

Dr. Appelhagen und Partner  
Herrn Dr. Christoph Eichhorn  
Theodor-Heuss-Str. 5a  
38122 Braunschweig

2.5.8

Thom

2 42 62-23

21.12.2010

**Raumordnungsverfahren für das geplante großflächige Einzelhandelsvorhaben  
"Ostfalen Center" in Helmstedt, Emmerstedter Str.**

Sehr geehrter Herr Dr. Eichhorn,

mit Schreiben vom 09. September.2010 haben Sie mir die Planunterlagen zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (ROV) für das Vorhaben „Ostfalen Center“ in Helmstedt vorgelegt.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der am 21. Mai 2010 durchgeführten Antragskonferenz (s. Niederschrift vom 21. Juni 2010) habe ich die Unterlagen auf Vollständigkeit, Plausibilität, methodische Vorgehensweisen und auf allgemeine Verwendbarkeit im ROV geprüft. Mit Schreiben vom 08. Oktober 2010 habe ich Ihnen mitgeteilt, dass die mir vorgelegten Antragsunterlagen unvollständig und überarbeitungsbedürftig sind – hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf die dem vorgenannten Schreiben beigefügte Anlage verwiesen.

Des Weiteren habe ich angeregt, vor der Überarbeitung und Ergänzung der Antragsunterlagen ein gemeinsames Orientierungsgespräch zu führen. Der Hintergrund für diese Empfehlung war, dass der von der CIMA vorgelegten „Materialsammlung zum Raumordnungsverfahren“ zu entnehmen ist, dass das geplante Vorhaben mit dem im Landes-Raumordnungsprogramm 2008 (LROP 2008) und dem Regionalen Raumordnungsprogramm 2008 für den Großraum Braunschweig (RROP 2008 ) als Ziel der Raumordnung festgelegten „Kongruenzgebot“ nicht vereinbar ist. Angesichts dieser Sachlage habe ich als für die raumordnerische Prüfung zuständige Landesplanungsbehörde unter Bezugnahme auf § 13 Abs. 3 NROG zu prüfen, ob ggf. von einem ROV abgesehen werden kann.

Zwecks Erörterung der Sach- und Rechtslage hat hierzu mit Ihnen und dem Antragsteller am 10. November 2010 in meinem Hause ein Beratungsgespräch stattgefunden. In dem Gespräch habe ich Ihnen mitgeteilt, dass ich zu dem Ergebnis gekommen bin, das vom Antragsteller für das o.g. Vorhaben beantragte ROV nicht einzuleiten. Begründung: Das Vorhaben ist mit dem im LROP 2008 und RROP 2008 für den Großraum Braunschweig verankerten Kongruenzgebot nicht vereinbar. Vor dem Hintergrund dieser Ankündigung habe ich Ihnen auf Ihren Wunsch hin nochmals eine vierwöchige „Bedenkzeit“ eingeräumt. Dies erfolgte mit der Zusicherung, dass während dieses Zeitraumes keine Entscheidung über die Einleitung bzw. Nichteinleitung des ROV ergeht.

Mit Schreiben vom 06. Dezember 2010 haben Sie mich erneut gebeten, noch keine abschliessende Stellungnahme über die Einleitung des ROV abzugeben. Seitens des Vorhabenträgers werde derzeit eine „wesentliche Verkleinerung“ des Vorhabens geprüft. Des Weiteren sei vorgesehen, die von der CIMA erstellte Materialsammlung unter Berücksichtigung der in meinem Schreiben vom 08. Oktober 2010 genannten Nachforderungen zu überarbeiten. Vor diesem Hintergrund kündigen Sie an, dass weitere für die Prüfung der Erforderlichkeit eines ROV relevante Unterlagen vorgelegt werden. Das Schreiben sehe ich als Reaktion auf das vorgenannte Beratungsgespräch an.

Nach Ablauf der zusätzlich gewährten vierwöchigen Frist sehe ich mich veranlaßt, über den eingereichten Antrag auf Durchführung eines ROV zu entscheiden. Aus den in dem Schreiben genannten Prüfungen und Ankündigungen (s. o.) ergibt sich für mich keine Veränderung der Sachlage, die es rechtfertigen könnte, die Entscheidung über die Einleitung des ROV nochmals hinauszuschieben. Lediglich beispielhaft sei angemerkt, dass keinerlei Angaben darüber gemacht werden, was der Antragsteller unter einer „wesentlichen Verkleinerung“ versteht. Der von Ihnen geäußerten Bitte, noch keine Entscheidung über die Einleitung des ROV zu treffen, wird nicht entsprochen. Das Ergebnis meiner Prüfung entspricht unverändert der bereits am 10. November 2010 vorab gegebenen mündlich Mitteilung und lautet wie folgt.

