwert lässt sich rein wissenschaftlich allerdings nicht begründen: Warum sollte ein Markt mit 801 m² grundsätzlich andere Auswirkungen haben als einer mit 799 m²? Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Erhöhung der Grenze den Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel beschleunigt und damit die Nahversorgung eher schwächt. Für die Steuerungswirkung wäre es sicherlich vorteilhaft, die Schwelle eher abzusenken und die städtebauliche Integration gegenüber der reinen Verkaufsflächenbetrachtung aufzuwerten.

Zu 3: Flexibilisierung der Schwelle zur Großflächigkeit

Im vorangegangenen Kapitel wurde gezeigt, dass es kaum möglich ist eine starre Grenze von 800 m² Verkaufsfläche zur Großflächigkeit wissenschaftlich zu begründen. Allerdings bietet der LROP – anders als im Antrag im niedersächsischen Landtag suggeriert – Möglichkeiten zu einer flexiblen Definition der Großflächigkeit gerade für die nahversorgungsrelevanten Sortimente. Der Bezug auf § 11 abs. 3 BauNVO im LROP führt dazu, dass die raumplanerischen Vorgaben nur gelten, wenn die Verkaufsfläche über 800 m² und die Geschossfläche über 1.200 m² liegt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, bei nicht nahversorgungsrelevanten Sortimenten nachzuweisen, dass die

Vermutung einer wesentlichen Beeinträchtigung der Ziele der Raumordnung auch oberhalb dieser Grenze nicht vorliegen (sog. Atypik).

Einzelhandelsgroßprojekte mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche fallen nicht unter die Regelungen des LROP, wenn mindestens 90 % der Verkaufsfläche für periodische Sortimente genutzt werden und mehr als 50 % des zu erwartenden Umsatzes von Kunden generiert wird, die maximal 1.000 m entfernt wohnen. Dabei wird angenommen, dass solche Vorhaben wie auch Nahversorger mit weniger als 800 m² Verkaufsfläche der wohnortbezogenen Nahversorgung dienen und somit nicht raumrelevant sind. Einerseits bieten diese Festlegungen einen klaren Rahmen, innerhalb derer die Bauleitplanung agieren kann und gutachterlich die Vermutungsregel widerlegt werden kann. Das dürfte die wohnortnahe Versorgung prinzipiell stärken. Andererseits können die festgesetzten Schwellenwerte natürlich je nach Ausgangssituation sehr unterschiedlich wirken. Zum einen kann 10 % aperiodisches Sortiment durchaus zentrale Versorgungsbereiche schädigen, da insbesondere Discounter erhebliche Umsätze (teils über 20 % Umsatzanteil) auf diesen Flächen generieren (Krüger et al. 2013) und sich dieser Effekt aufsummieren kann. Diese Raumrelevanz kann dann aber in der städtebaulichen Prüfung berücksichtigt werden. Zum anderen ist der 50 %-ige Umsatzanteil, der fußläufig generiert wird, kaum in kleineren Orten zu erreichen, sodass diese Regelung vermutlich nur in großstädtischen Quartieren zum Tragen kommt. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass ein 1.000 m² großer Supermarkt etwa 4.000 Einwohner im fußläufigen Einzugsgebiet (bei einer angenommenen Flächenproduktivität von 4.500 Euro und einer Kaufkraftbindung von 50 %) benötigte, was in dünn besiedelten ländlichen Strukturen unrealistisch ist. In der Rechtsprechung zum § 11 Abs. 3 BauNVO hat sich daher etabliert, dass bei der Definition des Nahbereichs die Siedlungsstruktur zu berücksichtigen ist, was bei ländlicher Struktur eine Distanz von bis zu 2.500m bedeuten kann (Fachkommission Städtebau 2017). Der LROP ermöglicht demgegenüber großflächige Nahversorgungsprojekte in hochverdichteten Räumen, was durchaus begründbar ist. Denn in solchen Räumen ist Verdrängung wenig relevant, da die Distanzen zum nächsten Anbieter in der Regel gering sind.

