

Jaehrling, Heike

Book Part

Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung: Ein Blick in andere Bundesländer

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Jaehrling, Heike (2012) : Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung: Ein Blick in andere Bundesländer, In: Konze, Heinz Wolf, Michael (Ed.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!, ISBN 978-3-88838-373-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 101-113,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3731101>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/87640>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Heike Jaehrling

Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung – Ein Blick in andere Bundesländer

URN: urn:nbn:de:0156-3731101



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 101 bis 113

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Heike Jaehrling

Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung – Ein Blick in andere Bundesländer

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Quantitative Schwellenwerte und ihre Begründung in landesweiten Raumordnungsplänen
 - 2.1 Gesamt-Verkaufsfläche
 - 2.2 Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente
 - 2.3 Kaufkraftabschöpfungsquoten, Umsatz-Kaufkraft-Relation und Umsatzzumlenkungsquoten
- 3 Quantitative Schwellenwerte in der Rechtsprechung
- 4 Quantitative Schwellenwerte in der Planungspraxis
- 5 Fazit/Schlussfolgerungen

Literatur

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche quantitativen Schwellenwerte in den Bundesländern Bestandteil landesplanerischer Festlegungen sind, wie diese begründet werden sowie welche praktischen Erfahrungen und gerichtlichen Entscheidungen zu diesen Schwellenwerten vorliegen.

Ziel ist es, die Möglichkeiten der Verwendung quantitativer Schwellenwerte in den neuen landesplanerischen Festlegungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in NRW auszuloten.

Im Ergebnis werden erhöhte Anforderungen an die Begründung von quantitativen Schwellenwerten konstatiert. Aufgrund dieser Anforderungen, verbunden mit bestimmten siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in NRW, wird trotz der praktischen Vorteile dieser Schwellenwerte von deren Aufnahme in landesplanerische Festlegungen weitgehend abgeraten. Empfohlen wird in den landesplanerischen Festlegungen lediglich eine prozentuale Höchstgrenze (10% der Gesamtverkaufsfläche) für zentrenrelevante Randsortimente beim großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche.

Schlüsselwörter

Quantitativ festgelegte Schwellenwerte – Bestandteil von Konzentrations- und Kongruenzgebot – Beeinträchtigungsverbot – Anwendungsbereich – Erfahrungswerte – Quoten, absolute Werte – Verbindlichkeit, Ausnahmen – Rechtfertigungserfordernis

Thresholds in state planning of large-scale retailing and their rationale – a look at other federal states

Abstract

This paper explores the issue of which quantitative thresholds are used in the planning stipulations of the federal states, the rationale behind these thresholds, and the existence of practical experience and judicial decisions related to threshold use.

The aim is to investigate possibilities for using quantitative thresholds in the new state planning stipulations intended to manage large-scale retailing in North Rhine-Westphalia.

The results show that increased stringency in the rationale underlying quantitative thresholds is required. Combined with the particular settlement structure of NRW, this requirement leads to the recommendation that the use of such thresholds should be largely avoided in state planning stipulations, despite their practical advantages. Recommended is only that state plans should stipulate a maximum level (10% of total retail space) for the amount of town-centre retail offerings allowed to be sold in large-scale retail facilities located outside central areas that have a main product range of non town-centre retail offerings.

Keywords

Stipulated quantitative thresholds – Component of the concentration and congruence precept – Impairment prohibition – Field of application – Experience – Quotas, absolute values – Binding obligations, exceptions – Justification requirement

1 Einleitung

Anlass für eine vertiefte Beschäftigung mit dem Thema „Schwellenwerte“ sind insbesondere die Anforderungen an die Begründung von Schwellenwerten, die der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 26.08.2009¹ formuliert hat (vgl. Kap. 3).

Dem Duden zufolge wird Schwellenwert als „kleinster Wert einer Größe, der als Ursache einer erkennbaren Veränderung ausreicht“, definiert; Wert wiederum wird u. a. als das „in Zahlen oder Zeichen ausgedrückte(s) Ergebnis einer Messung, Untersuchung o.Ä.“ bezeichnet.² Vor diesem und auch vor dem Hintergrund der aktuellen (rechtlichen) Diskussion beschränkt sich der vorliegende Beitrag auf quantitativ festgelegte Schwellenwerte. In der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels geben solche Schwellenwerte an, ab welchem Wert eine bestimmte raumordnerische

¹ VerfGH NRW (2009), Urteil vom 26.08.2009, AZ 18/08.

² Aus: www.duden.de des Verlags Bibliographisches Institut GmbH, Dudenverlag.

Festlegung zur Anwendung kommt bzw. eine Abweichung von einer solchen Festlegung möglich ist.

Ziel der diese Untersuchung vorlegenden Arbeitsgruppe ist es, Empfehlungen für neue landesplanerische Festlegungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen zu erarbeiten. Im Fokus stehen daher im Wesentlichen quantitative Schwellenwerte in den Zielen und Grundsätzen der landesweiten Raumordnungspläne – nicht in Erläuterungen, Erlassen oder Regionalplänen – sowie deren Begründung.