#### **Entscheidung:**

Dem mit Schreiben vom 09. September 2010 gestellten Antrag auf Durchführung eines ROV nach §§ 12 ff NROG für das im Stadtgebiet Helmstedt an der Emmerstedter Str. geplante Ostfalen-Center wird nicht stattgegeben. Nach eingehender Prüfung der vom Antragsteller vorgelegten Planunterlagen stelle ich fest, dass das beantragte Vorhaben mit dem im LROP 2008 unter 2.3 Ziffer 03 Satz 1 und 2 (wortgleich RROP 2008 II Ziffer 2.1 Abs. 4) festgelegten Kongruenzgebot nicht vereinbar ist. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 NROG kann von einem ROV abgesehen werden, wenn das Vorhaben räumlich und sachlich hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht. Letzteres ist hier der Fall.

#### **Begründung:**

Das LROP 2008 in der Fassung vom 08. Mai 2008 (Nds. GVBl. S. 132) formuliert das als Begründung für die Nichteinleitung des ROV herangezogene Kongruenzgebot unter 2.3 Ziffer 03 Satz 1 und 2 wie folgt:

**„Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen (Kongruenzgebot). Der Umfang neuer Flächen bestimmt sich auch aus den vorhandenen Versorgungseinrichtungen und der innergemeindlichen Zentrenstruktur.“**

Das RROP 2008 für den Großraum Braunschweig setzt das Kongruenzgebot unter II Ziffer 2.1 Absatz 4 wortgleich fest. Die Plansätze sind in beiden Programmen fett gedruckt, womit der jeweilige Plangeber diese als Ziele der Raumordnung deklariert hat.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, von der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen und zeichnerischen Festlegungen in den Raumordnungsplänen.

Ich sehe keine Veranlassung, die Zielqualität des im LROP 2008 und im RROP 2008 für den Großraum Braunschweig festgelegten Kongruenzgebots in Frage zu stellen. Obergerichtliche Vorgaben gibt es – nach meinem Kenntnisstand – hierzu bislang nicht.

**1. Nichtvereinbarkeit mit 2.3 Ziffer 03 Satz 1 LROP 2008 (wortgleich RROP 2008 II Ziffer 2.1 Abs. 4 Satz 1)**

**„Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes entsprechen (Kongruenzgebot).“**

In der Begründung des LROP (S. 89) zu 2.3 Ziffer 03 Satz 1 wird ausgeführt, dass Einzelhandelsgroßprojekte hinsichtlich des Umfangs ihrer Verkaufsfläche und in ihrem Warensortiment so konzipiert sein müssen, dass sie der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich entsprechen. Demnach ist zu prüfen, ob das geplante Einzelhandelsgroßprojekt dem zentralörtlichen Auftrag der planenden Gemeinde entspricht. Verkaufsflächengröße, die Differenzierung des Sortiments u. a. nach periodischem und aperiodischem Bedarf sowie zu vermutende vorhabenbedingte Veränderungen der Einzelhandelszentralitäten im Einzugsbereich bzw. des regionalen Verkaufsflächenbesatzes können wesentliche Kenngrößen für die Analyse und Bewertung der Auswirkungen eines geplanten Einzelhandelsgroßprojekts hinsichtlich des Kongruenzgebotes sein.

**1.1 Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion entsprechen**

**1.1.1 Verkaufsfläche**

Der Vorhabenträger stellt in seinem Konzept darauf ab, dass das wesentliche Merkmal des geplanten FOC das hohe Qualitätsniveau der Läden ist und im Rahmen von sog. „Markendächern“ der Verkauf von Markenware erfolgt, wobei in der Regel jeweils nur eine Marke bzw. die Ware eines Herstellers im Premiumbereich mit hohem Bekanntheitsgrad angeboten werden soll. Wie in dem Einzelhandelsgutachten ausgeführt wird, existiert ein derartiges Angebot mit Waren im Premiumbereich in Helmstedt nicht bzw. nur im geringen Maße.

