Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

Raumentwicklung und Einzelhandel

Workshop „Stadtentwicklung überdenken“ im Rahmen der „Dialogplattform Einzelhandel“ im BMWi am 22.06.2016

1. Rechtsgrundlagen und Verständnis

Raumordnungsgesetz (ROG)

Grundsätze der Raumordnung, hier insbesondere einschlägig:
§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG:

„Die **Versorgung** mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die **Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen**, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die **räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen**.“ (Hervorh. durch Verf.)

Exkurs zum Verständnis: was sind „Zentrale Orte“ in der Raumordnung? (1)

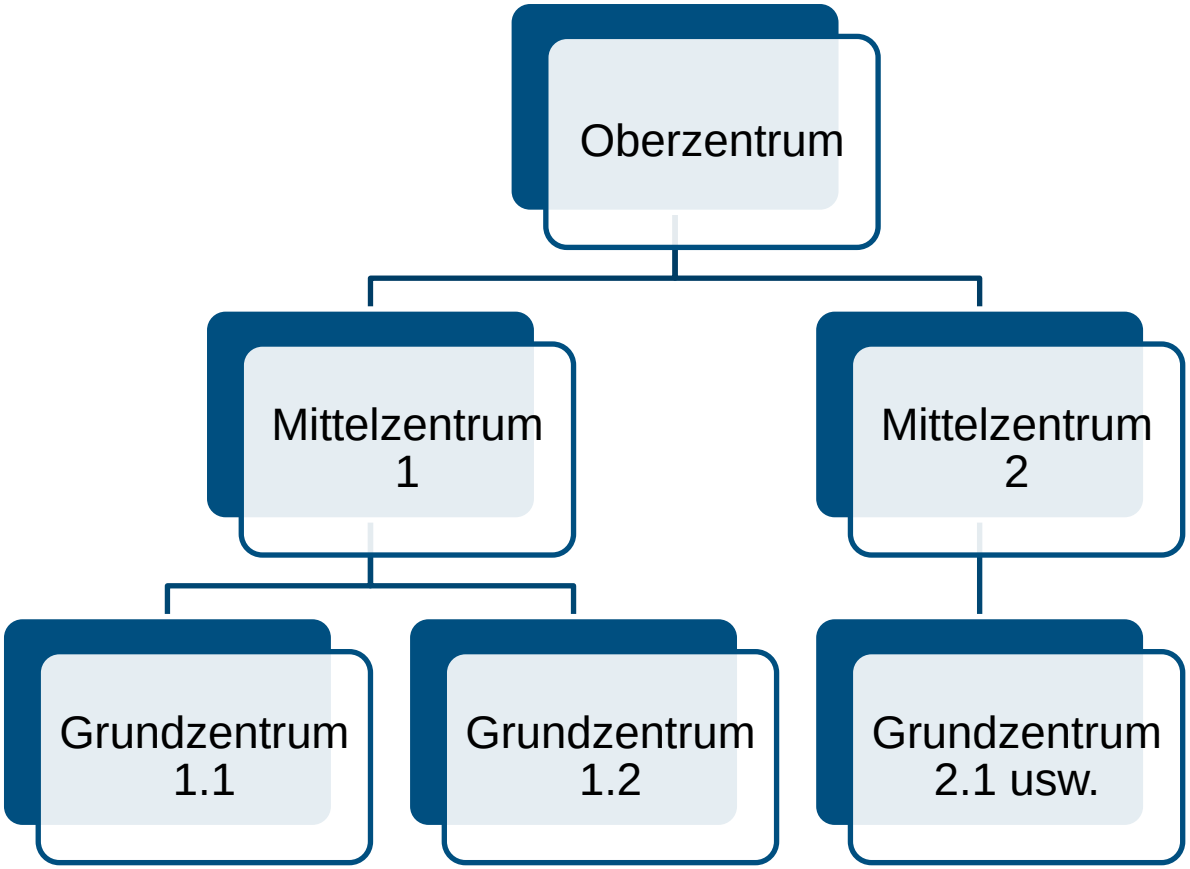
Die Gemeinden werden in ein in ein hierarchisch und funktional gegliedertes, normatives Ordnungsmodell eingestuft, in der Praxis der deutschen Raumordnung in Form von Unterzentren, Mittelzentren und Oberzentren. Sie weisen aufsteigende Einzugsbereiche (Versorgungs- bzw. Verflechtungsbereiche oder Ergänzungsgebiete), ein zunehmendes Angebot an Gütern und Dienstleistungen und eine zunehmend dichte Infrastrukturausstattung auf:

- Unterzentren (Grund- oder Kleinzentren) dienen der Deckung der „Grundversorgung“ (insbesondere des **kurzfristigen bzw. täglichen** Bedarfs)
- Mittelzentren dienen der Deckung der „Grundversorgung“ und des **mittelfristigen bzw. „gehobenen“, periodischen** Bedarfs
- Oberzentren dienen der Deckung der „Grundversorgung“, des **langfristigen, d. h. „gehobenen“ sowie des „spezialisierten, höheren“** Bedarfs

Welche zentralörtlichen Einrichtungen mit welchen zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen der jeweiligen Versorgungs- bzw. Bedarfsstufe zuzuordnen sind, ist in der Praxis eine Aufgabe der Raumordnung in den Ländern (Landesplanung).

(bearbeitet nach dem „Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung“ und anderen Quellen)

Exkurs zum Verständnis: was sind „Zentrale Orte“ in der Raumordnung? (2)



2. Umsetzung: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

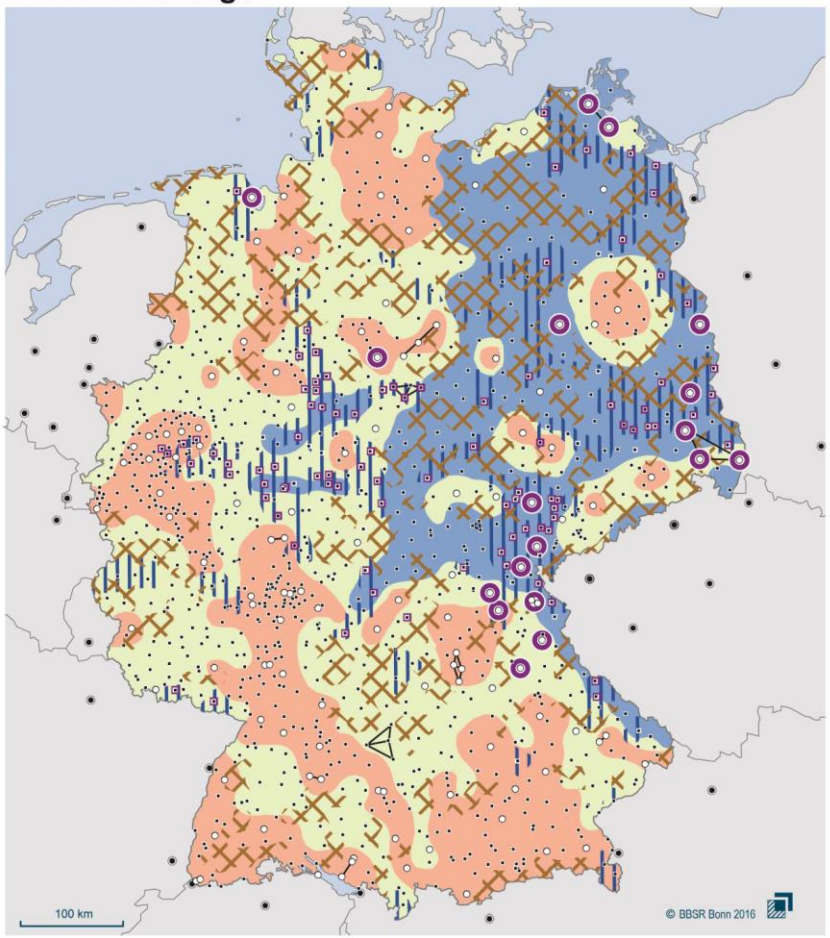
Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (1)

Beschlossen von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 09.03.2016

Für unser Thema insbes. von Bedeutung: **Kapitel 2.1, 2.2. und 2.3 (Zentrale Orte; Kooperationen; Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume sichern)**

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (2)

Daseinsvorsorge



Die Karte veranschaulicht lediglich beispielhaft das Leitbild. Die Signaturen stellen keine planerischen Festlegungen dar.