2 Quantitative Schwellenwerte und ihre Begründung in landesweiten Raumordnungsplänen

Der „Blick in andere Bundesländer“ zeigt, dass von den 13 „Flächenländern“³ nur vier⁴ in ihren landesplanerischen Zielen oder Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf quantitative Schwellenwerte verzichten. Die in den Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne der anderen neun Bundesländer zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels enthaltenen quantitativen Schwellenwerte lassen sich drei Arten zuordnen:

- Gesamt-Verkaufs- bzw. -Geschossfläche als Schwellenwert
- Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente als Schwellenwert
- Kaufkraftabschöpfungsquoten u.Ä. als Schwellenwerte

2.1 Gesamt-Verkaufsfläche

Schwellenwerte, die sich auf die Gesamt-Verkaufs- bzw. -Geschossfläche beziehen, werden in den Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne der Bundesländer Brandenburg (gemeinsame Landesplanung mit Berlin), Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein verwendet.

In den meisten Fällen werden sie dabei zur Ausgestaltung des Konzentrationsgebotes oder zur Definition möglicher Ausnahmen vom Konzentrationsgebot genutzt.

So verweist Mecklenburg-Vorpommern Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO ab einer Geschossfläche von 5000 m², Rheinland-Pfalz ab einer Verkaufsfläche von 2.000 m² in Ober- und Mittelzentren.⁵

Berlin-Brandenburg lässt Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m² nur in der Metropole Berlin und in den Oberzentren⁶ zu. Die landesplanerischen Regelungen in Niedersachsen ermöglichen die Ansiedlung max. eines Hersteller-Direktverkaufszentrums bis zu einer Verkaufsfläche von 10.000 m² in der Tourismusregion Lüneburger Heide.⁷ In Nordrhein-Westfalen waren Hersteller-Direktverkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m² bis August 2009 nur in

³ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg (gemeinsame Landesplanung mit Berlin), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

⁴ Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

⁵ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005: 4.3.2 Großflächige Einzelhandelsvorhaben, (1) Z; vgl. Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Rheinland-Pfalz 2008: 3.2.3 Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen (großflächiger Einzelhandel), Z 57.

⁶ Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, 4 Steuerung der Siedlungsentwicklung, 4.7 (4) (Z).

⁷ Vgl. LROP Niedersachsen 2008, 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen, Ziel 03 Satz 9.

Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zulässig; diese Regelung wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen für nichtig erklärt (vgl. auch Kap. 3 dieses Beitrags).⁸

Ebenfalls in Brandenburg/Berlin, aber auch in Sachsen dienen bestimmte Obergrenzen von Verkaufsflächen – z.T. in Verbindung mit anderen Kriterien (Stichwort Nahversorgung) – dazu, bestimmte Vorhaben ausnahmsweise auch an Zentralen Orten geringerer Stufe als eigentlich vorgesehen oder auch außerhalb Zentraler Orte zuzulassen.⁹

Schleswig-Holstein dagegen konkretisiert mithilfe derartiger Schwellenwerte das Kongruenzgebot: ein abgestuftes System weist bestimmte Einzelhandelsvorhaben¹⁰ ab einer definierten Verkaufsfläche bestimmten Zentralen Orten zu bzw. „erlaubt“ bis zu einer definierten Verkaufsfläche auch Ausnahmen davon.

Eine weitere Anwendung findet der Schwellenwert „Gesamt-Verkaufsfläche“ im Saarland. Dort ist zum einen für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über 5.000m² Verkaufsfläche in der Regel die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich.¹¹ Zum anderen wird der Schwellenwert von 500m² Verkaufsfläche u.a. verwendet, um den Anwendungsbereich eines Grundsatzes (Ausschluss von Einzelhandelseinrichtungen in Gewerbe- und Industriegebieten) zu definieren.¹²

In allen o.g. Fällen (mit Ausnahme des Schwellenwertes von 500m² Verkaufsfläche im Saarland) sind diese Schwellenwerte Bestandteil landesplanerischer Ziele. Allerdings enthält insbesondere der landesweite Raumordnungsplan in Schleswig-Holstein z.T. in den jeweiligen Zielen selbst, z.T. in weiteren landesplanerischen Grundsätzen Ausnahmen von diesen Zielen.¹³ Auch das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg Vorpommern steuert über ein solches Ausnahme-Ziel.¹⁴ Voraussetzung für die Anwendung solcher Ausnahmen sind i.d.R. interkommunale/regionale Konzepte oder Abstimmungen. Weitere Abweichungsmöglichkeiten finden sich z.T. in den Begründungen der Raumordnungspläne.¹⁵

Eine Begründung der Schwellenwerte in den landesweiten Raumordnungsplänen selbst erfolgt zum Teil.

Niedersachsen begründet die Begrenzung des Hersteller-Direkt-Verkaufszentrums auf max. 10.000m² Verkaufsfläche damit, dass „bei einer größeren Verkaufsfläche entwicklungshemmende Beeinträchtigungen für umliegende Innenstädte im Einzugsbereich des Vorhabens nicht ausgeschlossen werden können“¹⁶ und orientiert sich damit nach er-

⁸ Vgl. die vom VerfGH NRW für nichtig erklärte Regelung in §24 a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramms – LEPro) Nordrhein-Westfalen 2007.

⁹ Vgl. z. B. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, 4 Steuerung der Siedlungsentwicklung, 4.7 (6) (Z); vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, 6.2 Handel, Z 6.2.2.

¹⁰ Vgl. Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, S. 53-54.