In Mittelzentren sind gem. LROP 2.2 Ziffer 03 Satz 3 zentralörtliche Einrichtungen und Angebote des gehobenen Bedarfs zu sichern und zu entwickeln, während in Oberzentren dies für zentralörtliche Einrichtungen und Angebote für den spezialisierten höheren Bedarf gilt. Aus raumordnerischer Sicht ist es einem Mittelzentrum nicht zu verwehren, dass es in einem gewissen Maß ein Angebot des spezialisierten höheren Bedarfs führt. Die angestrebte Größenordnung von rd. 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche für Güter des spezialisierten höheren Bedarfs entspricht jedoch nicht der zentralörtlichen Funktion des Mittelzentrums Helmstedt, da rund 88 % des Umsatzes außerhalb des Verflechtungsbereiches des Mittelzentrums generiert wird. Dieser Wert belegt, dass die Kaufkraftbindung der im Verflechtungsbereich des Mittelzentrums lebenden Kunden bei Weitem nicht ausreichend ist, ein Vorhaben in dieser Größenordnung wirtschaftlich tragfähig zu gestalten.

Fazit: Es ist festzustellen, dass das im Premiumbereich geplante Warensortiment in dieser Größenordnung nicht der zentralörtlichen Versorgungsfunktion des Mittelzentrums Helmstedt entspricht.

**1.1.2 Warensortiment**

Hinsichtlich der Differenzierung des Warensortiments wird auf die in den Planunterlagen gemachten Angaben Bezug genommen, wonach 7.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in der Warengruppe Bekleidung/Sportartikel und 2.000 m<sup>2</sup> in der Warengruppe Schuhe/ Lederwaren sowie 1.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in den Warengruppen Heimtextilien, Glas, Porzellan, Keramik, Spielwaren, Schmuck vorgesehen sind. In der Materialsammlung wird ausgeführt, dass die „sonstigen Sortimente“ (gemeint sind Heimtextilien, Glas etc.) in der Verträglichkeitsuntersuchung aufgrund der kleinteiligen Sortimentsaufteilung nicht untersucht worden sind, da diese unterhalb der Nachweisgrenze liegen.

Nach eigener Auswertung der Verkaufsflächen in den o.g. Warengruppen aus der CIMA Bestandserhebung 2008 sind in der Stadt Helmstedt folgende Verkaufsflächen vorhanden:

Warengruppe	Verkaufsfläche in m <sup>2</sup> im Bestand	Bemerkungen	Verkaufsfläche in m <sup>2</sup> des geplanten Vorhabens
Bekleidung	11.865		7.000
Schuhe	740		2.000
Lederwaren	140		
Glas, Porzellan	1.465	davon 260 m <sup>2</sup> inhabergeführt in der Innenstadt, der Rest in Discountern, Vollsortimentern, Warenhäusern	1.000
Schmuck	150	Inhabergeführt in der Innenstadt	
Insgesamt	14.360		10.000

Allein das Verhältnis von 14.360 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche insgesamt im Bestand zu den geplanten 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche verdeutlicht mit einem Verkaufsflächenzuwachs von ca. 70 % die Unangemessenheit des Vorhabens aus raumordnerischer Sicht. Die Warengruppe Bekleidung erfährt mit dem geplanten Vorhaben einen Verkaufsflächenzuwachs von rund 59 %. In der Warengruppe Schuhe und Lederwaren wird mehr als doppelt so viel Verkaufsfläche und in der Warengruppe Glas, Porzellan annähernd so viel Verkaufsfläche neu entstehen, wie derzeit in Helmstedt vorhanden ist. Bei der Warengruppe Glas, Porzellan kommt erschwerend hinzu, dass lediglich 260 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche und bei der Warengruppe Schmuck 150 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in der Innenstadt Helmstedts vorhanden sind, wobei es sich überwiegend um inhabergeführte Betriebe handelt.

Der Raumverträglichkeitsstudie und der Materialsammlung sind mit Ausnahme einer schon mit städtebaulichen Folgewirkungen als kritisch einzuordnenden Verdrängungsquote von ca. 11 % in der Innenstadt, dem Gewerbegebiet Magdeburger Berg und im sonstigen Stadtgebiet Helmstedts keine warengruppenspezifischen Verdrängungsquoten angegeben. Angesichts der mit dem Vorhaben in den vorgenannten Warengruppen geplanten Verkaufsflächen darf angenommen werden, dass nicht nur geringfügige Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich Innenstadt aber auch in den übrigen Einzelhandelslagen zu erwarten sind. Die von den geplanten Verkaufsflächen ausgehenden Auswirkungen werden um so höher sein, wenn für die Warengruppe Bekleidung nicht eine Flächenproduktivität von 3.300 €/m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (normales Bekleidungssegment) angenommen wird, sondern eine Flächenproduktivität für Waren im Premiumbereich zwischen 5.345 und 5.905 €/m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in Ansatz gebracht wird, wie sie beispielsweise im Rahmen des Einzelhandelsgutachten DOC Wolfsburg zur Anwendung gekommen ist.

