

Auftraggeber:

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR,
VERKEHR UND TECHNOLOGIE, München

Gutachten zu den LEP-Regelungen
zum großflächigen Einzelhandel
in Bayern

Kurzfassung

April 2009

INHALT

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage, Auftrag und Aufgabenstellung, Methodische Vorgehensweise	5
2 Allgemeine Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland (mit internationalem Vergleich)	7
3 Analyse der Grundversorgung in Bayern	9
4 Analyse der Einzelhandelsgroßprojekte in Bayern seit 2002	11
5 Bewertung der LEP-Regelungen aus Sicht der Praxis	15
6 Ländervergleich	19
7 Abschließende Bewertung des LEP-Ziels B II 1.2.1.2	22
Anhang	27

Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten analysiert die Entwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten in Bayern seit 2002 und bewertet, welche steuernden Wirkungen von dem Ziel B II 1.2.1.2 des Landesentwicklungsprogramms Bayern ausgingen. Bei der Evaluation des Ziels stehen dessen Schutzintentionen – die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung – im Mittelpunkt.

Zunächst werden **allgemeine Tendenzen der Handelsentwicklung** skizziert und ihre Relevanz für die Landesplanung dargestellt. Kundenpräferenzen und betriebliche Überlegungen führen zu einem fortschreitenden Verkaufsflächenwachstum, so dass neue Ansiedlungen mittlerweile weitestgehend großflächig (> 800 m² Verkaufsfläche) und damit landesplanerisch relevant sind. Zugleich rückt der Fokus der Branche auf erreichbare Standorte die Zielvorgabe der städtebaulichen Integration in den Mittelpunkt.

Insgesamt verfügt Bayern über eine **gute Grundversorgung: 97% der Bevölkerung** leben in Nahbereichen, in denen mindestens ein Lebensmittelmarkt mit min. 400 m² Verkaufsfläche besteht und die damit als qualifiziert grundversorgt bezeichnet werden können. Hierzu leisten nicht-großflächige Lebensmitteldiscounter und Drogeriemärkte einen entscheidenden Beitrag.

In die Bewertung des LEP-Ziels fließen zudem ein **Ländervergleich** der bayerischen Regelungen mit denen der Länder Hessen und Baden-Württemberg sowie die Ergebnisse von **Expertengesprächen** mit Vertretern der Handelsbranche und der Bezirksregierungen ein.

Eine Evaluierung des LEP-Ziels B II 1.2.1.2 muss in Betracht ziehen, dass die Entwicklung der Handelslandschaft im **Zusammenspiel von Kundenpräferenzen, Marktfaktoren und landesplanerischer Regulierung** geschieht, so dass teils keine trennscharfen Kausalitäten festgestellt werden können.

Der Untersuchung liegen 808 seit dem Jahr 2002 durchgeführte landesplanerische Überprüfungen zugrunde, wobei der Lebensmittel-Einzelhandel gut 45 % der Fälle ausmacht. In der Auswertung aller geprüften Großprojekte und der detaillierten Analyse von 20 Fallbei-

spielen wird deutlich, dass das **LEP-Ziel die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung weitgehend sichert**. Hierzu trägt die Festsetzung verträglicher Verkaufsflächen ebenso bei wie das durchwegs eingehaltene Gebot der städtebaulichen Integration.

Die Studie kommt weiter zu dem Ergebnis, dass die **zentralen Steuerungsmechanismen des LEP-Ziels prinzipiell wirksam** sind. Als wesentliche Stärken der Regelung können die Beschränkung von Einzelhandelsgroßprojekten auf **geeignete Zentrale Orte**, das Erfordernis städtebaulicher **Integration** und der landesweit **einheitliche Beurteilungsmaßstab** angesehen werden. Das gestufte zentralörtliche Versorgungssystem konnte so gestützt und ein Beitrag zu einer **nachhaltigen, Flächen sparenden Siedlungsentwicklung** sowie zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes geleistet werden.

Der zentrale Beurteilungsmechanismus, die Kaufkraftabschöpfung eines Einzelhandelsgroßprojektes in einem Bezugsraum (Nahbereich/Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels/Projekteinzugsbereich) auf **landesweit einheitliche Quoten** zu begrenzen, ermöglicht schnelle Einschätzungen der Zulässigkeit von Vorhaben. Gleichzeitig eröffnen sich **nur geringe Spielräume**, auf Besonderheiten von Einzelfällen zu reagieren.

Dies tritt besonders in schwächer ausgestatteten Zentralen Orten hervor, die relativ kleine Bezugsräume aufweisen, wodurch **teils nur geringe Entwicklungsmöglichkeiten** für innenstadtrelevante Sortimente des sonstigen Bedarfs bestehen. Für die Nahversorgung lässt sich feststellen, dass in Einzelfällen in bevölkerungsschwachen Nahbereichen und nicht-zentralen Orten zwar einerseits bestehende Strukturen gesichert werden. Aufgrund der Zielvorgaben kann jedoch andererseits dem Branchentrend zu steigenden Verkaufsflächen dort teils nicht gefolgt und damit die Fortentwicklung der Versorgung behindert werden. Landesplanerisch unerwünschte Auswirkungen sind auch dadurch möglich, dass **Agglomerationen von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben** grundsätzlich nicht vom LEP-Ziel zum großflächigen Einzelhandel erfasst werden. Zudem führt die nur auf Kaufkraftabschöpfung in einem Bezugsraum basierende landesplanerische Beurteilung dazu, dass im Prinzip ein **sukzessives Aufsummieren** von jeweils in der Einzelfallprüfung zulässigen Verkaufsflächen und damit eine Gefährdung der Versorgungsstrukturen möglich ist.

1 Ausgangslage, Auftrag und Aufgabenstellung, Methodische Vorgehensweise

Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie hat mit Schreiben vom 1. Dezember 2006 die GfK GeoMarketing GmbH mit der Erstellung einer Studie zu den Wirkungen der LEP-Regelungen zum großflächigen Einzelhandel (B IV 1.4.5 LEP, B II 1.2.1.5 LEP, seit 1. September 2006 B II 1.2.1.2) in Bayern beauftragt.

Das **Ziel der Untersuchung** bestand darin, zum Einen detaillierte und belastbare Darstellungen darüber abzugeben, wie sich seit Einführung des LEP-Ziels im Jahr 2002 die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Bayern (nachfolgend EHGP) entwickelt hat und inwieweit die Ansiedlungen von EHGP durch das Ziel beeinflusst wurden. Zum Anderen wird bewertet, wie das Ziel gemessen an seinen Hauptanliegen, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung zu sichern sowie einen Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu leisten, insgesamt gewirkt hat.

Im Rahmen eines Ländervergleichs sollte ferner die Frage beantwortet werden, wie die jeweiligen landesspezifischen Regelungen zu EHGP im Vergleich zu der in Bayern gültigen Zielsetzung wirken und ob sich im Hinblick auf die Entwicklung des zentralörtlichen Systems und der Versorgungslage aufgrund der unterschiedlichen Regelungen signifikante Unterschiede ergeben.

Eine flächendeckende Untersuchung der Entwicklung von EHGP in Bayern sollte auftragsgemäß nicht erfolgen. Die Norm sollte keiner rechtswissenschaftlichen Untersuchung unterzogen werden. Ebenso sollte kein Rechtsvergleich mit anderen Bundesländern vorgenommen werden.

Mit Blick auf Umfang und Komplexität der Untersuchung wurden verschiedene **Methoden** angewandt, um die zur Beurteilung der o.g. Fragestellungen notwendigen (Zwischen-) Ergebnisse zu erhalten. Basierend auf dem hauseigenen, jahrzehntelangen Know-How in der Kenntnis der nationalen und internationalen Trends und Entwicklungen im Einzelhandel sowie insbesondere auch in der Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten wurden die Studienergebnisse im Wesentlichen aus folgenden weiteren Quellen gewonnen:

- Zeitreihen-Untersuchungen von GfK GeoMarketing in zahlreichen bayerischen Kommunen aller Zentralitätsstufen,
- Expertengespräche mit Vertretern der bayerischen Regierungsbezirke, Handelsunternehmen und Projektentwicklern sowie Vertretern der Landesplanungsabteilungen der hessischen und baden-württembergischen Wirtschaftsministerien,
- sowie GfK-interne Handelsdatenbanken und Geografische Informationssysteme (GIS).

2 Allgemeine Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland (mit internationalem Vergleich)

Der vielfach zitierte 'Wandel im Handel' kommt bei der Betrachtung der allgemeinen Entwicklung des deutschen Einzelhandels deutlich zum Ausdruck. Dabei hat sich gezeigt, mit welcher Dynamik der deutsche Einzelhandel auf veränderte Kundenwünsche reagieren muss, um seinen Anteil am verfügbaren Einkommen der Bundesbürger 'halten' zu können. Der in nahezu allen Warengruppen zu beobachtende **Trend zu mehr Verkaufsfläche** spiegelt die Reaktion des Einzelhandels auf die von Kundenseite zunehmend gewünschte Inszenierung von Produkten sowie eine **tiefer und breitere Produktauswahl** entsprechend wider. Die Dynamik dieser Entwicklung lässt sich dabei besonders deutlich im **Lebensmitteleinzelhandel** beobachten. Gerade Anbieter mit weniger als 700 m² Verkaufsfläche stehen zunehmend unter dem Druck, ihre Verkaufsflächen zu vergrößern, um im besonders hart umkämpften Lebensmitteleinzelhandel weiterhin bestehen zu können. Auch die in jüngster Vergangenheit expandierenden Lebensmitteldiscounter bleiben von dieser Entwicklung nicht 'verschont'. So hat sich die durchschnittliche Verkaufsfläche pro Filiale auf mittlerweile rd. 700 m² erhöht. Kleinere Alt-Filialen werden zunehmend gegen flächengrößere ausgetauscht bzw. erweitert, sofern dies standortseitig möglich ist. Damit überschreiten sie jedoch in aller Regel die Einstiegsschwelle zur landesplanerisch relevanten Großflächigkeit (1.200 m² BGF bzw. 800 m² Verkaufsfläche), die sich nach § 11,3 BauNVO richtet. Gleiches gilt im Übrigen für Neuansiedlungen, die selten unterhalb von 1.000 m² Verkaufsfläche vom Betreiber gewünscht werden. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass aufgrund betriebswirtschaftlich notwendiger Flächenerweiterungen bestehender sowie neu hinzukommender Filialen der **landesplanerische Prüfaufwand** perspektivisch **eher zunehmen** bzw. sich auf einem **hohen Niveau** stabilisieren wird.

Raumrelevante Veränderungen im Einkaufsverhalten der Konsumenten zeigen sich auch mit Blick auf den zunehmend bedeutsamen „Bequemlichkeitsgedanken“. Dieser erstreckt sich nicht nur auf sog. Convenience-Artikel wie Fertiggerichte, die dem Kunden das Leben erleichtern sollen, sondern auch auf den Einkaufsprozess an sich. Konsumenten möchten

möglichst viele Konsumwünsche an einem Ort befriedigen (One-Stop-Shopping), um Zeitverluste durch separate Anfahrten zu den jeweiligen Anbietern zu minimieren. Der Handel hat darauf u.a. mit der **Agglomeration** mehrerer **Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe** aus sich ergänzenden (u.a. auch mit innenstadtrelevanten Sortimenten des sonstigen Bedarfs) Branchen in Form von Fachmarktzentren reagiert, die überwiegend an **verkehrsgünstig gelegenen Standorten** – oftmals in Außen- bzw. Randbereichen – realisiert werden. Hierbei sind jedoch Konflikte mit den landesplanerischen Zielvorgaben – insbesondere hinsichtlich des Zielerfordernisses der städtebaulichen Integration – 'vorprogrammiert'.

Mit Blick auf die Standortlagen im Einzelhandel hat sich deutlich gezeigt, dass infolge planungs- und raumordnungsrechtlicher Restriktionen die nicht-integrierten Standorte auf der sog. "**Grünen Wiese**" als Einzelhandelslagen für zentrenrelevante Sortimente **zunehmend an Bedeutung verloren** haben. Dies betrifft in erster Linie die Entwickler und Betreiber von **Einkaufszentren**, die als Folge dieser Entwicklung nun wieder **verstärkt Innenstadt-Standorte** aufsuchen. Insofern hat die Landesplanung dazu beigetragen, zentrale Versorgungsbereiche zu stützen, wobei dies durch freigewordene innerstädtische Entwicklungsflächen überhaupt erst ermöglicht wurde, auf denen der Handel attraktive frequenzstarke Standorte realisieren konnte.

Insgesamt wird bei Betrachtung der wesentlichen Trends und Entwicklungen im deutschen Einzelhandel das **Spannungsfeld** zwischen **Markt- und Standorttendenzen** auf der einen und **landesplanerischen bzw. städtebaulichen Zielstellungen** auf der anderen Seite deutlich sichtbar. Die bayerische Landesplanung steht daher vor der Aufgabe, den sich stetig verändernden Konsumentenbedürfnissen und daraus resultierenden Veränderungen in der Handelslandschaft Rechnung zu tragen und dabei gleichzeitig eine raumordnerisch sinnvolle Entwicklung des großflächigen Einzelhandels nach landesweit einheitlichen Bewertungsmaßstäben zu gewährleisten.

3 Analyse der Grundversorgung in Bayern

Die Untersuchung der Grundversorgung in Bayern setzte zunächst eine entsprechende Definition voraus, wann von einer adäquaten Versorgung auszugehen ist. GfK GeoMarketing hat hierzu einen Vorschlag zur Begriffsdefinition unterbreitet und diesen mit dem Auftraggeber abgestimmt. Demnach ist eine **qualifizierte Grundversorgung** dann gewährleistet, wenn **mindestens ein Lebensmittelmarkt mit 400 m² und mehr Verkaufsfläche** pro Gemeinde/Nahbereich vorliegt. Auf dieser Grundlage wurde die Grundversorgungssituation der bayerischen Bevölkerung untersucht und im Hinblick auf die landesplanerisch relevante Betrachtungsebene der Nahbereiche ausgewertet. Dabei hat sich herausgestellt, dass – selbst unter Berücksichtigung der von Gutachterseite eher hoch angesetzten 'Hürden' – für rd. 97 % der bayerischen Bevölkerung eine **insgesamt gute qualifizierte Grundversorgung** über die Nahbereiche gewährleistet ist.¹ Einen nicht unwesentlichen Beitrag haben hierzu auch die landesplanerisch nicht erfassten nicht-großflächigen Lebensmitteldiscounter und Drogeriemärkte (< 800 m² VKF) geleistet, welche in einigen Nahbereichen im ländlichen Raum eine qualifizierte Grundversorgung überhaupt erst ermöglicht haben. Die Untersuchung hat jedoch auch ergeben, dass eine **Weiterentwicklung der Versorgungsqualität in kleineren Mittelzentren und Unterzentren** über die Ansiedlung oder Vergrößerung von Lebensmittel-Vollsortimentern (Supermärkte, Verbrauchermärkte) durch die landesplanerischen Vorgaben **teils nur eingeschränkt möglich** ist. Dieser von Experten der Bezirksregierungen mehrfach erwähnte Befund korrespondiert auch mit einer weiteren Auswertung der Gutachter, wonach in mehr als 50 % aller Nahbereiche – unter Ansatz durchschnittlicher Raumleistungsrichtwerte für Supermärkte – keine weiteren qualifizierten Versorger über 1.000 m² angesiedelt werden können. Dies betrifft Nahbereiche mit einem Bevölkerungsvolumen von bis zu 8.000 Einwohnern.

¹ Siehe hierzu Tabellen und Karten im Anhang.

Die Untersuchung der Grundversorgung in Bayern hat ferner Nahbereiche identifiziert, die derzeit über keine qualifizierte, wohnortnahe Grundversorgung verfügen.² Für die Landesplanung stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, mit welchen Maßnahmen die Schließung zumindest einiger dieser Lücken gefördert werden kann. Ein erster wichtiger Schritt wurde bereits im Zuge der Fortschreibung des LEP im Jahr 2006 mit der Zulassung von großflächigen Lebensmittelvollsortimentern in derzeit nicht qualifiziert versorgten Kleinzentren bzw. nicht-zentralen Orten vorgenommen. Ob sich in Anbetracht der meist geringen 'Potenzialdecken' in solchen Kommunen ein Engagement des Handels betriebswirtschaftlich 'rechnet', erscheint allerdings eher fraglich. Vor diesem Hintergrund wurde auch der Frage nachgegangen, inwieweit derartige **Versorgungslücken** mit **alternativen Versorgungsmodellen** geschlossen werden können. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass ein alternatives, oftmals subventioniertes Versorgungskonzept im **Einzelfall durchaus erfolgreich** betrieben werden kann, sofern bestimmte standort- und marktseitige Voraussetzungen vor Ort erfüllt sind und insbesondere die örtliche Bevölkerung diese Konzepte auch mitträgt. Unter diesen Maßgaben könnten zumindest einige derzeit bestehende 'Versorgungslücken' in Bayern mit Hilfe derartiger alternativer Versorgungsmodelle geschlossen werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das derzeit **hohe Versorgungsniveau** im Bereich der Grundversorgung in erster Linie auf **funktionierende Marktmechanismen** zurückzuführen sein dürfte. Demgegenüber ist der **Beitrag des LEP-Ziels** als **vergleichsweise gering** einzustufen. Insbesondere in schwächer ausgestatteten Zentralen Orten zeigt sich zudem, dass die landesplanerischen Zielelemente zum großflächigen Einzelhandel (Abschöpfungsquote, Nahbereiche) den heutigen höheren Flächenanforderungen im Lebensmitteleinzelhandel nicht mehr entsprechen. Dies kann dazu führen, dass zwar die bestehenden Versorgungsstrukturen gesichert, betriebswirtschaftlich wünschenswerte Verkaufsflächendimensionen dagegen nicht realisiert werden können.

² Siehe hierzu Tabelle 2 im Anhang.

4 Analyse der Einzelhandelsgroßprojekte in Bayern seit 2002

Trotz landesplanerischer Eingriffe in das 'freie Spiel der Kräfte' hat sich der **großflächige Einzelhandel** in Bayern auch nach Einführung des LEP-Ziels im Jahr 2002 **dynamisch entwickeln** können. Die wesentliche **'Triebfeder'** dieser Entwicklung bildete das **Verhalten der Konsumenten**, die neben einer guten Erreichbarkeit von Einzelhandelseinrichtungen vor allem Agglomerationen ('One-Stop-Shopping') sowie tief- bzw. breit strukturierte Angebote verlangen. Diesen Bedürfnissen lässt sich auf Seiten des Handels meist nur in Form von großflächigen Einzelhandelsbetrieben Rechnung tragen. Gleichwohl haben die LEP-Regelungen die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in Bayern – insbesondere in räumlicher Hinsicht – beeinflusst. Mit Blick auf die **räumlichen Schwerpunkte** der Entwicklung im großflächigen Einzelhandel hat die Auswertung aller seit Inkrafttreten des LEP-Ziels im Jahre 2002 zur landesplanerischen Überprüfung vorgelegten Vorhaben ergeben, dass sich das Investoren- bzw. Entwicklerinteresse in erster Linie auf **einwohner- und kaufkraftstarke Regionen** insbesondere in Oberbayern, Mittel- und Unterfranken konzentriert, während überwiegend ländlich geprägten Regierungsbezirken (Niederbayern, Schwaben, Oberpfalz) eine eher geringe Bedeutung zukommt.

Um darstellen zu können, wie die Regelungen des LEP-Ziels in konkreten typischen Ansiedlungsfällen gewirkt haben, wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber **20 Einzelbeispiele** von landesplanerisch überprüften, realisierten Einzelhandelsgroßprojekten näher untersucht und deren **Auswirkungen** auf die Funktionsfähigkeit des belegenen Zentralen Ortes bzw. benachbarter Zentraler Orte sowie auf die Versorgungsstruktur dargestellt. Die Auswahl der Fallbeispiele erfolgte auf der Basis der Sichtung aller landesplanerisch überprüfter Einzelhandelsgroßprojekte. Es wurden nur solche Projekte in die Auswahl aufgenommen, die nach Abschluss der landesplanerischen Überprüfung auch realisiert wurden. Dabei wurde ein **möglichst breites Spektrum an Projekten** einbezogen, sowohl hin-

sichtlich der Betriebsformen³ als auch in Bezug auf Art der landesplanerischen Prüfung, Standortlage und zentralörtliche Einstufung der betreffenden Kommune. So wurden Vorhaben mit **verschiedenen Formen einer landesplanerischen Prüfung** ausgewählt, die von Voranfragen des Projektträgers bei der jeweiligen Bezirksregierung über Stellungnahmen im Baugenehmigungsverfahren bis zu den formellen Prüfverfahren des (vereinfachten) Raumordnungsverfahrens reichen. Durch die Abstufung der Größenklassen der ausgewählten Projekte wurde zudem sichergestellt, dass unter den im Detail analysierten landesplanerischen Überprüfungen alle relevanten räumlichen Beurteilungsgrundlagen (Nahbereich, Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels, Projekteinzugsbereich) vertreten sind.

Aus den dargestellten 20 Fallbeispielen – und vor dem Hintergrund der 808 landesplanerisch überprüften EHGP, die in der Vorstufe zur Auswahl der 20 Beispielfälle in ihren grundlegenden Charakteristika analysiert wurden – lässt sich ein **differenziertes und im Grundsatz positives Fazit** festhalten. Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte wird deutlich, dass in keiner der betrachteten Städte negative ökonomische bzw. städtebauliche Auswirkungen auf die städtischen Versorgungsstrukturen eingetreten sind. Dies gilt in allen betrachteten Fallbeispielen sowohl für die innerstädtischen Versorgungsstrukturen als auch für die verbrauchernahe Versorgung im übrigen Stadtgebiet. Es kann durchwegs kein direkter und ursächlicher Zusammenhang zwischen den landesplanerisch positiv beschiedenen und realisierten EHGP und den jeweiligen Veränderungen der Versorgungssituation festgestellt werden. Diese Einschätzung korrespondiert in der Regel mit den vorliegenden gutachterlichen Prognosen. Die im Nachgang der realisierten EHGP aufgetretenen strukturellen Veränderungen in den Versorgungsstrukturen waren eher auf allgemeine Prozesse der Handelslandschaft, wie z.B. die Nachfolgeproblematik oder Betriebsaufgaben wegen zu kleiner Ladenflächen, zurückzuführen.

Insgesamt sind die Ergebnisse der Einzelfallbetrachtung als Hinweise dahingehend zu werten, dass mit dem derzeit zur Verfügung stehenden Instrumentarium innerstädtische Ver-

³ Berücksichtigt wurden die Betriebsformen Lebensmitteldiscounter, Lebensmittel-Vollsortimenter und Verbrauchermarkt, SB-Warenhaus, Fachmarkt sowie Fachmarktzentrum.

sorgungsstrukturen und damit die **verbrauchernahe Versorgung offensichtlich geschützt** werden können. Wie die Beispiele aus Schwabach, Haßfurt und Lauingen gezeigt haben, konnte in bestimmten Fällen sogar eine explizite Attraktivitätssteigerung des gesamtstädtischen Einzelhandels und damit eine Stärkung der städtischen Einzelhandelszentralität erreicht werden.

Neben der im Grundsatz funktionierenden Sicherung der Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Gefüges und der verbrauchernahen Versorgung lassen sich drei Aspekte der gegenwärtigen Regelung festhalten, die in besonders deutlicher Form in den Fallbeispielen zu Tage treten: Zum ersten wird deutlich, dass die **Regelungen des LEP-Ziels** in ihren formalhaften Vorgaben insoweit **in der Branche bekannt und akzeptiert** sind und dass nur ein sehr geringer Anteil an Projekten in offenkundig landesplanerisch unzulässiger Größenordnung eingereicht wird. Hierzu trägt auch bei, dass entweder im Vorfeld des Projektantrags oder im Rahmen von Gesprächen und Voranfragen bei den Regierungen in der Regel eine **intensive Abstimmung** zwischen erwünschten Projektzuschnitten und den nach Maßgabe des LEP möglichen Ausgestaltungen – insbesondere hinsichtlich der Standortlage und des Verkaufsflächenumfangs – erfolgt.

Zum zweiten wird in manchen Fallbeispielen deutlich, dass bei mangelhafter Anpassung im Vorfeld der Beurteilung ein **wirksamer Mechanismus zur Reduzierung von beantragten Sortimentsflächen** einsetzt. In Einzelfällen liegt die landesplanerisch positiv beurteilte Gesamtfläche nahezu um ein Drittel unter der beantragten Größenordnung, in der Regel jedoch erfolgte eine geringfügige Anpassung der Gesamtflächen nach unten, ebenso wie leichte Veränderungen in den Zuschnitten der einzelnen Sortimente. Dadurch wird deutlich, dass in denjenigen Fällen, in denen beantragte Sortimente zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der bestehenden Versorgungsstrukturen führen würden und damit potenziell zu einer Gefährdung für gewachsene zentralörtliche Strukturen werden, ein **korrigierender Einfluss der landesplanerischen Überprüfung** im Sinne einer vom Normgeber gewünschten weil **verträglichen Reduzierung der Verkaufsflächen** der einzelnen Sortimente auf Grundlage der bestehenden LEP-Regelung möglich ist.

Drittens ist schließlich in den Fallbeispielen deutlich, dass eine **Stärkung der Zentralen Orte** insoweit erfolgreich war, dass die **Lenkung von Einzelhandelsgroßprojekten in**

städtebaulich integrierte Lagen durchwegs gelungen ist. Die stringente Vorgabe des Integrationsgebotes ist also im Grundsatz wirksam und wird auch durch die Tatsache nicht geschmälert, dass in Einzelfällen Großprojekte auch in städtebaulichen Randlagen errichtet wurden. Dies ist gemäß LEP für nicht innenstadtrelevante Sortimente dann möglich, wenn die Stadt den Nachweis erbringt, dass geeignete städtebaulich integrierte Standorte nicht vorhanden sind (vgl. Haßfurt). Bei den innenstadtrelevanten Sortimenten dagegen sind Randlagen nicht anzutreffen. Integrierte Ortsrandlagen sind in einem erwartbaren Umfang in solchen Fällen unter den Beispielen aufgetreten, für die das LEP einräumt, dass die Weiterentwicklung von Versorgungs- und Siedlungsstrukturen – gerade bei kleineren Gemeinden – teilweise nur am Rand des Siedlungsbereiches möglich ist.

5 Bewertung der LEP-Regelungen aus Sicht der Praxis

Im Zuge der Untersuchung wurden auch die Erfahrungen und Einschätzungen der **bayerischen Bezirksregierungen** als höhere Landesplanungsbehörden im Hinblick auf die Anwendung des LEP-Ziels in der landesplanerischen Praxis eruiert, wobei auch die Wirksamkeit und der Einfluss des Ziels auf die Entwicklung und Ansiedlung von EHGP bewertet wurde. Dabei kamen auch solche Aspekte zur Sprache, die gegenwärtig nicht Zielintention des LEP sind – wie z.B. eine aktive Stärkung innerstädtischen Einzelhandels – und die daher nicht als Kritik an den Auswirkungen der bestehenden Regelung zu verstehen sind.

Ebenso wurden die Erfahrungen der **Handelsunternehmen** und **Projektentwickler** mit den bayerischen LEP-Regelungen berücksichtigt, um die Wirkungen der bayerischen Genehmigungspraxis auf die Entwicklung von EHGP entsprechend bewerten zu können.

Aus Sicht der Bezirksregierungen lässt sich festhalten, dass sich das LEP-Ziel in seinen Grundzügen bewährt hat. Als eine **wesentliche Stärke** der LEP-Regelungen wurde von den Bezirksregierungen übereinstimmend genannt, dass die **Flächenberechnung** nach der in der Handlungsanleitung erläuterten Vorgehensweise eine **schnelle, überschlägige Betrachtung** dahingehend erlaubt, ob ein Projekt landesplanerisch vertretbar ist und demnach eine Chance auf Realisierung besitzt. Damit besteht weitgehend Unabhängigkeit von Einzelgutachten. **Planungen von Investoren** werden oftmals im Rahmen von **Voranfragen** bereits vor Einleitung eines formellen landesplanerischen Prüfverfahrens mit Blick auf mögliche Verkaufsflächen- und Sortimentsspielräume **erörtert**. Der landesplanerische Prüfaufwand wird in der Folge dadurch reduziert, dass Projekte mit unzulässiger Dimension entweder zurückgezogen oder in veränderter Form zur landesplanerischen Überprüfung eingereicht werden. Vor diesem Hintergrund kommen negative landesplanerische Entscheidungen eher selten vor. Auch ist kein **Einfluss des LEP-Ziels** auf die **Anzahl der landesplanerisch zu beurteilenden EHGP festzustellen**. Vielmehr sei die Anzahl der zur Prüfung vorgelegten EHGP als Zeichen der dynamischen Entwicklungen im Einzelhandelsbereich zu werten und daher marktgetrieben.

Als wirksames Mittel zur **Verhinderung von "Grüne-Wiese-Standorten"** hat sich aus Sicht der Bezirksregierungen auch das Zielerfordernis der städtebaulichen Integration erwiesen. Damit konnte eine prinzipielle Stärkung der Zentrale Orten sowie ein mittelbarer Innenstadt-Schutz erreicht werden. Wenngleich eine aktive Förderung von Innenstadt-Standorten kein Ziel der gegenwärtigen LEP-Norm darstellt, sehen einige befragte Regierungen eine Möglichkeit zur gezielten Stärkung innerstädtischer Versorgungsstrukturen darin, den Begriff der "integrierten Lage" zwischen Innenstadt-Standorten und sonstigen städtebaulich integrierten Standorten zu differenzieren und mittels unterschiedlicher Abschöpfungsquoten eine gewisse Lenkungswirkung in innerstädtische Standorte zu erzielen.

Als Problem für die Sicherung der zentralörtlichen Versorgungsstrukturen haben sich **Agglomerationen nicht-großflächiger** und damit **landesplanerisch nicht überprüfbarer Fachmärkte in Gewerbegebieten** herauskristallisiert, die in ihrer Wirkung und Sortimentszusammensetzung Innenstädte bzw. Zentren in ihrer Funktion durchaus beeinträchtigen können. Insofern kommt die im LEP-Fachziel zum Siedlungswesen enthaltene Regelung, wonach Agglomerationen im Anschluss an Einzelhandelsgroßprojekte in städtebaulichen Randlagen vermieden werden sollen (B VI 2.4), zur Steuerung derartiger Agglomerationen nur bedingt zum Tragen.

Mit Blick auf die **räumlichen Bezugsgrößen** der landesplanerischen Beurteilung wurde seitens der Vertreter der Bezirksregierungen ausgeführt, dass der **Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels** in Oberzentren und leistungsfähigen Mittelzentren in aller Regel ausreichende Ansiedlungs- und Entwicklungsspielräume zuließe. Demgegenüber seien **weniger leistungsfähigere Mittelzentren** oder **kleinere Zentrale Orte** aufgrund ihrer entsprechend gering dimensionierten Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels in ihrer **Entwicklung eingeschränkt**. Gerade im ländlichen Raum träte dieses Problem besonders gravierend zu Tage und beträfe dort in **bevölkerungsschwachen Nahbereichen** auch die **Nahversorgung**. Angesichts des Branchentrends zu deutlich großflächigen Nahversorgungsanbietern sei in einigen Gemeinden, in denen nach Maßgabe des LEP nur nicht-großflächiger Einzelhandel mit weniger als 800 m² Verkaufsfläche zulässig ist, eine den heutigen Branchenstandards entsprechende **Weiterent-**

wicklung der Versorgung auf der Basis der räumlichen Bemessungsgrundlage des Nahbereichs **teils nicht möglich**.

Die ausschließliche Verwendung von landesweit einheitlichen Beurteilungskriterien und die Stringenz der Vorgaben haben jedoch auch zwangsläufig zur Folge, dass den **spezifischen Verhältnissen vor Ort und in der Region** nur **wenig Rechnung getragen** werden kann. Dies wurde von den Bezirksregierungen ähnlich wie von den Branchenvertretern als eine Schwäche der Regelung deutlich artikuliert.

Ein Einfluss der LEP-Regelungen auf die **Standortwahl von Investoren** lässt sich aus Sicht der Regierungen dahingehend erkennen, dass landesplanerisch unzulässige Standorte auf der "**Grünen Wiese**", **d.h. in nicht-integrierten Lagen, nicht mehr vorgelegt** werden. Im Allgemeinen **präferieren** Investoren **städtebaulich integrierte Ortsrandlagen**, die im Rahmen der landesplanerischen Vorgaben die für einen betriebswirtschaftlich tragfähigen Betrieb notwendigen standortseitigen Voraussetzungen (insbesondere hinsichtlich Flächenverfügbarkeit, verkehrlicher Erreichbarkeit und Parkmöglichkeiten) bestmöglich erfüllen. Vor diesem Hintergrund geraten **Innenstadt-Standorte** häufig **ins Hintertreffen**, was sich aus Sicht der Bezirksregierungen in einer **Tendenz zur Verlagerung in städtebaulich integrierte Ortsrandlagen** entsprechend ausdrückt.

Aus Sicht der befragten Handelsunternehmen und Projektentwickler lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die **bayerischen LEP-Regelungen** für **grundsätzlich sinnvoll** erachtet werden. Dabei werden im Rahmen informeller Voranfragen die Grundzüge geplanter Projekte zumeist im Vorfeld mit den Bezirksregierungen diskutiert und damit im Regelfall Projekte vorgelegt, die landesplanerisch positiv beurteilt werden können.

Mit Blick auf die **bundesweite Expansionsstrategie** wurde von den befragten Handelsunternehmen und Projektentwicklern klar artikuliert, dass die bayerischen LEP-Regelungen **in keinem Fall** dazu führen, dass **Bayern** zugunsten anderer Bundesländer **'gemieden'** wird. Diese Einschätzung korrespondiert im Übrigen auch mit der Anzahl der seit Inkrafttreten des LEP-Ziels 2002 landesplanerisch überprüften EHGP und dem sich darin deutlich widerspiegelnden Investoreninteresse am Standort Bayern.

Als gewisses Problem wird von Seiten der Handelsunternehmen genannt, dass die **Einzugsgebiete von Projekten** im Einzelfall deutlich **über die Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels** hinausreichen können und daraus folgend entsprechend geringere Flächenspielräume resultieren als erwartet.

Auch wurde von Vertretern des Lebensmitteleinzelhandels angeführt, dass gerade in ländlichen Regionen verkehrsgünstig gelegene Standorte, von denen aus mehrere kleinere Gemeinden versorgt werden könnten, landesplanerisch oftmals negativ beschieden werden.

Zudem plädieren die befragten Handelsunternehmen und Projektentwickler – ausgehend vom vorgegebenen Rahmen und den präzisen Vorgaben landesplanerisch zulässiger Sortimentsflächen – für eine **stärkere Orientierung** der Beurteilung von EHGP an den jeweiligen **lokalen Gegebenheiten** (wie Umfeldsituation, Marktverhältnissen, Wirtschaftlichkeitsgrößen, Bedarf, Sortimente vor Ort) im Sinne einer Einzelfallbetrachtung.

6 Ländervergleich

Im **Ländervergleich** sollte die Frage erörtert werden, wie sich der innerstädtische Einzelhandel und die Versorgung der Bevölkerung in den Vergleichsländern **Baden-Württemberg** und **Hessen** im Vergleich zu Bayern entwickelt haben und welchen Einfluss die jeweiligen landesspezifischen Regelungen zum großflächigen Einzelhandel darauf hatten.

Zunächst war festzustellen, dass die **übergeordneten Ziele der Raumordnung** im Hinblick auf eine sich am System der Zentralen Orte orientierende, raumverträgliche Entwicklung des großflächigen Einzelhandels, die Sicherung innerstädtischer Einzelhandelsstrukturen und der wohnortnahen Versorgung in Bayern, Hessen und Baden-Württemberg im Wesentlichen **übereinstimmen**. Im Unterschied zur landesweit einheitlichen landesplanerischen Beurteilung von EHGP nach Vorgaben des LEP in Bayern bilden Landesentwicklungsplan bzw. Landesentwicklungsprogramm in Baden-Württemberg und Hessen 'lediglich' den 'übergeordneten inhaltlichen Rahmen'. Dies lässt mehr Spielraum für die **Ausgestaltung** und **Anwendung** der im LEP benannten Ziele und Grundsätze im Hinblick auf die Steuerung der Ansiedlung von EHGP **auf regionaler Ebene** über die Regionalpläne. Eine derart 'regionalisierte Landesplanung' ermöglicht einerseits die stärkere Beachtung örtlicher bzw. regionaler Besonderheiten, erschwert jedoch andererseits eine landesweit einheitliche landesplanerische Beurteilung von EHGP.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der landesplanerischen Steuerungsinstrumente hat der Ländervergleich z.T. deutliche Unterschiede ergeben. Während in Bayern für die **Ansiedlung** von EHGP mit **innenstadtrelevanten Sortimenten des sonstigen Bedarfs** hinsichtlich der Standortlage die städtebauliche Integration maßgeblich ist und demnach auch städtebaulich integrierte Ortsrandlagen außerhalb der Innenstädte in Frage kommen können, ist die Ansiedlung derartiger EHGP in Baden-Württemberg und zukünftig auch in Hessen im Allgemeinen **nur innerhalb der zentralen Versorgungskerne**, also in der Regel innerhalb der Innenstadt bzw. Zentren möglich. Damit lässt sich eine auf die Zentren gezielte Entwicklung tendenziell fördern. Ob diese Förderung in Anbetracht der oftmals nicht vorhandenen Flächenpotenziale in Innenstädten auch in der Praxis eintritt, sei dahingestellt.

Jedoch kann mit einer räumlich derart differenzierten Steuerung zumindest eine weitere Schwächung der innerstädtischen Versorgungsfunktion vielfach unterbunden werden. Eine etwas flexiblere Handhabung wird im Vergleich zu Bayern bei Ansiedlungsvorhaben mit **innenstadtrelevanten Sortimenten des täglichen Bedarfs** praktiziert. So können im – jeweils gutachterlich abgesicherten – **Ausnahmefall** auch **städtebaulich nicht-integrierte Standorte** zwischen mehreren Gemeinden für derartige Ansiedlungsvorhaben in Frage kommen, wenn dies zur Sicherstellung einer tragfähigen wohnortnahen Grundversorgung erforderlich scheint.

Ferner hat der Ländervergleich aufgezeigt, dass auch in Baden-Württemberg und Hessen die Problematik der **Agglomerationen von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben** bereits seit längerem intensiv diskutiert wird und **Lösungsansätze** für deren Vermeidung erarbeitet wurden. Während in Hessen Einzelhandelsbetriebe in Industrie- und Gewerbegebieten mit Verweis auf landesplanerische Belange und ein Urteil des VGH Kassel a priori ausgeschlossen werden können, wird in Baden-Württemberg neuerdings versucht, derartige Agglomerationen mit Hilfe von Distanzregelungen einer landesplanerischen Beurteilung zuzuführen. Mögliche positive Effekte dieser Neuregelung lassen sich derzeit jedoch noch nicht feststellen.

Die **Entwicklung der Innenstädte** in den Vergleichsländern hat **keine größeren Unterschiede zu Bayern** erkennen lassen. So haben sich die Innenstädte in den großen Oberzentren in Baden-Württemberg und Hessen ebenso positiv wie in Bayern entwickeln können. Auch konnten innerstädtische bzw. innenstadtnahe Shopping Center in Oberzentren, in denen die markt- und standortseitigen Rahmenbedingungen deren Realisierung zuließen, Bedeutung und Gewicht der Innenstadt innerhalb des gesamtstädtischen Einzelhandelsgefüges deutlich stärken. Dass auch in Baden-Württemberg und Hessen einige kleinere Mittelzentren z.T. mit Kaufkraftabflüssen in umliegende Oberzentren und Leerständen in den Innenstädten konfrontiert sind, konnte auch in den Vergleichsländern durch die dortigen LEP-Regelungen nicht verhindert werden. Dies zeigt wiederum deutlich auf, dass die Entwicklung der Einzelhandelsstrukturen auf das **Zusammenwirken verschiedenster Faktoren** zurückzuführen ist und eine 'isolierte' Betrachtung der Effekte von LEP-Regelungen auch in Baden-Württemberg und Hessen nicht vorgenommen werden kann.

Gleichwohl war festzustellen, dass eine im Einklang mit landesplanerischen Belangen gesteuerte, **positive Entwicklung** oft dort besser möglich ist, wo Festsetzungen z.B. im Rahmen eines **(inter-) kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts** getroffen werden. Dies gilt nicht zuletzt für eine erfolgreiche Innenstadtentwicklung, für die das Zusammenwirken aller Akteure auf Landes-, Kommunal- und Handelsebene von großer Bedeutung ist. Die jeweiligen LEP-Regelungen leisten hierzu einen wichtigen Beitrag. Ob sich die Innenstädte in Baden-Württemberg und Hessen infolge der dort angewandten Regelungen – u.a. durch die feinere räumliche Steuerung mittels Versorgungsbereichen – im Vergleich zu Bayern besser entwickelt haben, kann in der Gesamtschau der Untersuchungsergebnisse aus gutachterlicher Sicht nicht bestätigt werden.

7 Abschließende Bewertung des LEP-Ziels B II 1.2.1.2

Eine abschließende Bewertung des untersuchten LEP-Ziels zum großflächigen Einzelhandel muss der Tatsache Rechnung tragen, dass die **landesplanerischen Regelungen** zwangsläufig **nur einen der vielfältigen Einflussfaktoren** darstellen, die auf die Einzelhandelsstrukturen einwirken. Daneben beeinflussen zum einen endogene Faktoren der Handelsbranche die Entwicklung des Einzelhandels. Hierzu zählen v.a. die **Standortpräferenzen** in Abhängigkeit von Erreichbarkeit und Kostenvorteilen, aber auch betriebliche Gründe wie die Nachfolgeproblematik. Standortbezogene Einflussgrößen umfassen neben **Flächenverfügbarkeit** und **Erreichbarkeit** die **Aufenthaltsqualität** der verschiedenen Standorte. Eine dritte Gruppe bilden **öffentliche wie private Steuerungsansätzen zur Fortentwicklung innerstädtischer Einzelhandelsstandorte**, worunter u.a. Zentren- oder Einzelhandelskonzepte und diverse Formen der öffentlich-privaten Kooperation zur Innenstadtentwicklung (Stadtmarketing, City-Management-Initiativen) zählen. Von **entscheidender Bedeutung** ist zudem das **Konsumentenverhalten** bezüglich der Waren-, Betriebsform- und Standortpräferenzen, durch die die Kunden ganz wesentlich das räumliche Gefüge der zentralörtlichen Versorgungsstandorte prägen.

Im Kontext dieser Einflussfaktoren hat das LEP-Ziel B II 1.2.1.2 die bestehenden Einzelhandelsstrukturen und die Fortentwicklung der Branche maßgeblich beeinflusst. Im Folgenden werden die aus der bisherigen Untersuchung ableitbaren Schlussfolgerungen nach den **drei Hauptintentionen** des Ziels gegliedert dargestellt.

Sicherung der Funktionsfähigkeit der zentralen Orte

Lt. LEP-Ziel soll die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte durch die Ausweisung von Flächen für die Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Eine wesentliche Beeinträchtigung der örtlichen wie überörtlichen Versorgungsfunktionen zentraler Orte und damit der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte soll vermieden werden. Daher ist die Ansiedlung von EHGP in Bayern grundsätzlich nur in

geeigneten Zentralen Orten, sprich in Unter-, Mittel- und Oberzentren sowie in Siedlungsschwerpunkten möglich. Durch dieses abgestufte System soll gewährleistet werden, dass EHGP entsprechend der Leistungsfähigkeit des belegenen zentralen Ortes dimensioniert sind und damit negative Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen benachbarter zentraler Orte weitgehend vermieden werden können.

Aus gutachterlicher Sicht hat sich die Ausrichtung am **System der zentralen Orte als wirksames landesplanerisches Steuerungsinstrument für die Ansiedlung von EHGP grundsätzlich bewährt**. 'Raum verzerrende' Entwicklungen durch die Ansiedlung von EHGP in nicht-zentralen Orten und daraus resultierend erhebliche Auswirkungen auf die zentralörtlichen Versorgungsstrukturen und damit auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte konnten wirksam unterbunden werden.

Eine gewisse Einschränkung ist mit Blick auf schwächer ausgestattete Mittel- und Unterzentren erforderlich. Die zulässigen Verkaufsflächen, die sich aus dem Zusammenspiel der räumlichen Bezugsgrößen (Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels bzw. Nahbereich) mit den jeweiligen Abschöpfungsquoten ergeben, haben in manchen dieser Zentralen Orte eine Weiterentwicklung der Versorgungsqualität eingeschränkt. Dies resultiert auch daraus, dass angesichts des branchenweiten Verkaufsflächenwachstums ein nicht-großflächiger Ersatz für vom Markt verschwindende Nahversorgungsanbieter von den Unternehmen nicht realisiert wird, andererseits die Flächenansprüche der Branche (v.a. für Lebensmittel-Vollsortimenter) nach den Vorgaben des LEP-Ziels nicht zulässig sind.

Sicherung der verbrauchernahen Versorgung

Mittels einer zeitgemäßen Definition einer qualifizierten Grundversorgung (mindestens ein Lebensmittel-Anbieter mit 400 m² und mehr Verkaufsfläche pro Gemeinde/Nahbereich) wurde die Grundversorgungssituation der bayerischen Bevölkerung untersucht und im Hinblick auf die landesplanerisch relevante Betrachtungsebene der Nahbereiche ausgewertet. Selbst unter Berücksichtigung dieser eher hoch angesetzten Hürde ist **für rd. 97 % der bayerischen Bevölkerung eine insgesamt gute qualifizierte Grundversorgung** über die Nahbereiche gewährleistet. Einen nicht unwesentlichen Beitrag haben hierzu auch

die landesplanerisch nicht überprüften nicht-großflächigen Lebensmittelbetriebe und Drogeriemärkte geleistet, welche in einigen Nahbereichen im ländlichen Raum eine qualifizierte Grundversorgung überhaupt erst ermöglicht haben.

Aus gutachterlicher Sicht ist die Heranziehung von **Kaufkraftabschöpfungsquoten ein grundsätzlich probates Mittel**, um gemäß der zentralörtlichen Hierarchie sensible Handels- bzw. Versorgungsstrukturen und damit auch die gewachsenen innerstädtischen Strukturen zu sichern. Dass "numerisch präzise Quoten der Kaufkraftabschöpfung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels" zugrunde gelegt werden können, hat auch das Bundesverwaltungsgericht unter explizitem Verweis auf die bayerischen LEP-Regelungen einem Urteil zugrunde gelegt.⁴ In Oberzentren bzw. in bevölkerungsstarken Mittelzentren ist der Mechanismus von Abschöpfungsquote und räumlichem Beurteilungsmaßstab in aller Regel geeignet, zugleich tragfähige und landesplanerisch verträgliche Größenordnungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben zu ermöglichen. Dies stützt entsprechend die Versorgungsstrukturen dieser Zentralen Orte.

Gleichwohl sind insbesondere schwach ausgestattete Mittelzentren im ländlichen Raum mit entsprechend kleinen Verflechtungsbereichen des innerstädtischen Einzelhandels in ihren Entwicklungsmöglichkeiten oftmals deutlich eingeschränkt und können daher ihren von der Landesplanung übertragenen Auftrag, die Bevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs zu versorgen, teilweise nicht vollumfänglich wahrnehmen. Dies resultiert insbesondere daraus, dass der Beurteilungsmaßstab (Abschöpfung und Verflechtungsbereich) eine Realisierung 'zeitgemäß' dimensionierter Verkaufsflächen in diesen Zentralen Orten oftmals nicht zulässt. Somit wird zwar eine **Sicherung** von Angebotsstrukturen, aber nicht deren weitere **Entwicklung** unterstützt.

Gerade im Hinblick auf **Ansiedlungsvorhaben mit innenstadtrelevanten Sortimenten des sonstigen Bedarfs** hat die Untersuchung gezeigt, dass einheitliche Kaufkraftabschöpfungsquoten ohne weitergehende Lagedifferenzierungen keine aktive Stärkung von Innenstädten ermöglichen. Dies trägt aus gutachterlicher Sicht in Einzelfällen dazu bei,

⁴ Vgl. Urteil BVerwG 4 C 7.07 vom 11. Oktober 2007.

dass Innenstädte gegenüber den auf Investorensseite bevorzugten städtebaulich integrierten Ortsrandlagen oder sonstigen städtebaulich integrierten Standorten zunehmend an Bedeutung verlieren.

Die **verbrauchernahe Versorgung mit innenstadtrelevanten Sortimenten des kurzfristigen, täglichen Bedarfs** (Nahrungs- und Genussmittel, Gesundheit/Körperpflege) hat sich vor allem in größeren Zentralen Orten durchwegs verbessert. Die Verbesserung der Versorgungssituation in kleineren Zentralen Orten mit Nahbereichen unter 8.000 Einwohnern hingegen ist vor allem auf allgemeine Marktentwicklungen und die steigende Bedeutung nicht-großflächiger Lebensmitteldiscounter zurückzuführen. Dagegen wurde dort die Ansiedlung von Lebensmittel-Vollsortimentern (Supermärkte, Verbrauchermärkte) durch das LEP-Ziel oft erschwert. Diese Einschätzung belegt auch eine Berechnung, wonach in mehr als 50 % der Nahbereiche keine zusätzlichen großflächigen Versorger⁵ über 1.000 m² angesiedelt werden können. Im Einzelfall können also aus Sicht der Handelsunternehmen tragfähige Verkaufsflächendimensionen und damit eine Verbesserung der Versorgungsqualität nicht in jedem zentralen Ort realisiert werden.

Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Aus gutachterlicher Sicht hat sich das **Zielerfordernis der städtebaulichen Integration** größtenteils bewährt, da unerwünschte Standorte auf der "Grünen Wiese" durchwegs verhindert werden konnten. Nach dem allgemeinen Branchentrend machen die relativ preisgünstigen Flächen in sonstigen integrierten Lagen und integrierten Ortsrandlagen das Gros der überprüften Ansiedlungen aus. Hierzu muss angemerkt werden, dass im Einzelfall Ansiedlungen in sonstigen städtebaulich integrierten Lagen je nach Sortimentsgestaltung die Innenstädte in ihrer Versorgungsfunktion beeinträchtigen können, wenn durch sie der Wettbewerbsdruck auf bestehende innerstädtische Angebotsstrukturen erhöht wird. Dies hat jedoch – wie u.a. in der Analyse der 20 Fallbeispiele deutlich wurde – nicht zu einer

⁵ Zur Berechnung wurde die durchschnittliche Raumleistung für Supermärkte angesetzt.

wesentlichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und der verbraucher-nahen Versorgung geführt.

Eine gewisse Einschränkung besteht darin, dass die Berechnung von zulässigen Verkaufsflächen nicht die **Wirkung** mehrerer nacheinander realisierter und für sich allein betrachtet landesplanerisch verträglicher Vorhaben auf bestehende Einzelhandels- und Zentrenstrukturen berücksichtigt. Somit sind negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte bzw. die Fortentwicklung ihrer Versorgungsstandorte durch sukzessives Aufsummieren zulässiger Verkaufsflächen nicht auszuschließen. Außerdem können sich auch **Agglomerationen von mehreren nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben** – u.a. auch mit innenstadtrelevanten Sortimenten des sonstigen Bedarfs – innerhalb von Gewerbegebieten als durchaus problematisch herausstellen, da deren Standorte die Kriterien einer städtebaulichen Integration nicht oder nur teilweise erfüllen. Nicht-großflächige Nahversorgungsbetriebe allein sind an sich weniger kritisch zu sehen. Da diese Betriebe in ihrer Funktion als Frequenzbringer jedoch meist weitere Ansiedlungen im Bereich innenstadtrelevanter Sortimente des sonstigen Bedarfs (z.B. Schuhe, Bekleidung) nach sich ziehen, können in der Summe indirekt Schädigungen der Versorgungsstrukturen eintreten. Mit dem derzeit zur Verfügung stehenden Instrumentarium sind solche Agglomeration nicht zu regulieren, da die jeweiligen Betriebe nicht großflächig und demzufolge nicht Gegenstand von landesplanerischen Überprüfungen sind.

Insgesamt jedoch kann auch im Hinblick auf die genannten Teilaspekte der nachhaltigen Siedlungsentwicklung festgehalten werden, dass das wirksame Integrationsziel einen Beitrag zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes, zur Reduzierung des Flächenverbrauches und – insbesondere durch die Bedeutung eines fußläufigen Einzugsbereichs als wesentlicher Eigenschaft eines integrierten Standortes – zur Vermeidung von motorisiertem Individualverkehr geleistet hat.

Anhang

Tabelle 1: Versorgungssituation auf Nahbereichsebene

	Nahbereiche		Einwohner in Nahbereichen	Anteil an Gesamt- bevölkerung Bayern in %
	Anzahl	Anteil in %		
mit qualifizierter Grundversorgung	766	91,8	12.148.992	97,4
ohne qualifizierte Grundversorgung	68	8,2	319.734	2,6
Gesamt	834	100,0	12.468.726	100,0

© GfK GeoMarketing GmbH 2008

Tabelle 2: Nahbereiche ohne qualifizierte Grundversorgung nach Einwohner-Größenklassen

Einwohner nach Größenklassen	Nahbereiche	
	Anzahl	Anteil in %
1.000 - < 2.000	1	1,5
2.000 - < 3.000	12	17,6
3.000 - < 4.000	18	26,5
4.000 - < 5.000	5	7,4
5.000 - < 6.000	16	23,5
6.000 - < 7.000	8	11,8
7.000 - < 8.000	4	5,9
8.000 - < 9.000	3	4,4
9.000 - < 10.000	1	1,5
Gesamt	68	100,0

© GfK GeoMarketing GmbH 2008

Tabelle 3: Versorgungssituation auf Nahbereichsebene (ohne nicht-großflächige Lebensmitteldiscounter und Drogeriemärkte)

	Nahbereiche		Einwohner in Nahbereichen	Anteil an Gesamt- bevölkerung Bayern in %
	Anzahl	Anteil in %		
mit qualifizierter Grundversorgung	741	88,8	12.011.089	96,3
ohne qualifizierte Grundversorgung	93	11,2	457.637	3,7
Gesamt	834	100,0	12.468.726	100,0

© GfK GeoMarketing GmbH 2008

Abbildung 1: Qualifizierte Grundversorgung in den Nahbereichen mit Verkaufsflächenangeboten größer 400 m²

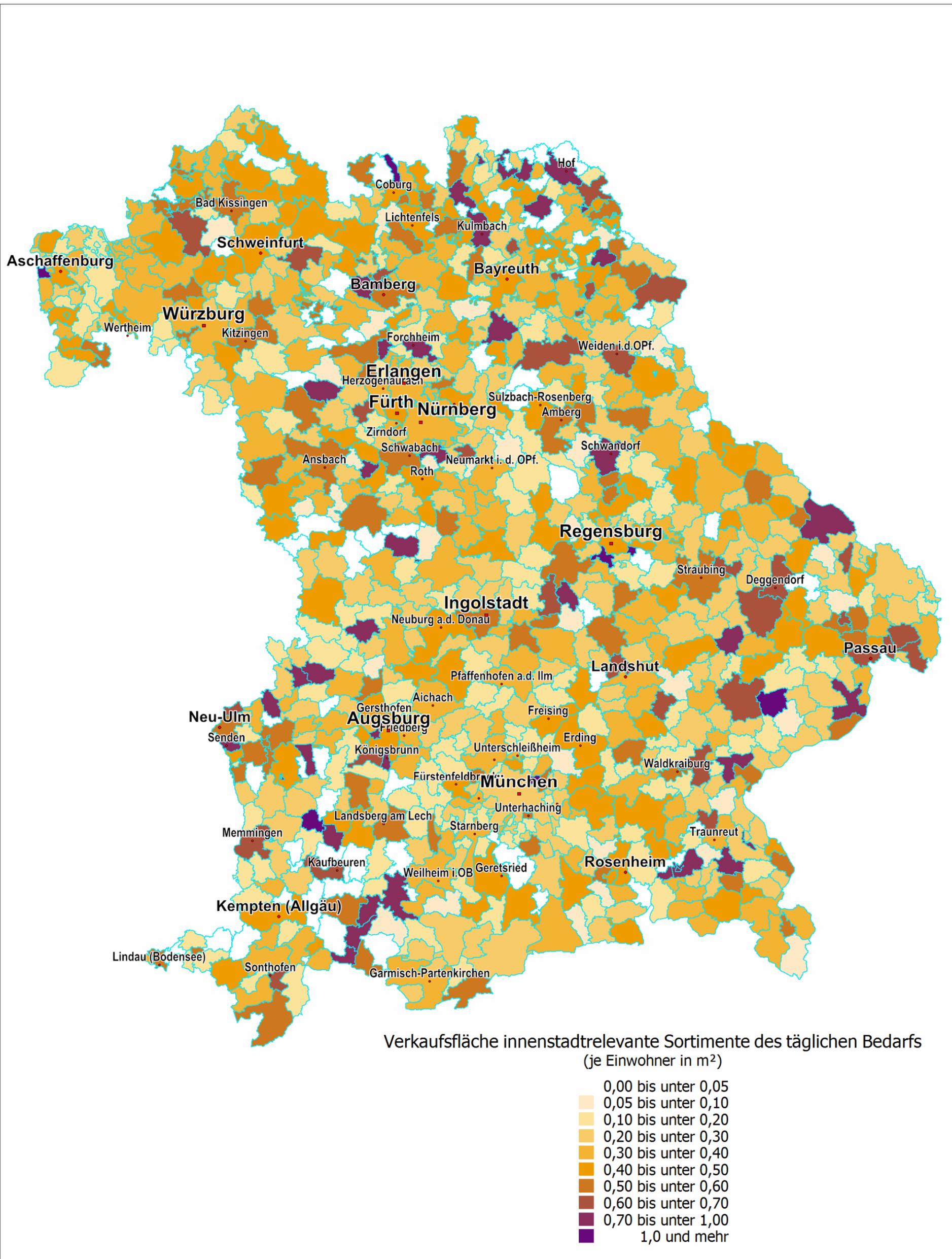
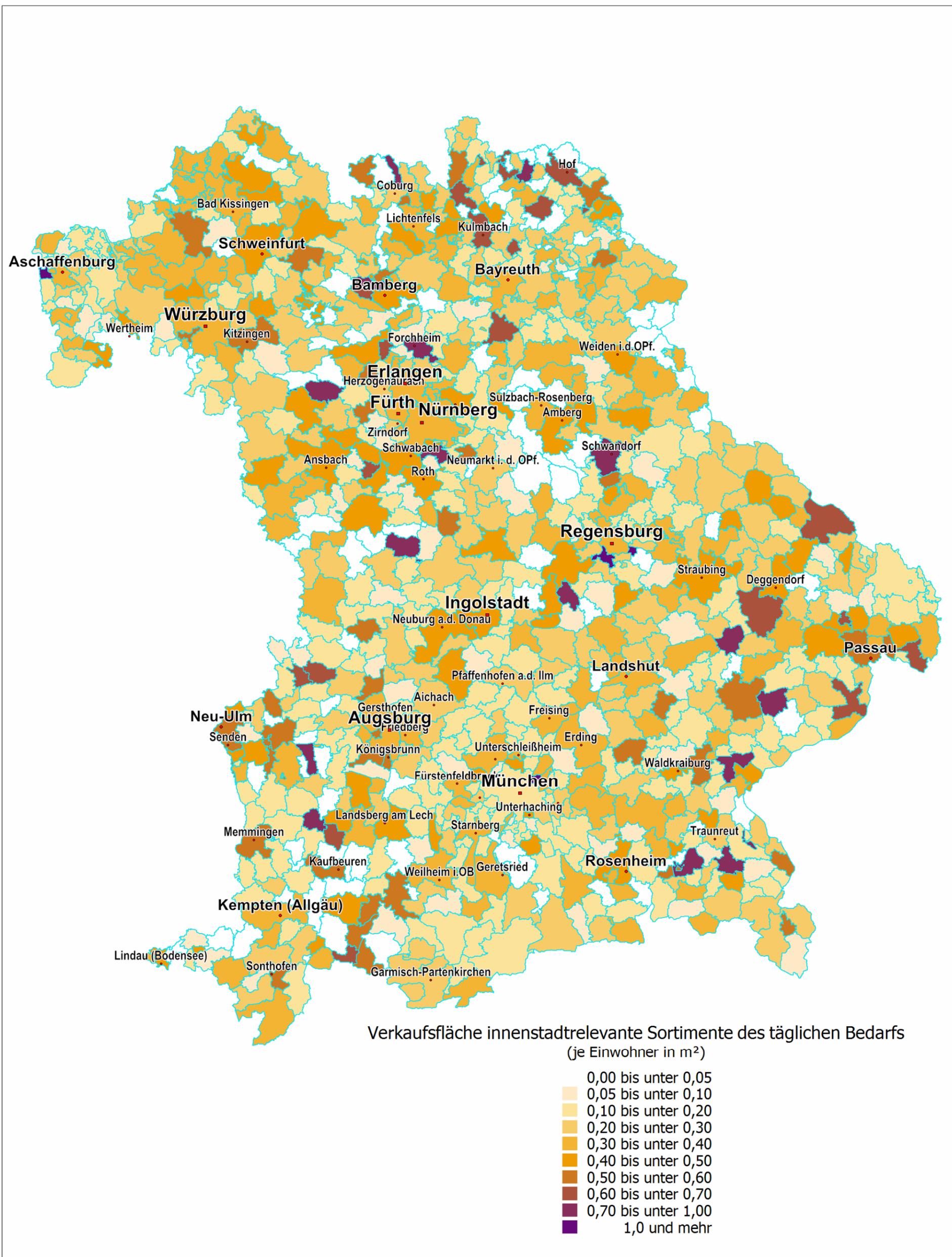


Abbildung 2: Qualifizierte Grundversorgung in den Nahbereichen ohne nicht-großflächige Lebensmitteldiscounter und Drogeriemärkte (< 800 m² Verkaufsfläche)



LEP-Ziel B II 1.2.1.2

1.2.1.2 (Z) Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte sollen in der Regel nur in Unterzentren und Zentralen Orten höherer Stufen sowie in Siedlungsschwerpunkten (geeignete Zentrale Orte) ausgewiesen werden. Soweit Einzelhandelsgroßprojekte ganz überwiegend dem Verkauf von Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs dienen, kommen auch Kleinzentren und nichtzentrale Orte in Betracht, wenn diese über keine Versorgung mit diesen Waren verfügen und sie dem ländlichen Raum angehören.

Die Ausweisung soll in städtebaulich integrierter Lage mit einer den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr erfolgen. Vom Erfordernis der städtebaulich integrierten Lage kann in städtebaulichen Randlagen bei Einzelhandelsgroßprojekten, die nicht dem Verkauf von Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs dienen, ausnahmsweise abgesehen werden, wenn

- die Gemeinde den Nachweis des Fehlens geeigneter städtebaulich integrierter Standorte erbringt und
- bei Einzelhandelsgroßprojekten mit überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie als oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung dem jeweiligen Vorhaben auf Grund übergeordneter Gesichtspunkte der räumlichen Ordnung und Entwicklung zustimmt.

(Z) Durch die Ausweisung von Flächen für die Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten soll die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einrichtungen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Einzelhandelsgroßprojekte dürfen, soweit in ihnen

- innenstadtrelevante Sortimente verkauft werden, bei
 - a) Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs höchstens 25 v. H. der sortimentspezifischen Kaufkraft im Nahbereich, bei Siedlungsschwerpunkten ohne Nahbereich im Gemeindegebiet,
 - b) Waren des sonstigen Bedarfs
 - für die ersten 100.000 Einwohner höchstens 30 v. H.,
 - für die 100.000 übersteigenden Einwohner höchstens 15 v. H., in den Oberzentren München, Nürnberg, Augsburg und Würzburg höchstens 10 v. H.

der sortimentspezifischen Kaufkraft im jeweiligen Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels,

- nicht innenstadtrelevante Sortimente verkauft werden, höchstens 25 v. H. der sortimentspezifischen Kaufkraft im Einzugsbereich des jeweiligen Vorhabens

abschöpfen. In Fällen des Abs. 1 Satz 2 können in Abweichung von Abs. 3 Satz 2, erstes Tilet, Buchst. a Einzelhandelsgroßprojekte die Mindestbetriebsgröße erreichen.

- (Z) In den geeigneten Zentralen Orten der Stadt- und Umlandbereiche (Anhänge 2 und 3) kann ausnahmsweise unter der Voraussetzung einer engen städtebaulichen, räumlich-funktionalen und verkehrsmäßigen Verflechtung mit der Kernstadt bei innenstadtrelevanten Sortimenten von Waren des sonstigen Bedarfs zusätzlich bis zu einer Obergrenze von 15 v. H. auf die nach Abs. 2 Satz 2, erstes Tilet, Buchst. b maßgebliche Kaufkraft der Kernstadt zurückgegriffen werden. Die Höhe der jeweils zulässigen Rückgriffsquote bemisst sich danach, ob der geeignete Zentrale Ort in den Stadt- und Umlandbereichen
- der Verdichtungsräume München, Nürnberg/Fürth/Erlangen, Augsburg, Würzburg,
 - der sonstigen Verdichtungsräume oder
 - im ländlichen Raum
- liegt. Unbeschadet dessen, kann bei Erscheinungsformen des großflächigen Einzelhandels, in denen das innenstadtrelevante Randsortiment von Waren des sonstigen Bedarfs einen generell notwendigen Bestandteil des Gesamtsortiments darstellt, die Obergrenze der Rückgriffsquote ausgeschöpft werden.

Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der grenznahen Gebiete und deren Versorgung mit Einzelhandelseinrichtungen soll in diesen Gebieten das Zielabweichungsverfahren bei der Zulassung von Einzelhandelsgroßprojekten unter Berücksichtigung der Praxis in den Nachbarstaaten flexibel gehandhabt werden.

Begründung zu LEP-Ziel B II 1.2.1.2

Zu 1.2.1.2 Allgemeine Begründung

Die derzeitigen Entwicklungen im Bereich des großflächigen Einzelhandels sind geprägt durch zunehmende Internationalisierung, fortschreitende Unternehmenskonzentrationen, neue Angebotsformen wie Herstellerdirektverkaufszentren oder kombinierte großflächige Freizeit- und Einzelhandelseinrichtungen. Die Ansiedlungsbestrebungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe richten sich zunehmend auf ausgeprägt autokundenorientierte Standorte wie Autobahnen und überregionale Verkehrsknotenpunkte. Ebenso drängen Einzelhandelsgroßprojekte vermehrt auch in das Umland der Oberzentren. Diese strukturellen Veränderungen im Einzelhandel selbst können sowohl Nahversorgungs- als auch innerstädtische Versorgungsstrukturen in ihrem Bestand und ihrer Entwicklung gefährden. Demgegenüber ist die aktuelle Entwicklung auch dadurch bestimmt, dass insbesondere Einkaufszentren, d.h. als Einheit geplante Ansammlungen von zum Teil großflächigen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben, verstärkt innerstädtische Lagen besetzen. Dieser Trend

kann umgekehrt einen Beitrag zur quantitativen und qualitativen Verbesserung innerstädtischer Versorgungsstrukturen leisten. Bestimmt werden diese Entwicklungen nicht zuletzt durch die fortschreitende Mobilität, darunter die gestiegene Bereitschaft der Bevölkerung, größere Distanzen für Einkaufstätigkeiten zurückzulegen, und das sich ändernde Verbraucherverhalten wie etwa den Trend zum Erlebniseinkauf.

Einzelhandelsgroßprojekte, d. h. die von § 11 Abs. 3 BauNVO erfassten Vorhaben, halten im Allgemeinen ein umfassendes Warenangebot bereit. Ihre überörtliche Bedeutung ergibt sich aus ihren weiterreichenden Einzugs- und Wirkungsbereichen. Die Betriebsgröße von Einzelhandelsgroßprojekten überschreitet die Größe von Einzelhandelsbetrieben, die ausschließlich der verbrauchernahen Versorgung dienen.

Die Sicherung und Entwicklung funktionsfähiger Zentraler Orte und damit funktionsfähiger Versorgungsstrukturen ist ein wesentliches Anliegen der Landesplanung. Es ist jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht Aufgabe der Landesplanung, Bedarfsprüfungen durchzuführen und Konkurrenzschutz für bestehende Betriebe vorzunehmen.

Es liegt im landesplanerischen Interesse, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten keine wesentliche Beeinträchtigung der überörtlichen Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte herbeigeführt wird. Einzelhandelsgroßprojekte haben selbst zentrumsbildende Funktion, zum einen durch die Größe, zum anderen durch die Eigenschaft, dass sich andere Funktionen, wie Dienstleistungen, Gewerbe und Wohnen, häufig an bestehende Einzelhandelsgroßbetriebe anlagern. Dies kann die bestehenden Zentren oder die Zentrenbildung in den Zentralen Orte schwächen, in der Folge die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte beeinträchtigen und bis zum Bedeutungsverlust der Zentralen Orte führen. Wichtigster Standort für die überörtlichen Versorgungsfunktionen eines Zentralen Ortes ist seine Innenstadt. Die funktionale Vielfalt und Mischung sowie das ökonomische Gewicht einer Innenstadt bestimmen wesentlich die Attraktivität, regionale Ausstrahlung und damit die Bedeutung jedes Zentralen Ortes. Dem innerstädtischen Einzelhandel, in Form einer belebten und abwechslungsreichen Einkaufslandschaft, kommt dabei eine besonders zentrumsbildende Magnetfunktion zu. Eine Verdrängung des Einzelhandels in Qualität und Vielfalt aus der Innenstadt führt daher zu einer erheblichen Schwächung und damit zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Zentralen Ortes insgesamt. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können die Entstehung, Erhaltung und Entwicklung kleinteiliger Geschäftsstrukturen mit vielfältigen Sortimenten, die zur Funktionsfähigkeit und Vitalität von Innenstädten und zentralen Versorgungsbereichen beitragen, beeinträchtigen.

Aufgabe der Landesplanung ist es, im Sinne von gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Landesteilen, auch eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen zu sichern. Im Interesse der Verbraucher kommt es dabei auf die Sicherung und Entwicklung einer verbrauchernahen Versorgung, insbesondere der Nahversorgung mit Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs an. Wenngleich die Bereitschaft und Möglichkeit der Bevöl-

kerung, größere Distanzen zurückzulegen, in den vergangenen Jahren zugenommen hat, so müssen für die nach wie vor immobilen und distanzempfindlichen Bevölkerungsgruppen verbrauchernahe, d.h. wohnortnahe Versorgungseinrichtungen vorgehalten werden.

Einzelbegründung

Zu Absatz 1

Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO sind Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können, sowie vergleichbare großflächige Handelsbetriebe. Einzelhandelsbetriebe und vergleichbare Handelsbetriebe sind von § 11 Abs. 3 BauNVO und von diesem Ziel nur dann erfasst, wenn sie sowohl großflächig sind als auch die genannten Auswirkungen hervorrufen. Auswirkungen im genannten Sinn sind in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1.200 qm überschreitet.

Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte sollen in der Regel nur in Unterzentren und Zentralen Orten höherer Stufen sowie in Siedlungsschwerpunkten (geeignete Zentrale Orte) ausgewiesen werden, da Einzelhandelsgroßprojekte von ihrer Dimension her in der Regel nicht der Versorgungsfunktion eines Kleincentrums entsprechen. Nur in besonderen Ausnahmefällen können auch andere Gemeinden als Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte in Betracht kommen. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die Ansiedlung eines Einzelhandelsgroßprojekts in einer Gemeinde im Hinblick auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs (insbesondere mit Lebensmitteln) erforderlich ist, wenn in einer Gemeinde keine sonstigen Möglichkeiten zur Deckung dieses Bedarfs vorhanden sind. Der Geltungsbereich dieser Ausnahmeregelung ist auf den ländlichen Raum beschränkt, um punktuell bestehende Defizite in der Ausstattungsqualität zu beseitigen. Dazu ist eine wohnortnahe und zeitgemäße Vorhaltung der Versorgungseinrichtungen in allen Gemeinden dieses Teilraums, insbesondere im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs, notwendig.

Ein zweiter Ausnahmefall kann vorliegen, wenn geeignete Zentrale Orte keine geeigneten Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte aufweisen und daher auf Flächen benachbarter Kleincentren (ggf. auch sonstiger Gemeinden) angewiesen sind (Flächenspenderfunktion).

Zu Absatz 2

Das Zielerfordernis der städtebaulichen Integration von Einzelhandelsgroßprojekten gewährleistet die Verbrauchernahe des Einzelhandelsgroßprojektes und dient damit einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung. Es dient dem Schutz des Orts- und Landschaftsbildes, trägt zu einem sparsamen Flä-

chenverbrauch bei und ist damit Ausdruck einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Zugleich werden damit die Nutzungsmischung gefördert und die Innenstädte und Stadtteilzentren in ihrer Funktionsvielfalt gestärkt. Städtebaulich integrierte Standorte tragen zu einer funktionsgerechten Nutzung der Infrastruktur bei. Sie haben gegenüber nicht städtebaulich integrierten Standorten Erreichbarkeitsvorteile und vermeiden damit motorisierten Individualverkehr. Städtebaulich integriert sind Standorte in einem – insbesondere baulich verdichteten – Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen, die Bestandteil eines planerischen Gesamtkonzepts mit besonderer Berücksichtigung der Aspekte Städtebau, Verkehr sowie Einzelhandel und Dienstleistungen sind. Ein wesentliches Kennzeichen der städtebaulichen Integration eines Standortes ist neben einer den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auch ein anteiliger fußläufiger Einzugsbereich. Städtebaulich integriert können im Einzelfall auch Standorte sein, die unmittelbar an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil des oder der – einen Versorgungs- und Siedlungskern enthaltenden – Hauptorte einer Gemeinde anschließen, sofern dies ortsplanerisch vertretbar ist. Ortsplanerisch vertretbar in dem Sinn sind Standorte, in denen die Ansiedlung eines Einzelhandelsgroßprojektes Bestandteil eines planerischen Gesamtkonzepts ist, das insbesondere auch die Belange des Orts- und Landschaftsbildes sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt und das Ausdruck einer nachhaltigen Entwicklung der Gemeinde ist.

Das bedeutet, dass sich vorrangig Standorte innerhalb des baulich verdichteten Siedlungszusammenhangs unter Berücksichtigung der genannten Anforderungen für die Ansiedlung eines Einzelhandelsgroßprojektes eignen.

Darüber hinaus können in geeigneten Einzelfällen aber auch Ortsrandlagen bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen – also insbesondere auch eines anteiligen fußläufigen Einzugsbereichs – als städtebaulich integrierte Standorte in Betracht kommen. Eine Weiterentwicklung der Gemeinde ist nämlich teilweise nur am Ortsrand möglich. Insbesondere bei kleineren Zentralen Orten kann der Flächenbedarf eines Einzelhandelsgroßprojektes ggf. nur am Ortsrand verfügbar sein. Die Einbeziehung von Ortsrandlagen in den Begriff der städtebaulich integrierten Lage trägt damit auch den Bedürfnissen kleinerer Gemeinden Rechnung. Ortsrandlagen stellen aber nur dann noch integrierte Standorte dar, wenn sie an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil des oder der – einen Versorgungs- und Siedlungskern enthaltenden – Hauptorte einer Gemeinde anschließen. Der Versorgungs- und Siedlungskern stellt innerhalb einer als Zentraler Ort bestimmten Gemeinde die Siedlungseinheit dar, in der die Einrichtungen zur Deckung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundbedarfs der Bevölkerung bereit gestellt werden. Mit dieser Einschränkung wird verhindert, dass etwa bei Flächengemeinden, die aus einem Hauptort und eingemeindeten Ortschaften bestehen, am Ortsrand jeder kleinen Ortschaft ein Einzelhandelsprojekt zulässig wäre.

Ausnahmsweise können Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen innenstadt-relevante Waren des sonstigen Bedarfs und nicht innenstadtrele-

vante Sortimente angeboten werden, auch in städtebaulichen Randlagen ausgewiesen werden. Flächen in städtebaulichen Randlagen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie durch Umfang und Gewicht einer bereits vorhandenen, dem Siedlungs- bzw. Bebauungszusammenhang räumlich und funktional zuzuordnenden Bebauung geprägt sind. Sie müssen Bestandteil eines planerischen Gesamtkonzepts mit besonderer Berücksichtigung der Aspekte Städtebau, Verkehr sowie Einzelhandel und Dienstleistungen, das Ausdruck einer nachhaltigen Entwicklung ist, sein.

Die Ausweisung von Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte ist in städtebaulichen Randlagen allerdings nur möglich, wenn die Gemeinde den Nachweis des Fehlens geeigneter städtebaulich integrierter Standorte erbringt. Diesen Nachweis hat die Gemeinde – ggf. im Zusammenwirken mit dem Vorhabensträger – aufgrund einer Prüfung der ernsthaft in Betracht kommenden oder sich aufdrängenden Standorte anhand objektiver Maßstäbe zu erbringen. Es kommt dabei nicht darauf an, ob der Vorhabensträger über geeignete Flächen in städtebaulich integrierter Lage verfügt. Entscheidend ist vielmehr, ob Flächen in städtebaulich integrierter Lage vorhanden sind, die nach den planungsrechtlichen Möglichkeiten für ein Einzelhandelsgroßprojekt der beabsichtigten und zulässigen Art und Größenordnung zur Verfügung stehen. Der Nachweis durch die Gemeinde muss eine Beschreibung und Bewertung des beabsichtigten Standortes in städtebaulicher Randlage sowie aller nach den vorgenannten Maßstäben in Betracht kommender Alternativstandorte in städtebaulich integrierter Lage umfassen. Dabei sind auch Standorte einzubeziehen, die von den im Verfahren der landesplanerischen Überprüfung anzuhörenden Stellen oder der höheren Landesplanungsbehörde vorgeschlagen werden und nach den o.g. Maßstäben in Betracht kommen. Die Bewertung der Alternativstandorte in städtebaulich integrierter Lage hat eine Abschätzung der von einer Bauleitplanung an diesen Standorten berührten öffentlichen und privaten Belange auf der Grundlage des Erkenntnisstandes zum Zeitpunkt der Darstellung zu enthalten.