Als zweite Möglichkeit, um großflächige Nahversorgungsvorhaben zu ermöglichen, bietet der LROP die Ausweisung von Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung im Rahmen der Regionalplanung an. Diese Festlegung erfolgt anhand eines gesamtäumlichen Planungskonzeptes. Daher ist dieses Instrument nicht geeignet, um Einzelfälle, wie z.B. die im Antrag im Landtag angesprochene Betriebserweiterung, zu planen. Da die Ausweisung entsprechender Standorte und die darauffolgende Genehmigung eines Einzelhandelsgroßprojektes an zahlreiche Bedingungen geknüpft ist, bleibt abzuwarten, wie häufig diese Regelung in der Praxis tatsächlich angewandt werden wird. Einerseits muss der Versorgungsraum groß genug sein, um genügend Kaufkraftpotential für einen großflächigen Nahversorgungsbetrieb bzw. eine Agglomeration zu ermöglichen. Andererseits müssen die umliegenden zentralen Orte so stark sein, dass sie von dem Wegfall dieser Kaufkraft nicht beeinträchtigt sind. Da das Netz zentraler Orte in Niedersachsen relativ engmaschig ist und darüber hinaus kleinere zentrale Orte bereits Probleme haben, ihre Funktion zu erfüllen, dürften sich selten entsprechende Standorte in ländlichen Räumen identifizieren lassen.

An den Standorten mit herausgehobener Bedeutung für die Nahversorgung kann zunächst positiv hervorgehoben werden, dass sie eine gesamträumliche konzeptionelle Grundlage erfordern. Auf dieser Grundlage kann die Diskussion zur Nahversorgung vorhabenunabhängig und bedarfsorientiert geführt werden. Problematisch bleibt hingegen, dass auf der zweiten Stufe des Verfahrens Beeinträchtigungsverbot und Kongruenzgebot gutachterlich geklärt werden müssen, was wiederum Spielräume für suboptimale Entscheidungen eröffnet. Zudem können die ausgewiesenen Standorte und deren Versorgungsräume kaum kurzfristig an neue Marktentwicklungen angepasst werden.

Die in der Anfrage im Landtag angesprochene Bevorzugung von Erweiterungen von Bestandsbetrieben scheint wettbewerbsrechtlich nicht zulässig und wäre auch raumordnerisch nicht zu begründen. Wie dargestellt, bietet der LROP mehrere Möglichkeiten einer flexiblen Anwendung der 800 m²-Grenze. Eine weitere Flexibilisierung könnte einerseits durch eine Anpassung der genannten Schwellenwerte erfolgen, wobei sich dies vermutlich negativ auf die wohnortnahe Versorgung und Funktionsfähigkeit der zentralen Orte auswirken würde. Andererseits könnten Genehmigungen stärker vom Nachweis unwesentlicher räumlicher Auswirkungen im Einzelfall abhängig gemacht werden. Dies würde jedoch die bisherige Klarheit der Vorgaben, die für alle gelten, gegen Verträglichkeitsgutachten mit notwendigerweise zahlreichen subjektiven Stellschrauben eintauschen.

Literatur

Amcoff, J.; Möller, P.; Westholm, E. (2011): The (un) importance of the closure of village shops to rural migration patterns. In: The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research, 21, pp. 129-143.

Anders, S. (2015): Lebensmitteldiscounter und Supermarkt. Untersuchung zu Verkehrseffekten, Einzugsgebieten, Vorlieben der Kunden und zum Genehmigungsprozess vor dem Hintergrund der Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO. In: Raumforschung und Raumordnung, 73(3), 219-232.

BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (2002): Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO. Berlin.

Bunzel, A., Landua, D., & Strauss, W. C. (2014). Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung. Endbericht. Online unter: <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/224000/1/DM15031917.pdf> (Stand: 13.09.2021).

Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2017): Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels. Online unter: <https://bauministerkonferenz.de/Dokumente/42320580.pdf> (Stand: 13.09.2021).

Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2019): Hinweise der Fachkommission Städtebau zu Auswirkungen des ‚Visser‘-Urteils des EuGH, insbes. zur Anwendbarkeit der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf Bebauungspläne (März 2019). Online unter: <https://www.bauministerkonferenz.de/Dokumente/42322684.pdf> (Stand: 13.09.2021).

Krüger, T.; Anders, S.; Walther, M; Klein, K.; Segerer, M. (2013): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel. Online unter: [www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren und Mitarbeiter/Projektentwicklung -management/Forschung/Qualifizierte Nahversorgung HCU-IREBS Endbericht Langfassung Maerz 2013.pdf](http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung_-_management/Forschung/Qualifizierte_Nahversorgung_HCU-IREBS_Endbericht_Langfassung_Maerz_2013.pdf) (Zugriff: 15.07.2021).

Küpper, P.; Seel, M. (eingereicht): Bewertung der Nahversorgung zwischen Treffpunktfunktion, Präferenzen, Ressourcen, Bewältigungsstrategien und räumlicher Nähe. DISP.