Fazit: Verbunden mit dem Verkaufsflächenzuwachs von ca 70 % durch das geplante Vorhaben in Bezug auf die vorhandene Verkaufsfläche in Helmstedt insgesamt sowie in der Differenzierung nach Warengruppen sind von dem Vorhaben erhebliche und aus raumordnerischer Sicht nachteilige Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich Helmstedter Innenstadt und in den übrigen Einzelhandelslagen zu erwarten.

## 1.2 Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes

In der Begründung zum Plansatz 2.3 Ziffer 03 Satz 1 (LROP S. 89) wird ausgeführt, dass ein Verstoß gegen das Kongruenzgebot besteht, wenn der Einzugsbereich eines Einzelhandelsgroßprojektes den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Ansiedlungsgemeinde wesentlich überschreitet.

Der Verflechtungsbereich eines Mittelzentrums ist in der Regel mit dem Gebiet des jeweiligen Landkreises gleichzusetzen. Im vorliegenden Fall reduzieren jedoch die Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg den Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Helmstedt um die jeweils angrenzenden Gemeinden Lehre und Königslutter sowie um die Samtgemeinde Velpke. Insofern ist der Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Helmstedt deutlich klei-

ner als das zugehörige Gebiet des Landkreises. Diesen Sachverhalt dokumentiert auch die Darstellung des Mittelbereiches des Mittelzentrums Helmstedt der Bezirksregierung Braunschweig mit Stand 1999, wonach die o.g. drei Gemeinden nicht dem Verflechtungsbereich Helmstedt zugeordnet sind (s. auch Aktualisierung des regionalen Einzelhandelskonzeptes für den Großraum Braunschweig. Abschlussbericht 2010, CIMA 2010, Abb. 56: Mittelzentrale Verflechtungsbereiche, S. 86).

Der in der Materialsammlung (S. 13) definierte Einzugsbereich des Einzelhandelsgroßprojektes ist wesentlich größer als der von der oberen Landesplanungsbehörde bestimmte mittelzentrale Verflechtungsbereich und auch wesentlich größer als der in der Raumverträglichkeitsstudie abgegrenzte Verflechtungsbereich des Gebietes des Landkreises Helmstedt. In der Materialsammlung wird in der Fußnote zum Einzugsgebiet des Vorhabens zudem darauf hingewiesen, dass das hier festgelegte Einzugsgebiet nicht dem betriebswirtschaftlichen Einzugsgebiet des Vorhabens entspricht, d.h., dass das Einzugsgebiet noch weitaus größer ist als in den Antragsunterlagen ausgeführt. Entgegen der Aussage im zweiten Satz der Fußnote wurde das Einzugsgebiet nicht relativ weitgreifend gewählt, sondern eben auf einen 30-Minuten-Fahrzeitradius begrenzt, um die regionalen Auswirkungen des Planvorhabens angemessen untersuchen zu können.

Des Weiteren wird in der Raumverträglichkeitsstudie mehrfach mit touristisch bedingten Umsätzen (S. 15, 17, 19f) in nennenswerter Größenordnung argumentiert, die weit über den definierten Einzugsbereich hinausreichen.

Fazit: Allein aus dieser räumlichen Betrachtungsweise wird deutlich, dass der Einzugsbereich des Vorhabens weit über den eigentlichen Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Helmstedt hinausreicht.

Zum mittelzentralen Verflechtungsbereich wird in der Begründung (LROP, ebenda) weitergehend ausgeführt, dass von einer wesentlichen Überschreitung in jedem Fall auszugehen ist, wenn zu erwarten ist, dass mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereichs erzielt wird. Die Materialsammlung enthält hinsichtlich der Umsatzherkünfte die Aussage (S. 39), dass 13,3 % des Umsatzes innerhalb des Landkreises Helmstedt generiert werden. Davon wiederum entfallen 10,4 % auf die Stadt Helmstedt. Von der für das Kreisgebiet ausgewiesenen Umsatzherkunft ist der Wert der Stadt Königslutter abzuziehen, da die Gemeinde dem Mittelbereich Braunschweig zuzuordnen ist (für Lehre und Velpke sind in der Materialsammlung keine Werte ausgewiesen). Somit wird nach den vorgelegten Zahlen lediglich 11,9 % des Umsatzes im Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Helmstedt generiert, während 88,1 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des mittelzentralen Verflechtungsbereiches erzielt wird.

Fazit: Die gutachterlichen Aussagen zur Umsatzherkunft verdeutlichen, dass das Vorhaben mit dem Kongruenzgebot nicht vereinbar ist.

## **2. Nichtvereinbarkeit mit 2.3 Ziffer 03 Satz 2 LROP 2008 (wortgleich RROP 2008 II. 2.1 Ziffer 4 Satz 2):**

### **„Der Umfang neuer Flächen bestimmt sich auch aus den vorhandenen Versorgungseinrichtungen.“**

In der Begründung zum Plansatz 2.3 Ziffer 03 Satz 2 (LROP S. 90) wird ausgeführt, dass in die Prüfung, ob ein Vorhaben dem Kongruenzgebot entspricht, auch einzustellen ist, in welchem Ausmaß und welcher Qualität der zentralörtliche Versorgungsauftrag bereits durch vorhandene Einrichtungen erfüllt werden kann und inwiefern sich durch die innergemeindliche Zentrenstruktur, d.h. die Verteilung zentraler Versorgungsbereiche im Gemeindegebiet, besondere Beurteilungsmaßstäbe ergeben.

In der Materialsammlung (S.10) sind einzelhandelsrelevanten Kenndaten für Helmstedt steckbriefartig dokumentiert worden; eine Bewertung dieser Daten ist seitens des Gutachters nicht erfolgt. Die im Stadtgebiet Helmstedt vorhandene Verkaufsfläche beträgt derzeit 2,69 m<sup>2</sup>/ Einwohner. Dies ist der dritthöchste Besitz aller Mittel- und Oberzentren im Großraum Braunschweig. Mit der Realisierung des Vorhabens steigt dieser Wert auf 3,09

m<sup>2</sup>/Einwohner (zweithöchster Wert im Verbandsgebiet). Gleiches gilt für die Verkaufsflächen im aperiodischen Bedarf, die von derzeit 1,89 m<sup>2</sup>/Einwohner auf 2,30 m<sup>2</sup>/Einwohner wachsen würde. Angesichts des stetig stattfindenden Bevölkerungsrückgangs werden diese Werte ansteigen.

Hinsichtlich der derzeitigen bzw. nach Realisierung des Vorhabens zukünftigen Einzelhandelszentralität von Helmstedt ist folgendes festzustellen. Mit 146,6 % Einzelhandelszentralität insgesamt und einer Einzelhandelszentralität im aperiodischen Bedarfsbereich von 154,1 % steht Helmstedt derzeit in der Rangliste der Ober- und Mittelzentren im Verbandsgebiet an zweiter Stelle. Laut Materialsammlung (S. 12) hat die vorhabenrelevante Warengruppe Bekleidung, Wäsche einen Zentralitätswert von 189,4 %, die Warengruppe Schuhe und Lederwaren weist eine Zentralität von 81,7 % auf. Wie sich diese Werte im Falle einer Realisierung des Vorhabens darstellen, sind der Materialsammlung und der Raumverträglichkeitsstudie nicht zu entnehmen. Nach eigenen Berechnungen wächst die Einzelhandelszentralität im Falle der Realisierung des Vorhabens auf 156,8 %. Dies wäre hinter dem Mittelzentrum Goslar die zweithöchste Zentralität im Verbandsgebiet. Die hohe Zentralität des Mittelzentrums Goslars ist auf seine Funktion als herausragende touristische Destination in der Region zurückzuführen.

Fazit: Die Stadt Helmstedt hat im Vergleich mit den anderen Mittel- und Oberzentren im Verbandsgebiet bereits einen sehr hohen Zentralitätswert. Dies gilt insbesondere für die Warengruppe Bekleidung und Wäsche. Ein Bedarf für Flächen in der Größenordnung wie vom Vorhaben Ostfalen Center vorgesehen, ist in dieser Warengruppe nicht erkennbar.

Ich weise abschließend darauf hin, dass gemäß § 18 NROG für ROV Kosten nach dem Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz erhoben werden. Ein entsprechender Kostenbescheid ergeht in Kürze gesondert.

Die am Verfahren Beteiligten (s. Verteiler zur Antragskonferenz) erhalten eine Durchschrift des Schreibens.

Für ein Beratungsgespräch hinsichtlich raumordnerischer Fragestellungen in Bezug zu einem ggf. neu zu konzipierenden bzw. wesentlich veränderten Vorhaben am Standort Emmerstedter Straße – wie in Ihrem Schreiben vom 06. Dezember 2010 angedeutet – stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
i. V.

gez.

Jens Palandt