Innenstadtrelevante Sortimente des sonstigen Bedarfs (vgl. Begründung zu Absatz 3) werden vornehmlich durch innerstädtische Versorgungsstrukturen vorgehalten. Eine unangemessene Ansiedlung dieser Sortimente in städtebaulichen Randlagen, also losgelöst von innerstädtischen und integrierten Versorgungsstandorten, kann zu einer wesentlichen Beeinträchtigung dieser zentralen Einkaufsbereiche führen. Soweit es sich um Einzelhandelsgroßprojekte mit überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten des sonstigen Bedarfs handelt (d.h. insbesondere nicht um Möbel-, Bau- und Gartenmärkte, in denen ein im Vergleich zum nicht innenstadtrelevanten Kernsortiment deutlich reduziertes innenstadtrelevantes Randsortiment angeboten wird), bedarf es zusätzlich der Zustimmung des Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie als oberster Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern. Eine Zustimmung kann nur dann erteilt werden, wenn übergeordnete Gesichtspunkte der räumlichen Ordnung und Entwicklung

die Ansiedlung in städtebaulicher Randlage begründen.

Einzelhandelsgroßprojekte, die dem Verkauf des kurzfristigen, täglichen Bedarfs dienen, können auch nicht ausnahmsweise in städtebaulichen Randlagen errichtet werden. Innenstadtrelevante Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs wie Lebensmittel bezeichnen Sortimente, die für die Nahversorgung von besonderer Bedeutung sind. Es kommt dabei auf eine wohnort- und verbrauchernahe Versorgung an und entsprechend auf die Integration in einen Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen.

Bei allen Einzelhandelsgroßprojekten ist eine den örtlichen Gegebenheiten entsprechende Anbindung an den ÖPNV erforderlich. Dies bedeutet, dass das anzubindende Vorhaben zu seinen Öffnungszeiten durch eine dauerhaft eingerichtete ÖPNV-Linie o.ä. in angemessener Weise erreichbar sein muss. Die Erschließung ist insbesondere dann angemessen, wenn in unmittelbarer Nähe des Vorhabens ein Haltepunkt mit Verkehrsmitteln von hinreichender Qualität und Kapazität mit dem bestehenden ÖPNV-Netz verbunden ist und dieser in zumutbarer Weise mit einer angemessenen Taktfrequenz erreichbar ist. Die den örtlichen Gegebenheiten entsprechende Anbindung von Einzelhandelsgroßprojekten an den ÖPNV ist aus umwelt- und sozialpolitischen Gründen geboten. Sie trägt zu einer Verminderung der Schadstoff- und Lärmbelastung bei, verringert den Bedarf an Parkplätzen und gewährleistet die Erreichbarkeit der Einzelhandelsgroßprojekte auch durch Bevölkerungsgruppen, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind.

Zu Absatz 3

Die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung soll durch Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden, da, wie oben ausgeführt, funktionsfähige Zentrale Orte auch funktionsfähige und verbrauchernahe Versorgungsstrukturen für die Bevölkerung bereithalten sollen. Die Innenstadt ist dabei der zentrale Versorgungsstandort, ihre Vitalität trägt wesentlich zur Funktionsfähigkeit des gesamten Zentralen Ortes bei. Ebenso kommt es darauf an, dass für die Bevölkerung auch verbrauchernahe, im Sinne von wohnortnahe, Versorgungseinrichtungen vorgehalten werden. Durch ihre eigene zentrumsbildende Funktion können Einzelhandelsgroßprojekte sowohl den zentralen Versorgungsstandort Innenstadt als auch die Nahversorgung gefährden und somit die Versorgungsstruktur und die Funktionsfähigkeit des Zentralen Ortes beeinträchtigen.

Eine Unterscheidung nach innenstadtrelevanten Sortimenten, dabei Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs (hauptsächlich Nahrungs- und Genussmittel) und Waren des sonstigen Bedarfs (wie Bekleidung, Schuhe, oder Lederwaren), und nicht innenstadtrelevanten Sortimenten (wie Möbel, Bodenbeläge oder Baustoffe) ist angezeigt, da nicht die Betriebsform an sich, sondern deren Sor-

timentsgestaltung Einfluss auf die Versorgungsstruktur nimmt.⁶ So wirkt sich das Angebot von Nahrungs- und Genussmitteln insbesondere auf Nahversorgungsstrukturen, das Angebot von innenstadtrelevanten Sortimenten auf innerstädtische Versorgungsstrukturen aus.

In Bezug auf Einzelhandelsgroßprojekte ist der zentrale landesplanerische Prüfmaßstab darauf ausgerichtet, dass neu anzusiedelnde oder zu erweiternde Einzelhandelsgroßprojekte der Versorgungsstruktur keinen zu großen Teil der Kaufkraft entziehen. Die Kaufkraft ist dabei die Geldmenge, die von den Einwohnern innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nach allgemeinen Erfahrungsgrundsätzen im Einzelhandel ausgegeben wird. Schöpfen Einzelhandelsgroßprojekte im Bereich der Nahversorgung ein zu hohes Maß der für Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs zur Verfügung stehenden Kaufkraft ab bzw. entziehen Einzelhandelsgroßprojekte den Innenstädten zu viel der dort im Einzelhandel gebundenen Kaufkraft, kann dies bis zum Verlust der Nahversorgung bzw. zu flächendeckenden Geschäftsaufgaben in der Innenstadt und damit zu einer erheblichen Beeinträchtigung zentrumsbildender innerstädtischer Versorgungsstrukturen führen.

Die räumliche Beurteilungsgrundlage für die maximale Kaufkraftabschöpfung von Waren zur kurzfristigen, täglichen Bedarfsdeckung durch ein Einzelhandelsgroßprojekt ist unabhängig von der Betriebsform einheitlich der landesplanerische Nahbereich bzw. bei Siedlungsschwerpunkten ohne Nahbereich das Gemeindegebiet. Der landesplanerische Nahbereich umfasst den Nahversorgungsbereich eines Zentralen Ortes mit Gütern zur kurzfristigen, täglichen Bedarfsdeckung, d.h. also den Bereich, der durch die darin angesiedelten wohnortnahen Versorgungseinrichtungen mit Waren zur kurzfristigen, täglichen Bedarfsdeckung abgebildet wird. Entsprechend ist der Nahbereich räumlicher Maßstab für Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs verkauft werden.

Maßgeblich für die maximale Kaufkraftabschöpfung eines Einzelhandelsgroßprojekts im Bereich der innenstadtrelevanten Sortimente von Waren des sonstigen Bedarfs sind die Versorgungseinrichtungen des Standorts Innenstadt. Entsprechend erfolgt für alle Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen diese Sortimente angeboten werden, die Bemessung am Verflechtungsbereich des innerstädtischen bzw. innerörtlichen Einzelhandels, d.h. die maximal zulässige, sortimentspezifische Kaufkraftabschöpfung eines entsprechenden Einzelhandelsgroßprojekts nimmt Maß am Schutzgut selbst, dem Einzugsbereich der innerstädtischen Versorgungsstruktur. Je nach Stärke einer Innenstadt fällt der jeweilige Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels größer oder kleiner aus. Dies bedeutet, dass Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen in-

⁶ Grundlage zur Unterscheidung innenstadtrelevanter und nicht innenstadtrelevanter Sortimente ist die Festlegung der Liste in der Anlage zur Begründung

nenstadtrelevante Sortimente von Waren des sonstigen Bedarfs angeboten werden, im Verhältnis zur Stärke oder Schwäche der jeweiligen Innenstadt bemessen werden, d.h. die verträgliche Dimension des Projekts ergibt sich direkt über die jeweilige, innerstädtische Versorgungssituation.

Die Bestimmung der Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels erfordert zwei grundsätzliche, aufeinander aufbauende Abgrenzungen: Die Definition der Innenstadt bzw. des Ortskerns liefert die Voraussetzung für die Abgrenzung des Verflechtungsbereichs des innerstädtischen Einzelhandels. Für die Abgrenzung der Innenstädte und Ortskerne sind folgende Kriterien und Anhaltspunkte maßgeblich:

- Zusammenhängender, dichter Besatz an Einzelhandelsgeschäften und Dienstleistungen
- Vielfalt von Nutzungen (v.a. Einzelhandel, Wohnen, Gastronomie, Verwaltung, Kultur)
- Historisch gewachsenes Versorgungszentrum (z.B. historische Altstadt)
- Qualifizierte Anbindung an den ÖPNV
- Anteiliger fußläufiger Einzugsbereich
- Regelmäßig baulich verdichtetes Mischgebiet oder Kerngebiet nach § 6 und § 7 BauNVO
- Topographische Barrieren (z.B. Flüsse, Hügel)
- Historische bauliche Begrenzung (z.B. Stadtmauern, Tore)
- Verkehrsstrassen (z.B. Ringstraßen, Bahnlinien)

Die darauf aufbauende Abgrenzung der Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels ist weiter an folgenden Merkmalen festzumachen:

- Angebotsqualität und Einzelhandelszentralität der Innenstadt (z.B. Besatz an "Magnetbetrieben")
- Konsumentenverhalten (z.B. Herkunft der Innenstadtbesucher, Einflüsse konkurrierender Zentren)
- Wirtschafts- und Siedlungsbeziehungen (z.B. Pendlerverflechtungen)
- Erreichbarkeit der Innenstadt
 - Zeitdistanzen
 - Qualität des regionalen Verkehrsnetzes
 - Kleinräumige Erreichbarkeit (z.B. Parkplatzangebot)

Unter Berücksichtigung des sogenannten Modells von Huff, in dem die ermittelten Kriterien und auch die Zeitdistanzen zwischen den zu untersuchenden Gemeinden gewichtet werden, werden die Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels abgegrenzt.

Der innerstädtische/innerörtliche Einzelhandel unterliegt Veränderungen. Dieser Wandel drückt sich, positiv beeinflusst z.B. durch die Ansiedlung attraktiverer Versorgungseinrichtungen, geeignete Aktivitäten im Bereich des Stadtmarketing, negativ beeinflusst z.B. durch Geschäftsaufgaben, in einer veränderten Ausstrahlungskraft und damit in einem größeren oder kleineren Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels aus. Um dieser Entwick-

lung gerecht zu werden und eine zeitgemäße Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten zu gewährleisten, wird die Abgrenzung der Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels im Turnus von fünf Jahren überprüft. Nicht innenstadtrelevanten Sortimenten liegt kein ausgesprochen versorgungsrelevantes Schutzgut zugrunde im Sinne der Nahversorgungsstrukturen bei Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs oder innerstädtischer Versorgungsstrukturen bei innenstadtrelevanten Waren des sonstigen Bedarfs. Entsprechend ist der räumliche Beurteilungsmaßstab für Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen nicht innenstadtrelevante Sortimente angeboten werden, der Einzugsbereich des Projektes selbst. Der Projekteinzugsbereich bezeichnet den, in der Regel vom Projektträger angegebenen, betriebswirtschaftlichen und auf seine Plausibilität hin überprüften Einzugsbereich des Vorhabens. Bezogen auf die jeweilige räumliche Beurteilungsgrundlage werden für Einzelhandelsgroßprojekte sortimentspezifisch maximal zulässige Kaufkraftabschöpfungsquoten festgelegt, die einerseits Versorgungsstrukturen sichern, andererseits aber einen gesunden Wettbewerb nicht verhindern. Maßstab für die Höhe der Abschöpfungsquoten, und die daraus möglicherweise resultierende Verkaufsflächenbeschränkung, ist die Vermeidung einer Gefährdung der bestehenden oder erwünschten Versorgung der Bevölkerung. Die Kaufkraftabschöpfungsquoten sind somit das Ergebnis einer landesplanerischen Bewertung im Hinblick auf den, insbesondere räumlich erwünschten Versorgungsgrad sowie Resultat der bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung dieses Instrumentariums.

Entsprechend dürfen Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs verkauft werden, maximal 25 v. H. der, im Nahbereich des belegenen Zentralen Ortes vorhandenen, Kaufkraft abschöpfen. Diese in der Vergangenheit zugrunde gelegte Obergrenze hat sich bewährt. Sie führt in der Regel zu raumverträglichen Größenordnungen und gewährleistet die Nahversorgung der Bevölkerung in räumlicher Nähe zum Wohnort. Gleichzeitig sind noch Projekte in betriebswirtschaftlich sinnvollen Größenordnungen möglich.

In Fällen, in denen eine Versorgung der Bevölkerung mit Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs am Ort nicht vorhanden ist, ist es notwendig, Anreize zu bieten, damit sich überhaupt Betriebe in wirtschaftlich sinnvoller Größenordnung ansiedeln, die dieses Versorgungsdefizit abbauen. Dies ist dann gegeben, wenn je nach Betriebstyp (Vollsortimenter („Supermärkte“) und Lebensmittel-Discounter) die jeweilige Mindestbetriebsgröße ermöglicht wird.

Soweit innenstadtrelevante Sortimente von Waren des sonstigen Bedarfs verkauft werden, dürfen Einzelhandelsgroßprojekte für bis zu einschließlich 100.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels nicht mehr als 30 v. H. der sortimentspezifischen Kaufkraft aus dem Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels abschöpfen. Weisen Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels mehr als 100.000 Einwohner aus, ist für die Einwohner oberhalb von 100.000 eine Abschöpfungsquote von 15 v. H., in den Oberzentren München, Nürnberg, Augsburg und Würzburg eine Quote von 10 v. H. maßgeblich. Der innerstädtische Einzelhan-

del hatte in den vergangenen Jahren zunehmende Kaufkraftverluste durch die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten zu verzeichnen. Eine wesentliche Beeinträchtigung der innerstädtischen Versorgungsfunktion droht, wenn Einzelhandelsgroßprojekte mit innenstadtrelevanten Waren entstehen. Dies kann zu Geschäftsaufgaben und Leerständen sowie zur weiteren Erosion innerstädtischer, teilweise kleinteiliger und mittelständischer Einzelhandelsstrukturen führen und letztlich den zentralen Versorgungsstandort Innenstadt in seiner Attraktivität und Funktion gefährden.

Innenstädte mit einem sehr stark ausgeprägten Einzelhandel, in der Regel sind dies Oberzentren, decken mit ihren Verflechtungsbereichen des innerstädtischen Einzelhandels ein weit ausgedehntes Gebiet und damit ein großes Einwohnerpotenzial ab. Einkaufsbeziehungen bestehen dabei sowohl in die Innenstädte der großen Städte, z.B. verstärkt am Wochenende, als auch in die umliegenden niederrangigeren Zentralen Orte. Insofern überlagern große Verflechtungsbereiche oftmals die entsprechenden Verflechtungsbereiche niederrangiger Zentraler Orte. Daneben gibt es auch Überschneidungen konkurrierender Verflechtungsbereiche. Diese Überlappung der Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels spiegelt als Folge der deutlich gestiegenen (Auto-)Mobilität der Bevölkerung die realen Einkaufsbeziehungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte wider, Einkäufe sind nicht ausschließlich auf einen Einkaufsort fixiert.

Daneben nehmen die Einkaufsverflechtungen grundsätzlich mit zunehmender Entfernung vom Einkaufsort ab. Entsprechend dieser Gegebenheiten werden zum einen die Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels mit mehr als 800.000 Einwohnern, d.h. für München, Nürnberg, Augsburg und Würzburg, in zwei Zonen geteilt. Die erste, engere Zone wird durch den Stadt- und Umlandbereich, die zweite Zone durch den über diesen Stadt- und Umlandbereich hinausgehenden Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels abgebildet. Entsprechend ihrer – bezogen auf das Einkaufsverhalten – stärkeren Orientierung werden die gesamten Einwohner der ersten Zone dem Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels zugrunde gelegt, die Einwohner der zweiten Zone werden aufgrund ihrer geringeren Orientierung zur Hälfte diesem Bereich zugerechnet. Zum anderen wird die maximal zulässige Kaufkraftabschöpfungsquote für die Einwohner oberhalb von 100.000 im Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels auf 15 v. H., in den Oberzentren München, Nürnberg, Augsburg und Würzburg auf 10 v. H. beschränkt.

Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen nicht innenstadtrelevante Sortimente verkauft werden, dürfen maximal 25 v. H. der sortimentspezifischen Kaufkraft aus dem jeweiligen Projekteinzugsbereich abschöpfen. Hier geht es vornehmlich darum, die Verkaufsflächenentwicklung im Sinne eines sparsamen Flächenverbrauchs zu kontrollieren, aber dennoch betriebswirtschaftlich noch sinnvolle Größenordnungen zu ermöglichen.

Wenn zwei oder mehrere Einzelhandelsgroßprojekte mit gleichem Sortiment zeitgleich beantragt werden, müssen sie auch in ihrer Summenwirkung mit den Erfordernissen der Raumordnung in Einklang stehen. Dabei gilt die sortimentspezifische Verkaufsflächenbegrenzung nicht für jedes einzelne Projekt, sondern in der Summe dürfen zwei oder mehrere Einzelhandelsgroßprojekte die maximal zulässige Verkaufsflächenobergrenze nicht überschreiten. Zeitgleich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Summenwirkung zu prüfen ist, solange für ein Projekt noch kein Baurecht (Baugenehmigung oder rechtswirksamer Bebauungsplan) vorliegt und ein weiteres oder mehrere weitere Vorhaben zu Beurteilung anstehen.

Die Umsetzung der entsprechenden sortimentspezifischen Verkaufsflächenbegrenzungen, d.h. die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung, erfolgt im Rahmen der Bauleitplanung.

Zu Absatz 4

Besondere Probleme ergeben sich im Stadt- und Umlandbereich. Hier bestehen zum Teil bereits enge Verflechtungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden, die es rechtfertigen zumindest anteilig auf den Verflechtungsbereich des innerstädtischen Einzelhandels der Kernstadt zurückzugreifen. Es ist aber auch zu bedenken, dass die zunehmende Suburbanisierung der Einzelhandelsstandorte in das Umland der Oberzentren wechselseitig mit der Abwanderung der Wohnbevölkerung in das Umland verbunden ist. Periphere Einzelhandelsstandorte begünstigen eine disperse Siedlungsentwicklung ebenso wie einen zunehmenden Flächenverbrauch im Umland der großen Städte. Entsprechend gilt auch für die Ausweisung von Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte in den geeigneten zentralen Orten der Umlandgemeinden, dass sie in städtebaulich integrierter Lage mit einer den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr erfolgen soll und sie die Funktionsfähigkeit des belegten Zentralen Ortes sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, hier insbesondere in der Standortgemeinde, nicht wesentlich beeinträchtigen darf.

Nur in Ausnahmefällen können geeignete Zentrale Orte in den Stadt- und Umlandbereichen bei der Neuansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten Sortimenten von Waren des sonstigen Bedarfs bis zu einer Obergrenze von 15 v. H. der maßgeblichen Kaufkraft des Verflechtungsbereichs des innerstädtischen Einzelhandels der Kernstadt zurückgreifen. Das bedeutet z.B., dass ein geeigneter Zentraler Ort im Umland von München unter der im Ziel genannten Voraussetzung zusätzlich auf einen gewissen Anteil von 30 v. H. der sortimentspezifischen Kaufkraft für die ersten 100.000 Einwohner des Verflechtungsbereichs des innerstädtischen Einzelhandels der Stadt München und auf einen gewissen Anteil von 10 v. H. der sortimentspezifischen Kaufkraft für die 100.000 übersteigenden Einwohner des Verflechtungsbereichs des innerstädtischen Einzelhandels der Stadt München zurückgreifen darf.

Ein Rückgriff setzt immer voraus, dass das Gebiet der Umlandgemeinde durch eine enge städtebauliche, räumlich-funktionale und verkehrsmäßige Verflechtung mit der Kernstadt gekennzeichnet ist. Nur dann ist davon auszugehen, dass auch einzelhandelsspezifisch entsprechende Austauschbeziehungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinde bestehen. Das Gebiet einer Umlandgemeinde ist insbesondere dann durch eine enge städtebauliche, räumlich-funktionale und verkehrsmäßige Verflechtung mit der Kernstadt gekennzeichnet, wenn Umlandgemeinde und Kernstadt in einem Bereich baulich zusammengewachsen sind oder die im Zusammenhang bebauten Bereiche der Kernstadt und der Umlandgemeinde nicht durch von Bebauung freigehaltene Flächen von Bedeutung voneinander getrennt sind.

Die Höhe der jeweils zulässigen Rückgriffsquote bemisst sich danach, ob der geeignete Zentrale Ort in den Stadt- und Umlandbereichen

- der Verdichtungsräume München, Nürnberg/Fürth/Erlangen, Augsburg, Würzburg,
- der sonstigen Verdichtungsräume oder
- im ländlichen Raum

liegt. Zur Stärkung des ländlichen Raums wird für geeignete Zentrale Orte in den Stadt- und Umlandbereichen im ländlichen Raum eine höhere Rückgriffsquote zulässig sein als in den geeigneten Zentralen Orten der Stadt- und Umlandbereiche der Verdichtungsräume Aschaffenburg, Bamberg, Ingolstadt, Neu-Ulm, Regensburg und Schweinfurt. Hingegen besteht in den geeigneten Zentralen Orten der Stadt- und Umlandbereiche der vier Oberzentren München, Nürnberg/Fürth/ Erlangen, Augsburg und Würzburg aufgrund der dortigen Bevölkerungskonzentration eine Sondersituation, die nur eine geringe Rückgriffsquote rechtfertigt; andernfalls würden im Umland dieser Städte extrem große Verkaufsflächeneinheiten möglich gemacht.

Bei bestimmten Erscheinungsformen des großflächigen Einzelhandels, insbesondere bei Vollsortiment-Möbelhäusern, aber auch bei typischen Bau- und Gartenmärkten, stellt das innenstadtrelevante Randsortiment von Waren des sonstigen Bedarfs einen generell notwendigen Bestandteil des Gesamtsortiments dar. Deshalb kann im Einzelfall bei geeigneten Zentralen Orten in allen Stadt- und Umlandbereichen die Rückgriffsquote bis hin zur Obergrenze ausgeschöpft werden.

Hinweise zur Konkretisierung der jeweils zulässigen Rückgriffsquoten erfolgen auf dem Verwaltungsweg (sog. Handlungsanleitung zur landesplanerischen Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in Bayern).

Bei der Ausweisung von Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte im Stadt- und Umlandbereich, soweit in ihnen Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs angeboten werden, ist ausnahmslos der Nahbereich bzw. bei Siedlungsschwerpunkten ohne Nahbereich das Gemeindegebiet des belegenen geeigneten Zentralen Ortes maßgeblich, um auch in den Umlandgemeinden die Nahversorgung der Bevölkerung in räumlicher Nähe zum Wohnort zu gewährleisten.

Der Projekteinzugsbereich ist Beurteilungsgrundlage für Einzelhandelsgroßprojekte, soweit in ihnen nicht innenstadtrelevante Sortimente angeboten werden. Dies gilt auch in den geeigneten Zentralen Orten in den Stadt- und Umlandbereichen.

Die Zielformulierung zu Einzelhandelsgroßprojekten greift nicht in bestehendes Baurecht ein.

Zu Absatz 5

Während in Bayern Ansiedlungen des großflächigen Einzelhandels gemäß den Absätzen 1 bis 4 zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung und zur Erhaltung lebendiger Innenstädte eine restriktive Behandlung erfahren, werden solche Ansiedlungsvorhaben in den Nachbarländern Österreich und Tschechien weitaus großzügiger gehandhabt. Die Einflussmöglichkeiten von bayerischer Seite darauf sind gering. Es ist zu befürchten, dass die Verwirklichung geplanter Großvorhaben in Grenznähe, deren Standortwahl ganz bewusst auf Kundschaft aus Bayern abzielt, zu erheblichen Kaufkraftabflüssen in die Nachbarländer und zu Geschäftsaufgaben in bayerischen Innenstädten führt und somit die Versorgung der Bevölkerung mit Einzelhandelseinrichtungen auf bayerischer Seite nicht mehr gesichert werden kann.

Die Ansiedlung von Einzelhandelseinrichtungen, die die Versorgung der Bevölkerung sichern, soll deshalb in den bayerischen grenznahen Gebieten erleichtert werden. Bei der Prüfung der Raumverträglichkeit von Einzelhandelsgroßprojekten sind die einschlägigen Erfordernisse der Raumordnung zu Grunde zu legen. Soweit die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens beantragt wird, sind dabei im Einzelfall die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Versorgung mit Einzelhandelseinrichtungen in den grenznahen Gebieten sowie die Zulassungspraxis in den Nachbarstaaten einzubeziehen. Maßstab der zu berücksichtigenden Praxis der Nachbarstaaten ist die dort zum Zeitpunkt der Überprüfung geltende Rechtslage.

Grenznahe Gebiete im Sinne dieser Vorschrift sind die Gebiete der Landkreise, die unmittelbar an Österreich oder Tschechien anschließen.

Dieser Bericht wurde für Sie erarbeitet von:

GfK GeoMarketing GmbH
Büro Nürnberg
www.gfk-geomarketing.com

Gesamtleitung

Wilfried Weisenberger
Tel. +49 (0)911 / 395-3476
Fax +49 (0)911 / 395-4054
Mail w.weisenberger@gfk-geomarketing.com

Projektleitung

Thomas Schwarzmann
Tel. +49 (0)911 / 395-2259
Fax +49 (0)911 / 395-4054
Mail t.schwarzmann@gfk-geomarketing.com

Diese Untersuchung fällt unter §2 Abs.2 des Gesetzes zum Schutze der Urheberrechte.
Weitergabe, Vervielfältigungen, Veröffentlichung und Vertrieb (auch auszugsweise)
nur mit ausdrücklicher und schriftlicher Genehmigung des Verfassers.

Die Ausfertigungen dieses Gutachtens bleiben
bis zur vollständigen Bezahlung des vereinbarten Honorars
Eigentum der GfK GeoMarketing GmbH.

Dieser Bericht ist registriert unter der Nummer: 05124-818 (2006).