Demografisch bedingter Handlungsbedarf - Betroffenheit von Alterung und Bevölkerungsrückgang

- niedrig
- mittel
- hoch

Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge und Versorgungsqualität

- in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Oberzentren
- in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Mittelzentren
- Räume mit zu sichernder Tragfähigkeit
- Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen sichern

Zentrale Orte Stand 2014

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Oberzentrale Städteverbünde
- Mittelzentrale Städteverbünde mit oberzentralen Teilfunktionen
- Städte mit oberzentralen Funktionen in Nachbarstaaten

Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (3)

„2.1 Zentrale-Orte-Systeme konsequent anwenden

Das Konzept der Zentralen Orte ist vor allem angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausdünnung stationärer Versorgungsangebote in der Fläche weiterhin das **siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung**. Als verbindlicher Bezugsrahmen ermöglicht es **Synergieeffekte für die unterschiedlichen** staatlichen und kommunalen, aber **auch die nicht-staatlichen Träger von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge**. Damit gewährleisten die Zentralen-Orte-Systeme der Länder unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten Vorteile für

- die Bürgerinnen und Bürger: durch kurze Wege bei Nutzung mehrerer Einrichtungen,
- die Anbieter der Einrichtungen: durch Erhöhung der Attraktivität der Standorte,
- die ÖPNV-Betreiber: durch kostengünstige Bündelung des Nachfragepotentials,
- die Umwelt: durch weniger Verkehr und Flächeninanspruchnahme,
- die Wirtschaft: durch Fühlungsvorteile.“

(Hervorh. durch Verf.)

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (4)

„Die Ausgestaltung der Zentralen-Orte-Systeme nach den jeweiligen regionalen und landesspezifischen Erfordernissen in den Raumordnungsplänen bleibt zentrale und flächendeckende Aufgabe der Raumordnung. **Die Grundversorgung mit Gütern und Leistungen des täglichen Bedarfs soll in Grundzentren erhalten werden**. Die Mittelzentren mit ihren Verflechtungsbereichen sind eine geeignete räumliche Kulisse, um sich in diesen regional verflochtenen Räumen gemeinsam über die Leistungsangebote zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge abzustimmen. Hierzu ist es auch **erforderlich,** der Vielfalt von innovativen und flexiblen Problemlösungen der interkommunalen und regionalen Kooperation sowie dem **Zusammenwirken von öffentlicher Hand, zivilgesellschaftlichem Engagement und privater Wirtschaft mehr Raum zu geben**.“

(Hervorh. durch Verf.)

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (5)

„**Handlungsansätze**

• Konsequente Nutzung der Zentralen-Orte-Systeme zur Steuerung von Standortentscheidungen für öffentliche Einrichtungen
• **Gemeinschaftliche Überprüfung der Tragfähigkeit und Erreichbarkeit zentralörtlicher Einrichtungen der regionalen Daseinsvorsorge** sowie Erarbeitung von Lösungsansätzen durch die Fachinstitutionen und Fachressorts mit den Raumordnungsbehörden auf Ebene der Länder, z. B. im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung
• Verständnis in der Bevölkerung für Anpassungsmaßnahmen bei der Daseinsvorsorge schaffen, insbesondere durch transparente Kommunikations- und Planungsprozesse unter Einbeziehung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichen Engagements.“

(Hervorh. durch Verf.)

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (6)

„**2.2 Kooperationen ausbauen**

Die interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen soll
unterstützt und bürgerschaftliches Engagement aktiviert werden. Damit sollen insbesondere die Auslastung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge erhöht und die Kosten für deren Unterhalt reduziert werden. Die Raumordnung soll Erfordernisse für interkommunale und regionale Kooperationsstrukturen aufzeigen, den Umbau von Versorgungsstrukturen begleiten und durch entsprechende Festlegungen in den Raumordnungsplänen unterstützen. **Hierzu gehört auch die Ausrichtung der Einzelhandelsstrukturen am zentralörtlichen System.“**

(Hervorh. durch Verf.)