¹¹ Die Entscheidung hierüber obliegt allerdings der Landesplanungsbehörde (vgl. Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlung, 2.5.2 Ziele und Grundsätze für die Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, (51) Z).

¹² Vgl. Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlung, 2.5.2 Ziele und Grundsätze für die Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, (53) G.

¹³ Vgl. Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, 5 Z.

¹⁴ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005, 4.3.2 Großflächige Einzelhandelsvorhaben, (7) (Z).

¹⁵ Vgl. Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, S. 57 („die in begründeten Fällen über- oder auch unterschritten werden können“), Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, 6.2 Handel, S. 66 („Eine Ausnahme kommt insbesondere in Betracht, wenn eine höhere Verkaufsfläche bei einer betriebsformbezogenen Betrachtung für den längerfristig wirtschaftlichen Betrieb erforderlich ist.“).

¹⁶ Vgl. Materialienband zum Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2008, S. 44-45.

gänzender Auskunft an dem von der Betreiberseite als wirtschaftlich vertretbar Angesehenen auf der anderen Seite.¹⁷

Mecklenburg-Vorpommern verweist auf eine Strukturuntersuchung des Einzelhandels in Mecklenburg-Vorpommern.¹⁸

Dem im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg enthaltenen Schwellenwert von 2.500 m² Verkaufsfläche für die Größenbegrenzung von Einzelvorhaben bei der Ausnahmeregelung für Nahversorgung liegen bundesweite Erfahrungswerte aus dem Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30. April 2002 „einschließlich einer Entwicklungsreserve sowie überschlägige Berechnungen zu durchschnittlichen Einzugsbereichen großflächiger Einzelhandelseinrichtungen unter Berücksichtigung sortiments- und verkaufsflächenbezogener Umsatzwerte zugrunde“.¹⁹

Der im Saarland verwendete Schwellenwert von 5.000 m² Verkaufsfläche orientiert sich nach Auskunft des saarländischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Verkehr an dem Schwellenwert der Anlage 1 zum UVPG.²⁰

Der in Rheinland-Pfalz verwendete Schwellenwert von 2.000 m² Verkaufsfläche wurde nach ergänzender Auskunft²¹ aus der (damals) häufig anzutreffenden Kombination eines kleinen Lebensmittel-Vollsortimenters (rd. 800 m² Verkaufsfläche) und eines Lebensmitteldiscounters (rd. 1200 m² VKF) abgeleitet.

Weitergehende Begründungen in Einzelhandelserlassen o. Ä. gibt es zumindest in den Bundesländern Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nicht.²²

2.2 Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente

In den landesweiten Raumordnungsplänen von Brandenburg/Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden bzw. wurden die Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente bei Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment – wie z. B. Möbelfachmärkten – außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen auf max. 10 % der Gesamt-Verkaufsfläche begrenzt. Die landesweiten Raumordnungspläne von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen enthalten bzw. enthielten darüber hinaus noch absolute Schwellenwerte zur Begrenzung des Anteils der zentrenrelevanten Randsortimente: 800 m² in Niedersachsen und 2.500 m² (bzw. 5.000 m² bei mehreren Vorhaben an einem Standort) in Nordrhein-Westfalen.²³

Ausnahmen sind bzw. waren sowohl in Niedersachsen als auch in Nordrhein-Westfalen möglich, und zwar u. a. bei Vorliegen eines verbindlichen regionalen Einzelhandels-

¹⁷ Abfrage - z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

¹⁸ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 38: „Strukturuntersuchung des Einzelhandels in Mecklenburg-Vorpommern“, Dr. Lademann, 12/2000.

¹⁹ Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, IV Begründungen, S. 42.

²⁰ Abfrage – z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

²¹ Ebenda.

²² Ebenda.

²³ Vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009, 4 Steuerung der Siedlungsentwicklung, 4.9 (G); LEPro Nordrhein-Westfalen 2007, § 24 a Abs. 3; LROP Niedersachsen 2008, 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen, Ziel 03 Satz 8; Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Teil B, 2.8 Einzelhandel, 7 Z.

konzeptes, aus dem sich die Raumverträglichkeit eines größeren Randsortiments ergibt.²⁴

Während die o.g. Schwellenwerte in Niedersachsen und Schleswig-Holstein Bestandteil landesplanerischer Ziele sind, ist der entsprechende Schwellenwert im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg nur in einem Grundsatz festgehalten. In Nordrhein-Westfalen waren die o.g. Schwellenwerte Bestandteil landesplanerischer Ziele. Seit Inkrafttreten des Urteils des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 30.09.2009 im April 2010 bis zum Auslaufen des LEPro am 31.12.2011 waren diese nur noch in der Abwägung zu berücksichtigen.²⁵

Eine Begründung der Schwellenwerte erfolgt zumindest in den landesweiten Raumordnungsplänen selbst nicht. Der Schwellenwert von 800 m² in Niedersachsen orientiert sich an dem aus der Rechtsprechung zu §11 Abs. 3 BauNVO bekannten Schwellenwert.²⁶

2.3 Kaufkraftabschöpfungsquoten, Umsatz-Kaufkraft-Relation und Umsatzumlenkungsquoten

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern werden als Bestandteil des als Ziel formulierten Beeinträchtigungsverbotes Schwellenwerte für maximale Kaufkraftabschöpfungsquoten durch Einzelhandelsgroßprojekte vorgegeben. Dabei wird zwischen Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten und nicht innenstadtrelevanten Sortimenten sowie zwischen Waren des kurzfristigen täglichen und des sonstigen Bedarfs unterschieden. Darüber hinaus erfolgt bei Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten Sortimenten von Waren des sonstigen Bedarfs eine Ausdifferenzierung der zulässigen Kaufkraftabschöpfungsquoten nach Einwohnerzahl bzw. Zentralitätsstufe. Die Kaufkraftabschöpfungsquoten beziehen sich dabei auf die auf Grundlage eines umfangreichen Gutachtens abgegrenzten Verflechtungsbereiche des innerstädtischen Einzelhandels bzw. auf die in den Regionalplänen festgelegten sogenannten Nahbereiche, bei nicht innenstadtrelevanten Sortimenten auf die Einzugsbereiche des jeweiligen Vorhabens.²⁷

Zusätzlich wird in einem weiteren Ziel ausnahmsweise und unter ganz bestimmten Voraussetzungen für Zentrale Orte der Stadt- und Umlandbereiche der Rückgriff auf die maßgebliche Kaufkraft der Kernstadt bis zu einer Obergrenze von max. 15% ermöglicht.²⁸ Eine weitere Ausnahme betrifft das Thema Nahversorgung.

Begründet werden die Kaufkraftabschöpfungsquoten im Wesentlichen damit, dass sie „das Ergebnis einer landesplanerischen Bewertung im Hinblick auf den, insbesondere räumlich erwünschten Versorgungsgrad sowie Resultat der bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung dieses Instrumentariums“ seien.²⁹

In Nordrhein-Westfalen enthielt das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) Nordrhein-Westfalen als Bestandteil des Beeinträchtigungsverbotes eine Regelvermutung, nach der bis zu einer bestimmten Umsatz-Kaufkraft-Relation

²⁴ Näheres dazu vgl. LROP Niedersachsen 2008, 2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen, Ziel 03 Satz 8, und LEPro Nordrhein-Westfalen 2007, § 24 a Abs. 6.

²⁵ OVG Münster (2009), Urteil vom 30.09.2009, AZ 10 A 1676/08.

²⁶ Abfrage – z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

²⁷ Im Ergebnis max. Kaufkraftabschöpfungsquoten im jeweiligen Verflechtungsbereich/Einzugsbereich von 25 bis 45% (vgl. Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2006, B II, Ziel 1.2.1.2).

²⁸ Näheres dazu vgl. LEP Bayern 2006, B II, Ziel 1.2.1.2.

²⁹ Näheres dazu vgl. LEP Bayern 2006, Begründung B II, S. 132.

davon ausgegangen wird, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung vorliegt³⁰; eine Begründung dafür erfolgte im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung selbst nicht.

In Baden-Württemberg und Niedersachsen wird ein quantitativer Schwellenwert für die Konkretisierung der jeweiligen Kongruenzgebote angewendet. Nach dem Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. In der Begründung verweist dieser Landesentwicklungsplan auf die konkretisierende Bestimmung im Einzelhandelserlass, wonach von einer wesentlichen Überschreitung des zentralörtlichen Verflechtungsbereiches auszugehen ist, wenn zu erwarten ist, dass mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereiches erzielt wird.³¹ Nach diesem Vorbild enthält auch die Begründung für das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 eine derartige Formulierung mit diesem Schwellenwert für die Konkretisierung der Zielvorgabe im Landesraumordnungsprogramm, dass Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen müssen.³² Diese 30-Prozent-Regelung wird allerdings in beiden Fällen nicht näher begründet.

3 Quantitative Schwellenwerte in der Rechtsprechung

Urteile zu quantitativen Schwellenwerten gibt es viele – nicht zuletzt die diversen Entscheidungen zu § 11 Abs. 3 BauNVO und damit zur städtebaulichen Einzelhandelssteuerung. Im Zusammenhang mit der städtebaulichen Einzelhandelssteuerung sind auch noch folgende Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes interessant:

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. Dezember 2009³³ im Hinblick auf die Prognose zentrenschädlicher Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB zumindest kritisch hinterfragt, ob „numerisch-präzise Schwellenwerte geeignet sind, den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden“ und darauf verwiesen, dass „dies auch in der Literatur unterschiedlich beurteilt“ werde. Auch im Zusammenhang mit dem interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht einen festen Schwellenwert für die Schädlichkeit von Umsatzumverteilungen abgelehnt.³⁴ Prozentual ermittelte Umsatzumverteilungssätze würden nicht lediglich einen einzigen „logischen“ Schluss auf solche städtebaulichen Negativauswirkungen zulassen. Im Zusammenhang mit einer auf § 9 Abs. 2 a BauGB gestützten Ausschlussplanung hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass die Schwelle, ab der Umsatzverlagerungen die Entwicklung und Förderung der Attraktivität eines zentralen Versor-

³⁰ Vgl. § 24 a Abs. 2 LEPro Nordrhein-Westfalen für Vorhaben mit überwiegendem zentrenrelevanten Kernsortiment: „Übersteigt der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben in Hauptzentren die Kaufkraft der Einwohner im Gemeindegebiet, in Nebenzentren die Kaufkraft der Einwohner in den funktional zugeordneten Stadtteilen, weder in allen noch in einzelnen der vorgesehenen Sortimentsgruppen, kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung i. S. v. Absatz 1, Satz 3, vorliegt.“

³¹ Vgl. Kap. 3, VGH Baden-Württemberg (2009).

³² Vgl. Materialienband zum LROP Niedersachsen 2008, S. 41-42: „Ein Verstoß gegen das Kongruenzgebot besteht, wenn der Einzugsbereich eines Einzelhandelsgroßprojektes den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Ansiedlungsgemeinde wesentlich überschreitet. Von einer wesentlichen Überschreitung ist in jedem Fall auszugehen, wenn zu erwarten ist, dass mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereiches erzielt wird.“

³³ BVerwG (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 4 C 1/08.

³⁴ BVerwG (2010) Urteil vom 29.4.2010; AZ: 4 CN 3.08.

gungsbereiches hindern könnten, sich nicht mithilfe fester Prozentsätze markieren lassen, sondern anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls zu bestimmen sei.³⁵

Im Folgenden wird eine Auswahl von Entscheidungen präsentiert, die sich speziell mit quantitativen Schwellenwerten in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels befassen.

Schon das Oberverwaltungsgericht Frankfurt (Oder) kritisiert in seinem Urteil vom 27.08.2003 – allerdings bezogen auf die landesplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung – die Verwendung bestimmter Orientierungswerte, da die Festlegung dieser Werte „zur Ungültigkeit führende Abwägungsfehler“ aufweise („Rückgriff auf erwiesenermaßen überholte Einwohnerzahlen und ohne Rücksicht auf ihre individuelle Situation“, fehlende Verhältnismäßigkeit der Regelung bei Beschränkung der Planungshoheit).³⁶

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 26.08.2009 die Regelung in § 24 a Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramms – LEPro) Nordrhein-Westfalen für nichtig erklärt, nach der Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden durften, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befand.³⁷ Er hat das damit begründet, dass die Regelung die Beschwerdeführerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung verletze, da sie als strikte Verbotsregelung (ohne Ausnahmeregelung) formuliert sei, die gegen die Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot verstoße und nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt sei. Ein wesentlicher Kritikpunkt war dabei, dass sich für die verwendeten, strikt geltenden Schwellenwerte aus den Gesetzesmaterialien keine hinreichenden Gründe ergäben. Grundsätzlich hat der Verfassungsgerichtshof zwar anerkannt, dass Landesplanung über Schwellenwerte steuern kann und ihr dafür auch eine Einschätzungsprärogative zugebilligt. Je strikter der Schwellenwert, desto höher seien jedoch auch die Anforderungen an die Begründung für die Schwellenwerte. Hinweise auf die entsprechende Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung wurden dabei nicht anerkannt, stattdessen wurde das Fehlen empirischer Daten und einer regional differenzierten Betrachtungsweise gerügt. Wörtlich heißt es in diesem Urteil:

„Die Festlegung der in § 24 a Abs. 1 Satz 4 LEPro genannten Schwellenwerte unterliegt insbesondere deshalb einem besonderen Rechtfertigungserfordernis, weil die Regelung die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren landesweit generell untersagt, ohne die jeweiligen regionalen Gegebenheiten in den Blick zu nehmen. Indes lassen die unterschiedlichen im Landesgebiet anzutreffenden Raumstrukturen (Ballungskerne, Ballungsrandzonen, solitäre Verdichtungsgebiete, Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur, vgl. § 21 LEPro) einschließlich der unterschiedlichen Verkehrsinfrastruktur sowie die Verschiedenartigkeit der Versorgungszentren (Ober-, Mittel- und Grundzentren, vgl. § 22 LEPro; Entwicklungsschwerpunkte nach § 23 LEPro) nicht ohne Weiteres erwarten, dass die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums an jedwedem Standort in Nordrhein-Westfalen mit denselben Auswirkungen einhergeht. Dies wird besonders augenfällig, wenn man die regionale Verteilung der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern im Land in den Blick nimmt. Während in diesen – im Wesentlichen

³⁵ BVerwG (2011), Beschluss vom 21.2.2011, AZ 4 BN 7.11.

³⁶ OVG Frankfurt (Oder) (2003), Urteil vom 27.08.2003, AZ: 3 D 5/99 NE.

³⁷ VerfGH NRW (2009), Urteil vom 26.08.2009, AZ 18/08.

im Ruhrgebiet und in der Region Düsseldorf/Wuppertal/Köln konzentrierten – Städten die Planung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums möglich ist, bleiben weite Regionen des Landes von der Möglichkeit einer solchen Planung ausgeschlossen. Dies hätte nahe gelegt, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob wegen der ländlichen Struktur dieser Regionen des Landes andere Abgrenzungskriterien, Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen gefunden werden müssen, um der Planungshoheit und den überörtlichen Interessen gerecht zu werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nicht allein der Standort eines Hersteller-Direktverkaufszentrums und das regionale Umfeld von Fall zu Fall relevante Unterschiede aufweisen können, sondern ebenso das Verkaufszentrum selbst im Hinblick auf die jeweilige Sortimentsstruktur.“

Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 07.06.2000 dagegen festgestellt, dass „bei Prüfung der Frage, ob ein Einzelhandelsgroßprojekt in seinem Einzugsbereich eine wesentliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit zentraler Orte sowie der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung erwarten lässt, (...) grundsätzlich auf die in der Richtlinie des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25.10.1995 festgelegten Erfahrungswerte (Obergrenzen der Kaufkraftabschöpfung) als sachgerechte Orientierungswerte abgestellt werden (kann)“.³⁸

Das niedersächsische Obergerverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 27.11.2006 das Ziel C 1.6 03 Satz 10 des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen 2002 und damit auch die in diesem Ziel verwendeten Schwellenwerte für zentrenrelevante Randsortimente außerhalb städtebaulich integrierter Lagen anerkannt.³⁹

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg greift in seinem Urteil vom 17.12.2009⁴⁰ „zur Konkretisierung des Kongruenzgebots“ des Landesentwicklungsplanes 2002 auf den im Einzelhandelserlass Baden-Württembergs von 2001 enthaltenen Schwellenwert von 30 % Umsatzumlenkung aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs zurück. Er führt hierzu aus, dass in der Begründung zum Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg im Zusammenhang mit den landesplanerischen Zielen und Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels ausdrücklich auf den Erlass verwiesen werde.⁴¹

Im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle von quantitativen Schwellenwerten darf auch nicht die Rechtsprechung des EuGH zur europarechtlich verankerten Niederlassungsfreiheit außer Acht gelassen werden. In seinem Urteil vom 24. März 2011⁴² zu Regelungen der Einzelhandelssteuerung in Spanien hat der EuGH zwar festgestellt, dass Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelseinrichtungen geeignete Mittel seien, Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen,

³⁸ VGH München (2000), Urteil vom 07.06.2000, AZ: 26 N 99.2961, 26 N 99.3207, 26 N 99.3265, Leitsatz.

³⁹ OVG Lüneburg (2006), Urteil vom 27.11.2006, AZ: 1 MN 148/06.

⁴⁰ VGH Baden-Württemberg (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 3 S 2110/08, RdNr. 48; Auszug: „Haben sich zur Zentrenverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben bereits Erfahrungen gebildet, die zu Schwellen- bzw. Grenzwerten verdichtet worden sind, kann auch auf derartige Untersuchungen Bezug genommen werden (...). Im Hinblick darauf hat auch der Senat keine Bedenken, zur Konkretisierung des Kongruenzgebots auf die Anhaltswerte in Ziff. 3.2.1.4 der Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben – (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001 zurückzugreifen (...). Dies ist vorliegend schon deshalb gerechtfertigt, weil der LEP 2002 in seiner Begründung zu 3.3.7 ausdrücklich auf diesen Erlass verweist. Danach liegt eine Verletzung des Kongruenzgebots vor, wenn der betriebswirtschaftlich angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde wesentlich überschreitet. Eine wesentliche Überschreitung ist in der Regel gegeben, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden (...).“

⁴¹ Vgl. LEP 2002 Baden-Württemberg, Begründung zu 3.3.7, S. B36.

⁴² EuGH (2011), Urteil vom 24. 03. 2011, C-400 / 08.

die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen könnten. Weshalb die beanstandeten Beschränkungen aber zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich seien, sei nicht hinreichend begründet worden.

4 Quantitative Schwellenwerte in der Planungspraxis

Insbesondere in Zielen von landesweiten Raumordnungsplänen festgelegte quantitative Schwellenwerte können dazu beitragen, dass die landesplanerisch gewünschte Steuerung (des großflächigen Einzelhandels) landesweit einheitlich erfolgt. Städtebauliche und raumordnerische Fehlentwicklungen durch unverhältnismäßig große Einzelhandelsansiedlungen oder zu große Anteile von zentrenrelevanten Randsortimenten außerhalb städtebaulich integrierter Lagen lassen sich dadurch wirksam vermeiden. Kommunen, die ihre Zentren stärken wollen, ohne die der Nachbarn zu schwächen, werden durch eindeutige und berechenbare Regelungen unterstützt. Schwellenwerte können eine sehr wirksame Ordnungsfunktion für den interkommunalen Wettbewerb erfüllen.

Dies betonten vor allem die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in dem von der AG „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL veranstalteten Expertenworkshop. Eine erfolgreiche Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf zentrale Versorgungsbereiche setze u. a. voraus, dass zentrenrelevante Randsortimente außerhalb dieser Bereiche entsprechend eindeutig und verbindlich begrenzt würden. „Solche Schwellenwerte nur in einen Einzelhandelserlass aufzunehmen bzw. sie sogar nur den Kommunen zu überlassen, wurde als wenig hilfreich für die Gleichbehandlung solcher Vorhaben in Nachbarkommunen empfunden; dann sähe sich am Ende keine Kommune gebunden, einengende Schwellenwerte festzusetzen“.⁴³

Nicht zuletzt dürfte auch die strikte Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche dazu beigetragen haben, dass in Nordrhein-Westfalen bei einem Großteil aller großflächigen Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment diese Anteile – unabhängig von der siedlungsräumlichen Lage – innerhalb einer Spannweite von 5–8% liegen.⁴⁴

Darüber hinaus können verbindliche Schwellenwerte in landesweiten Raumordnungsplänen auch die Transparenz von Verwaltungshandeln erhöhen, indem z. B. potenzielle Investoren frühzeitig bestehende planungsrechtliche Möglichkeiten – und Grenzen – erkennen können. Die bei dem o. g. Experten-Workshop anwesenden Vertreter der Investorensseite äußerten sich bezüglich verbindlich festgelegter Schwellenwerte in landesweiten Raumordnungsplänen allerdings eher kritisch, da „je nach Projekt und je nach Standort (...) unterschiedliche Umsatzerwartungen und unterschiedliche städtebauliche Auswirkungen zum Tragen (kämen)“.⁴⁵

Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die dort in den landesweiten Raumordnungsplänen enthaltenen Schwellenwerte bisher entweder nicht Bestandteil gerichtlicher Überprüfungen waren oder dieser Überprüfung standgehalten haben.⁴⁶ Dabei dürfte allerdings keine unwesentliche Rolle spielen, dass in diesen Ländern ent-

⁴³ Experten-Workshop der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL – Protokoll, S. 9.

⁴⁴ Kruse, S. et al. (2011), u. a. S. 109.

⁴⁵ Experten-Workshop der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL – Protokoll, S. 8.

⁴⁶ Abfrage - z. T. per Email, z. T. telefonisch – bei den Landesplanungsbehörden in Bayern, Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Oktober 2011.

weder über in den landesweiten Raumordnungsplänen selbst festgehaltene Ausnahmeregelungen oder über Zielabweichungsverfahren auch Abweichungsmöglichkeiten bestehen.

5 Fazit/Schlussfolgerungen

Die Mehrheit der deutschen „Flächenländer“ verwendet in ihren landesplanerischen Zielen oder Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels quantitative Schwellenwerte – sei es im Bereich der Gesamt-Verkaufs- bzw. -Geschossfläche, der Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente oder von Kaufkraftabschöpfungsquoten, Umsatz-Kaufkraft-Relationen und Umsatzumlenkungsquoten.

Die Begründung der Schwellenwerte – sofern vorhanden – basiert dabei bisher zum großen Teil auf Erfahrungswerten (oft im Sinne von „Hat sich bewährt“), in Teilen ergänzt durch entsprechende empirische Untersuchungen.

Allerdings wurden dort, wo die quantitativen Schwellenwerte Bestandteil landesplanerischer Ziele sind, zumindest teilweise bereits Ausnahmen in den Zielen formuliert oder Zielabweichungsverfahren durchgeführt.

Die Einschätzung von quantifizierten Schwellenwerten und damit verbunden auch die Anforderungen an die Begründung derselben werden – allerdings auch in Abhängigkeit von deren Verbindlichkeit – von den Gerichten unterschiedlich beurteilt. Für die gerichtliche Kontrolle quantitativer Schwellenwerte für die landesplanerische Einzelhandelssteuerung in NRW sind in erster Linie die Maßstäbe entscheidend, die der Verfassungsgerichtshof NRW in dem bereits erwähnten Urteil vom 26. August 2009 gesetzt hat. Danach ergeben sich sehr differenzierte Anforderungen an die Festlegung von verbindlichen Schwellenwerten in einem Landesentwicklungsplan (Betrachtung regionaler Gegebenheiten etc.⁴⁷). Auch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur städtebaulichen Einzelhandelssteuerung stellt sich für die landesplanerische Einzelhandelssteuerung zumindest die Frage, ob sich das Bundesverwaltungsgericht auf eine Konkretisierung des landesplanerischen Beeinträchtigungsverbots durch feste absatzwirtschaftliche Umsatzumverteilungsquoten einlassen würde. Darüber hinaus müssen quantitative Schwellenwerte in landesplanerischen Festlegungen auch einer unionsrechtlichen Überprüfung standhalten; die konkreten Maßstäbe hierfür sind allerdings vom EuGH noch nicht herausgearbeitet worden.

Diejenigen, die von landesplanerisch festgelegten quantitativen Schwellenwerten „betroffen“ sind, schätzen die Notwendigkeit solcher Schwellenwerte unterschiedlich ein. Die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen befürworten solche Schwellenwerte, während Investoren und Betreiber sie eher skeptisch sehen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich entschlossen, u. a. zur Überprüfung der bisher im Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) Nordrhein-Westfalen enthaltenen Schwellenwerte zur Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente bei außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche liegenden Einzelhandelsgroßvorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment nach § 24a Abs. 3 LEPro ein Gutachten zu vergeben. Die mittlerweile vorliegenden Ergebnisse legen nahe, zumindest die Begrenzung der Anteile der zentrenrelevanten Randsortimente bei Möbelfachmärkten u. Ä. außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen auch weiterhin verbindlich auf max.

⁴⁷ Vgl. Kap. 3.

10% der Gesamt-Verkaufsfläche zu begrenzen.⁴⁸ Ein absoluter Schwellenwert zur Begrenzung dieser zentrenrelevanten Randsortimente, wie bisher in Nordrhein-Westfalen bestehend, lässt sich dagegen voraussichtlich nicht mehr als landesplanerisches Ziel verankern; angesichts der guten Erfahrungen mit diesem Grenzwert – und der auch nach den Maßstäben des Verfassungsgerichtshofes NRW geringeren Anforderungen an Festlegungen bei Abweichungsmöglichkeiten – sollte jedoch überlegt werden, diesen Wert als landesplanerischen Grundsatz beizubehalten.

Angesichts der Maßstäbe des Verfassungsgerichtshofes NRW für Schwellenwerte in landesplanerischen Festlegungen und den in NRW vorhandenen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten (s. u.) sollte auf weitere Schwellenwerte in NRW verzichtet werden, auch wenn diese in der kommunalen Planungspraxis durchaus sinnvoll wären und auch in anderen Bundesländern gebräuchlich sind.

Verkaufsflächenobergrenzen zur Konkretisierung eines allgemeinen Konzentrationsgebotes erübrigen sich in NRW, weil aufgrund der schon 1975 durchgeführten kommunalen Neugliederung jede Gemeinde eine zentralörtliche Funktion hat und daher ein allgemeines Konzentrationsgebot nicht notwendig ist.

Eine Verkaufsflächenobergrenze zur Konkretisierung eines speziellen Konzentrationsgebotes für Hersteller-Direktverkaufszentren (FOC) dürfte – als landesplanerisches Ziel – aufgrund der oben bereits wiedergegebenen Anforderungen des Verfassungsgerichtshofes NRW ausscheiden.

Schwellenwerte in Form von bestimmten Umsatzumverteilungsquoten zur Konkretisierung eines strikten Kongruenzgebotes im Sinne eines Überschreitungsverbot erübrigen sich in NRW ebenfalls, weil ein derartiges Kongruenzgebot wegen des Fehlens normativ festgelegter Mittel- und Oberbereiche bzw. entsprechender Abgrenzungskriterien hierfür derzeit nicht umsetzbar ist.

Feste Kaufkraftabschöpfungsquoten als „Ergebnis einer landesplanerischen Bewertung“⁴⁹ zur Konkretisierung des Beeinträchtigungsverbotes, wie sie etwa in Bayern gelten, sind angesichts der Maßstäbe der Rechtsprechung in NRW nicht angezeigt. Ob es bei der bisherigen widerlegbaren Vermutung bleiben sollte, dass Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung nicht zu erwarten sind, wenn die Umsatzerwartungen des jeweiligen Planungsvorhabens die branchenspezifische Kaufkraft im Gebiet der Standortgemeinde nicht überschreitet, ist aufgrund der praktischen Erfahrungen mit dieser Regelvermutung zu überprüfen.

Gegebenenfalls können weitere Schwellenwerte in der Regionalplanung festgelegt werden; dies hängt davon ab, ob sich durch entsprechend differenzierte Betrachtungen auf regionaler Ebene Begründungen finden lassen, die den Maßstäben des Verfassungsgerichtshofes NRW genügen.

Literatur

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2006. München.
BVerwG (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 4 C 1/08.

⁴⁸ Vgl. Kruse, S. et al. (2011), u. a. S. 109 ff.

⁴⁹ Vgl. Kap. 2.3

- BVerwG (2010) Urteil vom 29.4.2010; AZ: 4 CN 3.08.
BVerwG (2011), Beschluss vom 21.2.2011, AZ 4 BN 7.11.
EuGH (2011), Urteil vom 24.03.2011, C-400 / 08.
Experten-Workshop der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL am 27.10.2010 bei der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg, Wesel und Kleve zu Duisburg – Protokoll (unveröffentlicht).
Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEP-ro) vom 19. Juni 1997. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 14 vom 4. Juli 2007, 225 ff – ausgelaufen am 31.12.2011.
Janning, H.; Grotefels, S. (2011): Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung. In diesem Arbeitsbericht.
Kruse, S. et al. (2011): Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei NRW, Juni 2011.
Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.
Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Rheinland-Pfalz 2008. Mainz.
Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005) (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern 2005. Schwerin.
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2002) (Hrsg.): Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2002. Hannover.
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2008) (Hrsg.): Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen 2008. Hannover.
OVG Frankfurt (Oder) (2003), Urteil vom 27.08.2003, AZ: 3 D 5/99 NE.
OVG Lüneburg (2006), Urteil vom 27.11.2006, AZ: 1 MN 148/06.
OVG Münster (2009), Urteil vom 30.09.2009, AZ 10 A 1676/08.
Saarland – Der Chef der Staatskanzlei (2006) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan. Teilabschnitt „Siedlung“. In: Amtsblatt des Saarlandes 29, 14. Juli 2006. Saarbrücken, 962 ff.
Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden.
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2009) (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009. Potsdam, Berlin.
VerfGH NRW (2009), Urteil vom 26.08.2009, AZ 18/08.
VGH Baden-Württemberg (2009), Urteil vom 17.12.2009, AZ: 3 S 2110/08.
VGH München (2000), Urteil vom 07.06.2000, AZ: 26 N 99.2961, 26 N 99.3207, 26 N 99.3265.
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002. Stuttgart.

Autorin

Heike **Jaehrling** (*1970), Dipl.-Ing. Bauass., 1997 bis 2004 Mitarbeiterin in verschiedenen Planungsbüros – unterbrochen in 2001 bis 2003 durch ein Stadtbauwesenreferendariat, 2005 bis 2009 Dezernentin bei der Bezirksregierung Arnsberg in den Bereichen Verkehrs- und Regionalplanung, seit 2009 Referentin in der Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen.