

## Zur Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte

---

Die Versorgungsstruktur einer Stadt ist geprägt durch städtische Zentren (zentrale Versorgungsbereiche) sowie ergänzende Standorte (Nahversorgungsstandorte, Fachmarktstandorte). Unter Berücksichtigung der bundes- und landesplanungsrechtlichen Vorgaben gilt es diese im Sinne der **Europäischen Stadt** zu sichern und zu stärken. Als wichtige Einflussfaktoren der Entwicklung gelten besonders der demografische Wandel, die Digitalisierung (Onlinehandel) sowie die Globalisierung, die vielerorts zur Schwächung gewachsener Strukturen beitragen. Dies ist insbesondere in Klein- und Mittelstädten spürbar.

Im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung zeigt sich, vor dem Hintergrund des Zentrumschutzes und der wohnungsnahen Versorgung daher ein besonderer **Steuerungsbedarf für Einzelhandelsnutzungen**. Denn nicht zuletzt weisen städtebaulich nicht-integrierte Standorte wie auch andere Standorte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche hinsichtlich ihrer Wettbewerbs- und Entwicklungsfähigkeit (z.B. niedrigere Miet- und Grundstückspreise, geringere Betriebs- und Personalkosten, mehr Stellplätze oder größere Flexibilität bei Erweiterungen) häufig eine potenzielle Überlegenheit gegenüber Standorten in gewachsenen städtischen Zentren auf. Schließlich können Angebotsüberschneidungen zentren- bzw. auch nahversorgungsrelevanter Sortimente an städtebaulich nicht-integrierten Standorten mit Angeboten in zentralen Versorgungsbereichen und an integrierten Standorten kurz- bis mittelfristig einen (weiteren) Bedeutungs- bzw. Funktionsverlust zentraler Versorgungsbereiche forcieren, der sich in Form von sinkendem Angebotsniveau, zunehmenden Leerständen und Trading-Down-Tendenzen widerspiegelt.

Eindeutige politische und planerische Aussagen bzw. ein vom Rat der Stadt beschlossenes, gemeinschaftlich getragenes, klares Konzept mit verbindlichen Aussagen zur zukünftigen räumlichen, quantitativen und qualitativen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung sollen zur Sicherung und Stärkung von Einzelhandelsstrukturen beitragen. Ein kommunales Einzelhandelskonzept stellt so eine zumeist unverzichtbare Voraussetzung für sachgerechte, gemeindliche Planungen zur Steuerung des Einzelhandels dar und trägt zu einer Planungs- und Investitionssicherheit bei. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine rechtliche Bindung an Einzelhandels- und Zentrenkonzepte als **informelles Entwicklungskonzept i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB** nicht besteht.<sup>1</sup> Derartige Konzepte dienen der **Vorbereitung der nachfolgenden Bauleitplanung**. Sie sind entsprechend ihrer systematischen Stellung in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ein **Abwägungsbeleg**. Höchstrichterlich bestätigt wurde, dass im Hinblick darauf ein entsprechendes, gesamtstädtisches Einzelhandels- und Zentrenkonzept **methodisch fehlerfrei und in sich widerspruchsfrei** sein muss, um etwa im Rahmen der nachfolgenden Bauleitplanung eine rechtfertigende Wirkung für Einzelhandelsausschlüsse entfalten zu können. Dabei sind bestimmte Inhalte regelmäßig unverzichtbar<sup>2</sup>:

- **Aufbereitung des relevanten Tatsachenmaterials**  
zur Darstellung der konkreten Funktion der jeweiligen Gemeinde als Einzelhandelsstandort (insbesondere räumliche Lage, Größe, Einwohnerzahl, Einzugsbereich)

---

<sup>1</sup> (vgl. dazu Kruse (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel, vhw Verlag, Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, S. 236ff

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch: Kuschnerus, Bishopink, Wirth: Der standortgerechte Einzelhandel, vhw Verlag, Rdnr. 509ff

- Berücksichtigung der **Vorgaben der Landes- und Regionalplanung**
- Darstellung des aktuellen Einzelhandelsbestandes (**Angebots- und Nachfragesituation**, zeitnah vor Beschlussfassung)
- Berücksichtigung **rechtlich bzw. tatsächlich realistisch zu erwartender Entwicklungen** (räumliche Entwicklungspotenziale bezogen auf neue und Erweiterungen bestehender Standorte, Entwicklung Kundenpotenzial in der Gemeinde bzw. im Einzugsbereich, generell zu erwartende Entwicklungen im Einzelhandelssektor)
- **Einordnung und Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche**, Empfehlungen zur Entwicklung
- Darstellung ergänzender **Fachmarktstandorte**, Empfehlungen zur zentrenverträglichen Entwicklung
- **ortstypische Sortimentsliste** (Berücksichtigung der Vorgaben der Landesplanung, ggf. Aufnahme von Sortimenten die bislang tatsächlich nicht angeboten werden)

Für die **verfahrensmäßige Abwicklung** der Aufstellung oder Fortschreibung eines gemeindlichen Einzelhandelskonzeptes gibt es keine rechtlich bindenden Vorgaben. Ähnlich wie bei einem Bebauungsplanverfahren sollten jedoch zumindest die betroffenen Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (u.a. IHK, Handelsverband) sowie im Weiteren ggf. auch die Nachbarkommunen, der betroffenen Einzelhandel oder die Öffentlichkeit beteiligt werden.

Es ist zu beachten, dass ein vom Rat der jeweiligen Gemeinde beschlossenes Einzelhandelskonzept als Abwägungsgrundlage für einzelhandelsrelevante, stadtentwicklungsplanerische Fragestellungen herangezogen werden kann bzw. sollte. Eine widersprüchliche Handhabung bei der Umsetzung des Konzeptes, etwa durch **Abweichen bei Einzelvorhaben nach Belieben**, kann dessen **Tauglichkeit** (in Zukunft) in Frage stellen. Dabei mag eine einmalige, städtebaulich begründete und dem Rat der Stadt **bewusste Abweichung** noch nicht zwangsläufig zur Unwirksamkeit eines Einzelhandelskonzeptes führen. Allerdings ist herauszustellen, dass ein Einzelhandelskonzept seine Steuerungswirkung jedenfalls dann verliert, wenn dieses durch „Teilplanungen und –genehmigungen derartig durchlöchert ist, dass von einem noch immer verfolgten Konzept ernstlich nicht mehr die Rede sein kann.“<sup>3</sup>

Abschließend ist festzuhalten, dass ein Einzelhandelskonzept nur solange eine taugliche Grundlage für konkrete Planungen darstellt, wie seine Grundlagenermittlungen und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der aktuellen Situation entsprechend. Es ist daher notwendig, das Konzept einer **regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung** – ggf. auch anlassbezogen in Teilabschnitten (bei Planerfordernis) – zu unterziehen. In der Regel ist ein „Update“ nach fünf bis sieben Jahren nach Beschluss eines Einzelhandelskonzeptes notwendig.

Junker+Krusse, Dortmund  
31. Mai 2019

<sup>3</sup> Vgl. Nds OVG, Beschluss vom 18.11.2013 – AZ 1 LA 43/13, juris Rdnr. 15