.

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (7)

„Handlungsansätze

• Verbesserung der Daseinsvorsorge, indem öffentlich-rechtliche Gewährleistungspflicht und bürgerschaftliches Engagement sich ergänzen
• **Kommunikation vorhandener Erfahrungswerte, Hilfestellungen und neuer Lösungswege** aus den Modellvorhaben auf europäischer, Bundes- und Landesebene
• Ausbau von Ansätzen interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge und Ausbau sowie Verstetigung von Stadt-Land-Partnerschaften, wie sie z. B. auch durch das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge (ArD)“ des BMVI gefördert werden, auch grenzüberschreitend, z. B. im Rahmen von Städtenetzen und Zentrenverbünden
• Erarbeitung eines Beitrags der Raumordnung für einen „Nationalen Koordinierungsrahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Stärkung der Wirtschaftskraft“ zur Umsetzung der Demografiestrategie „Jedes Alter zählt“ der Bundesregierung (2012)
• Unterstützung stärkerer Aufgabenteilung.“
(Hervorh. durch Verf.)

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (8)

„2.3 Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume sichern
In dünn besiedelten ländlichen Räumen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung soll die Versorgung mit Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gesichert werden. Dabei sollen **flexible und räumlich differenzierte Versorgungsstandards** erwogen und ergänzend innovative Versorgungsstrukturen etwa durch verstärkten Ausbau **telematischer Angebotsformen** geschaffen werden. Es bedarf eines verstärkten Zusammenwirkens öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie einer engeren Zusammenarbeit der Träger infrastruktureller Einrichtungen.
Handlungsansätze
• Beiträge zur Erarbeitung integrierter Stabilisierungs- und Entwicklungsstrategien für Räume mit besonderem Handlungsbedarf, vor allem hinsichtlich demografischer und struktureller Entwicklungen
• Identifizierung von Räumen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind und deren Daseinsvorsorge ggf. der Flexibilisierung von fachpolitischen Standards bedarf
• Beispielhafte Umsetzung und Übertragung alternativer Lösungen aus Modellvorhaben der Raumordnung u. a.“
(Hervorh. durch Verf.)

3. Umsetzung: Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016

„Die Ministerkonferenz für Raumordnung empfiehlt, bei der normativen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems in den Raumordnungsplänen der Länder folgende **Leitsätze** zu berücksichtigen:

1. (…)
2. In den Zentralen Orten der unterschiedlichen Stufen **sollen möglichst umfassend Funktionen der Daseinsvorsorge vorgehalten** werden. Dies erfolgt in der Regel in Form eines monozentralen Zentralen Ortes. In Einzelfällen können die zentralörtlichen Funktionen in einem Verflechtungsbereich auch durch zwei oder mehr Orte in Funktionsteilung (z. B. durch Städteverbünde) erfolgen. (…)
3. Die **Stufenfolge der Zentralen Orte** in den Raumordnungsplänen der Länder soll sich an folgender Gliederung orientieren: **untere Stufe (Grundzentrum), mittlere Stufe (Mittelzentrum), höhere Stufe (Oberzentrum)**. Jedes höhere Zentrum hat zugleich auch die Aufgaben der Zentralen Orte niedrigerer Stufe.

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016 - Grundzentren

− **Grundzentren (GZ)** erfüllen Funktionen der überörtlichen Grundversorgung. Hierzu gehören i. d. R. Schulen der Primarstufe, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Arztpraxen, Apotheken, **Nahversorger im Einzelhandel** und andere Einrichtungen des Dienstleistungsbereichs. Grundzentren können im Einzelfall auch Standort von Einrichtungen gehobener Funktionen wie z. B. einer weiterführenden Schule oder eines medizinischen Versorgungszentrums sein. Ihre Verkehrsverknüpfungsfunktion betrifft insbesondere die Verbindung zu den Mittelzentren und ihre Erreichbarkeit aus dem Verflechtungsbereich.

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016 - Mittelzentren

– **Mittelzentren (MZ)** erfüllen gehobene Funktionen der regionalen Versorgung. Hierzu zählen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, Einrichtungen im Sozialbereich sowie größere Anlagen im Bereich von Freizeit und Sport. Darüber hinaus sind Mittelzentren meist Standorte weiterer Dienstleistungseinrichtungen wie Behörden, von Sekundarschulen, Gerichten, hochwertigen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und **großflächigen Einzelhandelseinrichtungen**. Auch haben sie i. d. R. eine besondere Bedeutung als Arbeitsmarktschwerpunkte und für die regionale Verkehrsverknüpfung.

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016 - Oberzentren

- **Oberzentren (OZ)** erfüllen hochwertige Funktionen der überregionalen Versorgung. Hierzu zählen z. B. Hochschulen, spezialisierte Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Theater/Opernhäuser und Sportstadien. Sie haben eine besondere Bedeutung als Arbeitsmarktschwerpunkte und für die überregionale Verkehrsverknüpfung.

Eine Differenzierung dieser Stufen ist in den Raumordnungsplänen der Länder möglich. Zentrale Orte, die einzelne Funktionen der nächsthöheren Stufe wahrnehmen, können als zentralörtliche Zwischenstufe bestimmt werden. Als **Metropolen** können im Einzelfall Oberzentren, deren funktionale Ausstattung eine deutliche internationale Bedeutung hat, bestimmt werden. Die Festlegung von Metropolen erfordert eine Abstimmung mit den benachbarten Bundesländern.

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016 – planerische Aussagen

4. Die Zentralen Orte **mittlerer Stufe** haben für die möglichst vollständige, gleichmäßige und gut erreichbare Versorgung der Bevölkerung und zur Sicherung der Chancengleichheit in allen Teilräumen des Bundesgebietes eine **besondere Bedeutung**. Denn die Mittelzentren sind mit ihren Verflechtungsbereichen eine geeignete und für die Akteure überschaubare räumliche Kulisse, um die Angebote der Daseinsvorsorge, die über die Grundversorgung hinausgehen, flächendeckend zu gewährleisten. Der regionale Kontext bietet Anknüpfungspunkte für eine Vielfalt von innovativen und flexiblen Problemlösungen der interkommunalen und regionalen Kooperation sowie dem **Zusammenwirken von öffentlicher Hand, zivilgesellschaftlichem Engagement und privater Wirtschaft**. (…)

5. Allein das Vorhandensein von zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen führt **nicht** zu einem Anspruch von Städten oder Gemeinden auf die Festlegung als Zentralem Ort einer bestimmten Stufe. **Die Auswahl und Festlegung Zentraler Orte ist Ergebnis einer Abwägung auf Grundlage eines gesamträumlichen planerischen Konzepts**.

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016 - Verflechtungsbereiche

6. Insbesondere die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte der beiden unteren Stufen sollen in Raumordnungsplänen mit ihren Begründungen bestimmt oder bestimmbar festgelegt werden. Verflechtungsbereiche sind – abhängig von der normativen Bestimmung durch den Träger der Raumordnungsplanung – entweder trennscharf abgegrenzt oder im Randbereich überlappend. Verflechtungsbereiche **können multifunktional oder in Bezug auf einzelne Versorgungsfunktionen festgelegt werden**.

Die Verflechtungsbereiche werden entsprechend der Zentralitätsstufe unterschieden. **Die Verflechtungsbereiche höherer Stufe sollen in der Regel jeweils die Verflechtungsbereiche der nachgeordneten Stufen umfassen.**

7. (…)

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Zentrale Orte“ vom 09.03.2016 - Verflechtungsbereiche

8. Ist eine letztabgewogene Festlegung des Zentrale-Orte-Systems mit der **Bindungswirkung von Zielen** der Raumordnung beabsichtigt, müssen die Festlegungen eindeutig bestimmt bzw. bestimmbar und inhaltlich nachvollziehbar sein. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte von Bedeutung:
− die **Definition von Funktionen** und den damit verbundenen Einrichtungen und Dienstleistungen, die eine Bedeutung über den Zentralen Ort hinaus entfalten und damit einen signifikanten Funktions-/Versorgungsüberhang gegenüber anderen Orten begründen,
− die **Entwicklung nachvollziehbarer und den Anforderungen an planerische Gleichbehandlung genügender Abwägungskriterien** zur Bewertung der Einzugsbereiche einzelner zentralörtlicher Funktionen auf der jeweiligen Stufe Zentraler Orte,
− die **Bestimmung von Einrichtungen und Dienstleistungen von zentralörtlicher Bedeutung** und die Ermittlung eines Maßstabes bzw. einer Größenordnung von Zentralität für die einzelnen Einrichtungen und Dienstleistungen (z. B. Vorhandensein, Anzahl oder Größe von Einrichtungen) und in der Summe für alle Orte (Aggregation von Einrichtungen und Dienstleistungen der unterschiedlichen Funktionen) sowie
− eine Klassifizierung der unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen und ihrer Einrichtungen sowie von Orten nach ihrer Zentralität (Maß des überörtlichen Versorgungsüberhangs) in unterschiedliche (hierarchisch) abgegrenzte Stufen.“
(Hervorh. durch Verf.)

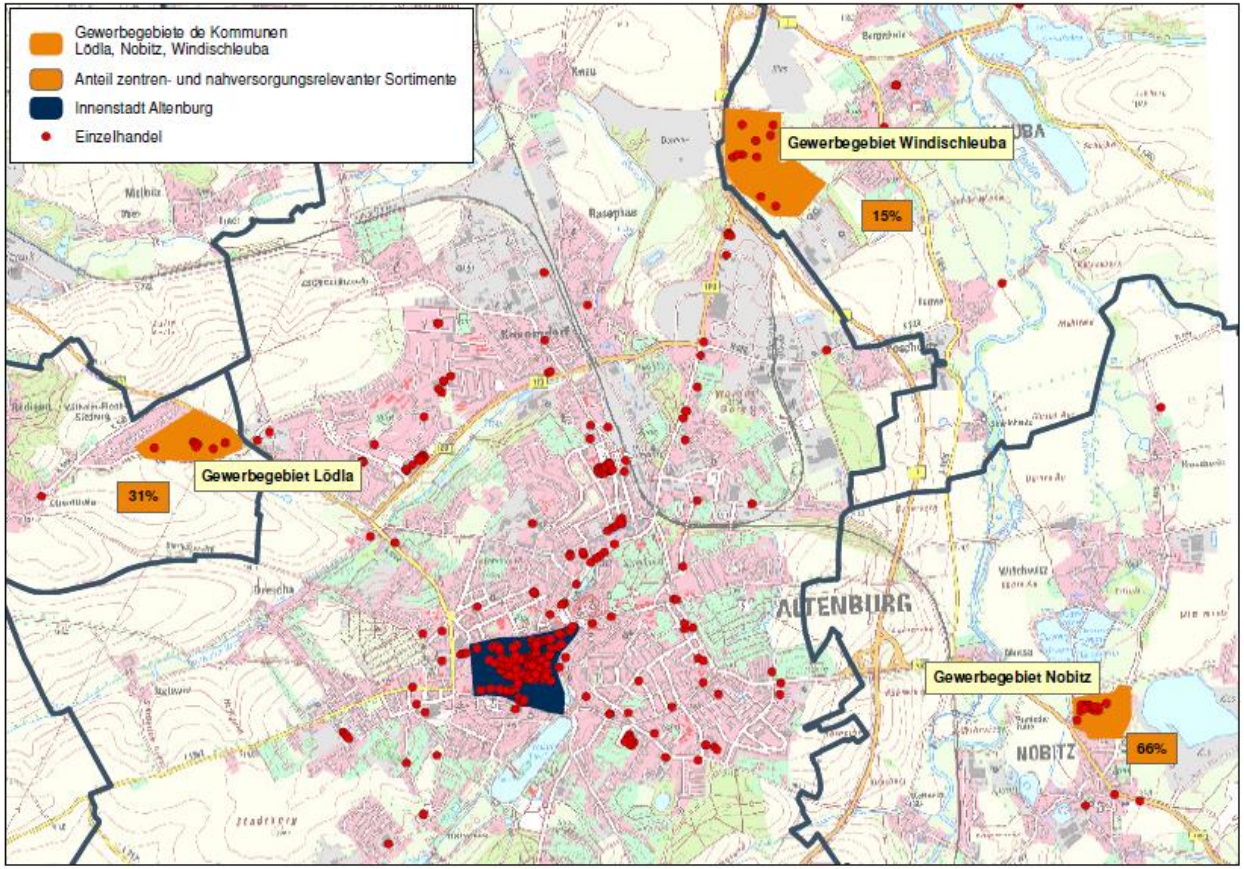
4. Planerischer Umgang mit dem Einzelhandel

Fünf Grundprinzipien zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung

- **Kongruenzgebot:** Übereinstimmung mit den Prinzipien der zentralen Orte, Warensortiment und Verkaufsfläche sollen dem Versorgungsauftrag und dem Verflechtungsbereich entsprechen
- **Konzentrationsgebot:** angemessene und nachhaltige Bündelung der Angebote der Daseinsvorsorge an Zentralen Orten
- **Integrationsgebot:** Sicherung und Entwicklung der Handelsfunktionen vor allem in Innenstädten und Ortsmitten – hier Verknüpfung mit der Stadtentwicklungspolitik
- **Abstimmungsgebot:** raumordnerische Bewertung von Einzelhandels-Großprojekten im regionalen Kontext, typisches Instrument: *Raumordnungsverfahren*
- **Beeinträchtigungsverbot:** Maßstab und Regulativ bei der Beurteilung von Einzelhandels-Großprojekten, falls von den ersten drei Prinzipien abgewichen werden soll, ggf. anwendbar im *Zielabweichungsverfahren*

Beispiel: Anteil der zentren- und nahversorgungs-relevanten Sortimente an der Gesamtverkaufs-fläche in den Umlandgemeinden

Quelle: Landes-entwicklungs-bericht Thüringen 2016, Hrsg.: TMIL



Quelle: Stadt und Handel, Darstellung TMIL 2014

Verknüpfung mit der städtebaulichen Planung nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

- „**Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen**“ (§ 1 Abs. 4)
- „**Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche**“ als zu berücksichtigender Belang in der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 6 Nr. 4)
- „Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann **zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche**, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, **dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen** zulässig oder nicht zulässig sindoder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; (…)“ (§ 9 Abs. 2a)
- Der o.g. Bebauungsplan soll auf der Grundlage eines **städtebaulichen Entwicklungskonzepts** entwickelt werden, das wiederum auf einem **gemeindlichen Einzelhandelskonzept** beruht

Fragestellungen

- Wie können wir noch besser als bisher zu **kooperativen und nicht konfrontativen Planungsprozessen** dort kommen, wo es um die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel geht, zumal der Online-Handel dem stationären Einzelhandel „auf der grünen Wiese“ wie im Stadtkern quasi „im Nacken sitzt“?
- Welche planerischen Spielräume gibt es im Umgang mit dem **Online-Handel** dort, wo er physisch in Erscheinung tritt, d.h. bei den **Versand- bzw. Verteilzentren**?
- Wie können die **Innenstädte als Standorte für den stationären Einzelhandel (noch) attraktiver** werden? Hierzu gibt es bereits zahlreiche und auch erfolgreiche Ansätze (im Zuständigkeitsbereich BMUB siehe z.B. vom „Weißbuch Innenstadt“ bis zu den Programmen der Städtebauförderung, insbesondere „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“), aber gerade der Online-Handel bringt auch hier Herausforderungen mit sich.

5. Ausblick

Fundstellen

Leitbilder und Handlungsstrategien (Text und indikative Karten):
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.html

Beschluss der MKRO zu „Leitbilder….“ vom 09.03.16:
http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO2/min-konf-mkro2_node.html

Entschließung der MKRO „Zentrale Orte“ vom 09.03.16:
http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO2/min-konf-mkro2_node.html

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt

Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G 30 – Recht und Modellvorhaben der Raumordnung –
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Ansprechpartner
BD Prof. Dr. János Brenner
janos.brenner@bmvi.bund.de
www.bmvi.de
Tel. +49 (0) 30 18 300 2612
Fax +49 (0) 30 18 300 807 2612

Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur