

16.08.2012

Drucksache 119/12

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel -

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Planung und Verkehr	03.09.2012	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreisausschuss	29.10.2012	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	30.10.2012	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit Planung und Mobilität

Berichterstattung Sabine Leiß

Budget	01	Zentrale Verwaltung	
Produktgruppe	01.11	Planungskoordination	
Produkt	01.11.02	Kommunale, regionale und überregionale (Fach-) Planungen	
Haushaltsjahr	2012	Ertrag/Einzahlung [€]	0,00
		Aufwand/Auszahlung [€]	0,00

Beschlussvorschlag

Der Landrat wird beauftragt, die Stellungnahme der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen zuzuleiten.

Sachbericht

Anlass

Die Landesregierung NRW hat am 17. April 2012 den Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – gebilligt und das erforderliche Beteiligungsverfahren beschlossen.

Die Verfahrensunterlagen wurden von der Staatskanzlei NRW mit Schreiben vom 24. Mai 2012 mit der Bitte um Stellungnahme gem. §§ 13, 17 Landesplanungsgesetz i.V.m. § 10 Raumordnungsgesetz bis zum 04. Oktober 2012 an die Beteiligten übersandt. Der Teilplan zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels enthält insgesamt 6 Ziele sowie 3 Grundsätze der Raumordnung.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form, von räumlich und/oder sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landesplanung- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen. Sie sind von dem in § 4 Abs. 1 ROG aufgeführten Adressaten zu beachten; d.h., es handelt sich um Festlegungen, die nicht durch eine Abwägung überwindbar sind.

Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Sie sind zu berücksichtigen; d.h., sie sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzubeziehen.

Rechtsgrundlage für diesen Entwurfsplan ist das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes vom 22. Dezember 2008 in der zurzeit geltenden Fassung. Das Raumordnungsgesetz legt fest, dass in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungszeitraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen sind. Dabei sind die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Der LEP NRW besteht als landesweiter Raumordnungsplan aus textlichen und zeichnerischen Festlegungen mit zugeordneten Erläuterungen.

Im Zuge eines groß angelegten Novellierungsvorhabens werden derzeit die landesplanerischen Vorgaben in Nordrhein-Westfalen konsolidiert und neu gefasst.

Der Entwurf LEP - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – enthält hierbei keine zeichnerischen Festlegungen und weist keine räumlich konkreten Standorte für den großflächigen Einzelhandel aus, sondern sieht nur allgemeine Ziele und Grundsätze vor, die eine räumliche Steuerung ermöglichen sollen.

Durch diesen ausgegliederten Teilplan soll das rechtliche "Vakuum", das durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes NRW und des Oberverwaltungsgerichtshofes NRW zu § 24a LEPro entstanden ist, gefüllt werden. Die Aufstellung des Teilplanes wurde erforderlich, da die bisherige landesplanerische Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Rahmen von § 24a Landesentwicklungsprogramm (LEPro) NRW zum einen durch die Rechtsprechungen des Verfassungsgerichtshofes NRW (2008) sowie des Oberverwaltungsgerichtes NRW (2009), mit Rechtskraft in 2010, in Teilen für nichtig erklärt und in anderen Teilen im Status vom Ziel zum Grundsatz herabgestuft worden war. Darüber hinaus ist das LEPro NRW am 31.12.2011 ausgelaufen. Insofern wird ab diesem Zeitpunkt eine räumliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels für die Kommunen maßgeblich erschwert und mögliche Fehlentwicklungen können nicht mehr substanziell verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund entfaltet bereits der Entwurf eine regulierende Wirkung. Bis zum Inkrafttreten des LEP haben die vorgesehenen Ziele der Raumordnung nicht die Bindungswirkung von verbindlichen Zielen der Raumordnung, sondern den Rechtscharakter von „Zielen in Aufstellung“ gemäß § 4

Raumordnungsgesetz (ROG). Solche in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung haben die Qualität von öffentlichen Belangen, die bei der planerischen Abwägung zu berücksichtigen sind, wenn sie geeignet sind, nach Abschluss des Verfahrens ein Ziel der Raumordnung darzustellen.

Der Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – wird als Rechtsverordnung aufgestellt und soll im 1. Quartal 2013 in Kraft treten.

Ziel des Sachlichen Teilplanes – Großflächiger Einzelhandel

Mit diesem Sachlichen Teilplan – Großflächiger Einzelhandel - wird insbesondere das Ziel der Stärkung der städtischen und gemeindlichen Zentren und die Sicherung der Nahversorgung verfolgt. Es besteht die Absicht die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten in die zentralen Versorgungsbereiche (Innenstädte, Ortsmitten und Stadtteilzentren) zu lenken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Innenstädte in den vergangenen Jahren mit hohem finanziellem Aufwand von Fördermitteln revitalisiert worden sind, um sie in ihrer Funktion zukunftsfähig zu machen. Dies geschah und geschieht weiterhin auch unter dem Eindruck des demografischen Wandels und der Reduzierung des Flächenverbrauches. Eine Regelung ist vor diesem Hintergrund unumgänglich, weil die weitere Ansiedlung vom großflächigen Einzelhandel außerhalb der Zentren die positive Entwicklung der Stärkung der Innenstädte konterkarieren würde. Es gilt zukünftige Entwicklungen, die sich negativ auf die kommunalen Innenstädte auswirken könnten (z.B. FOC Werl) planerisch zu unterbinden.

Zukünftig sollen gerade auch Bereiche für Gewerbe- und Industriebetriebe (GIB-Flächen) von anderen Nutzungen – wie z.B. Einzelhandel – freigehalten werden, damit diese Flächen ihrem eigentlichen Zweck zur Verfügung gestellt werden können, zumal gerade die Ausweisung von neuen Gewerbe- und Industriebereichen zahlreichen Restriktionen unterworfen ist.

Außerdem ist mit diesem Sachlichen Teilplan die Intention verbunden den bisherigen Flächenverbrauch, der auch auf die vorhandenen bzw. geplanten großflächigen Einzelhandelsvorhaben „Auf der grünen Wiese“ zurückzuführen ist, nachhaltig zu reduzieren.

Regelungsinhalte des Sachlichen Teilplanes – Großflächiger Einzelhandel – (siehe Anlage)

Im Einzelnen sollen durch den – Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel – nachstehend folgende Regelungen getroffen werden:

- Großflächige Einzelhandelsbetriebe dürfen nur innerhalb der in den Regionalplänen dargestellten „Allgemeinen Siedlungsbereichen“ errichtet werden. Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen sind für große Einzelhandelsgroßbetriebe zukünftig tabu (Ziff. 1 **Ziel**);
- großflächige Einzelhandelbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen grundsätzlich nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden. Zur Sicherung der Nahversorgung und für Einzelhandelsgroßvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten, wie z.B. Möbelhäuser oder Baumärkte, sind Ausnahmen nur zulässig, wenn u.a. die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Ziff. 2 **Ziel**);
- insb. durch die Errichtung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Ziffer 3 **Ziel**);
- bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen sollen die jeweiligen zu erwartenden Gesamtumsätze nicht die jeweils gegenüberzustellende Kaufkraft der Einwohner für die geplanten Sortimentsgruppen überschreiten (Ziffer 4 **Grundsatz**);
- Einzelhandelsgroßbetriebe mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment, die außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, dürfen die zentralen

- Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigen; der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente soll maximal 10 % der Verkaufsfläche betragen (Ziffer 5 **Ziel**) und i. d. R. 2.500 qm Verkaufsfläche nicht überschreiten (Ziffer 6 **Grundsatz**);
- die Verkaufsflächen vorhandener Einzelhandelsgroßprojekte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen sind i. d. R. auf den genehmigten Bestand, ausnahmsweise – unter bestimmten Bedingungen – auf geringfügige Erweiterungen zu begrenzen (Ziffer 7 **Ziel**);
 - der Entstehung neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zentrenschädlicher Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche, bei zentrenrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche, ist entgegenzuwirken (Ziffer 8 **Ziel**);
 - Regionale Einzelhandelskonzepte sind bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in die Abwägung einzustellen (Ziffer 9 **Grundsatz**).

Stellungnahmen der Kommunen und des REHK

Die einzelnen Kommunen im Kreis Unna sowie die Arbeitsgemeinschaft Regionales Einzelhandels Konzept östliches Ruhrgebiet (REHK) werden ebenfalls eine Stellungnahme abgeben. Die Stellungnahmen werden inhaltlich der Stellungnahme des Kreises Unna entsprechen.

Stellungnahme des Kreises Unna

Der Teilplan - Großflächiger Einzelhandel - soll zum einen die städtischen und gemeindlichen Zentren als Kerne der sozialen und wirtschaftsaktiven Urbanität schützen und zum anderen sie in ihrer Vitalität weiter stärken. Dieses Ansinnen wird vom Kreis Unna ausdrücklich unterstützt. Dennoch ergeben sich zu diesem vorliegenden Entwurf einige Anmerkungen.

Die Intention des Zieles 1, die großflächigen Einzelhandelsbetriebe nur in den Allgemeinen Siedlungsbereichen darzustellen und festzusetzen, wird auch vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten bei der Ausweisung von Flächen für gewerblichen und industrielle Nutzungen (GIB) befürwortet.

Die in Ziel 2 verankerte Ausnahmeregelung, nahversorgungsrelevante Sortimente unter bestimmten Bedingungen auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche zuzulassen, wird im Sinne der Gewährleistung einer flächendeckenden wohnortnahen Versorgung ausdrücklich begrüßt. Jedoch werden in den Erläuterungen die zentrenrelevanten Leitsortimente (siehe Seite 10 der Anlage) in Nordrhein-Westfalen aufgeführt, ohne dass es hierzu einen direkten Hinweis in der Zielformulierung selbst gibt. Insofern wären diese Formulierungen um den Begriff der Leitsortimente NRW zu ergänzen. Des Weiteren gilt es in den Erläuterungen die Merkmale der Beeinträchtigung zu präzisieren. Es ist nicht ersichtlich, ob diese im Wortlaut mit den Ausführungen im Ziel 3 korrespondieren (z.B. Funktionsfähigkeit, Umsatz).

Mit dem Ziel 3 sollen die zentrenrelevanten Einzelhandelsvorhaben so begrenzt werden, dass zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Das Wort „wesentlich“ ist hierbei ein unbestimmter Rechtsbegriff. In den Erläuterungen ergeben sich keine weitergehenden Darlegungen, was mit dem Begriff konkret gemeint ist. Es wird lediglich auf eine Regelvermutung und der Beweislast der Kommunen hingewiesen. Es ist jedoch notwendig bereits in den Erläuterungen zusätzliche Hinweise und Hilfestellungen zu geben, wie dieser Begriff rechtssicher zu interpretieren ist.

Das Kongruenzgebot (der Einzugsbereich des jeweiligem Betriebs soll den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten) für Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten bezogen auf die jeweilige sortimentspezifische Kaufkraft ist nunmehr ein Grundsatz (Ziffer 4), unterliegt also der Abwägung. Insofern besteht die Gefahr des „Wegwägens“. Allerdings hat die Diskussion um die „Spielregeln“ für die Ansiedlung von Möbelmärkten im Regionalen

Einzelhandelskonzept (REHK) zu dem Ergebnis geführt, ganz auf den Abgleich Umsatz / Kaufkraft zu verzichten. Insofern wird mit diesem Grundsatz zumindest ansatzweise eine Reglementierung versucht.

Im Ziel 5 wird der relative Anteil zentrenrelevanter Randsortimente auf maximal 10 % der Verkaufsfläche geregelt. Auch hier wird der unbestimmte Rechtsbegriff der „nicht wesentlichen Beeinträchtigung“ verwendet. Dieses Ziel korrespondiert mit dem als Grundsatz (Ziffer 6) beschriebenen 2.500 m² Verkaufsfläche, wonach der Umfang der zentrenrelevanten Kernsortimente diese nicht überschreiten soll. Das Problem hierbei ist, dass die Darlegung zur der Verkaufsfläche nur als Grundsatz der sachgerechten Abwägung unterliegt und nicht die Bindungswirkung als steuerndes Element entfaltet, die einer Zielformulierung gleichkommt. Insofern sollte eine Formulierung gewählt werden, die als Ziel sowohl Bindungswirkung als auch Steuerungsfunktion innehat. Infrage kommen könnte z. B. eine Formulierung die die geplante Verkaufsfläche für großflächige Vorhaben gemäß der Ziffer 6 ins Verhältnis setzt zu der im betreffenden zentralen Versorgungsbereich vorhandenen Verkaufsfläche (vgl. Kommentar Kuschnerus „Der standortgerechte Einzelhandel“ 1. Auflage; Ziff. 349).

Außerdem steht in der Erläuterung zu Ziffer 6, dass diese Obergrenze für zentrenrelevante Randsortimente durch kumulierte Vorhaben zu verhindern ist. Dabei sollen mehrere Sondergebiete für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang realisiert werden sollen, insgesamt die genannte absolute Grenze für zentrenrelevante Sortimente nicht überschreiten. Ein derartiges Kumulationsverbot sollte bereits unmittelbar in eine Zielformulierung münden, damit auch eine unmittelbare rechtliche Wirkung mit dieser sinnvollen Vorgehensweise verknüpft werden kann.

Die im Ziel 7 dargelegte Überplanung bestehender Standorte greift ein auch aus kommunaler Sicht immer größer werdendes Problem auf. Der Einzelhandel ist seit Jahren erheblichen Veränderungen unterworfen. Bei den Kunden der Branche haben sich das Einkaufsverhalten (Teleshopping und der Internethandel sind etabliert) und die Lebensumstände in den letzten Jahren deutlich verändert, so dass die bereits bestehenden Einzelhandelsgroßbetriebe ebenfalls einem Anpassungsdruck unterliegen.

Problematisch ist jedoch, dass in den Erläuterungen richtigerweise auf eine Festschreibung auf den Bestand an Sortimenten und deren Verkaufsflächen abgestellt wird, im Ziel selbst ist jedoch nur von Verkaufsflächen die Rede. Das könnte dazu führen, dass es bei der gleichen Verkaufsflächengröße eine deutliche Verschiebung in der Sortimentsstruktur zu Lasten der zentralen Versorgungsbereiche der Kommunen geben kann.

Es wird vorgeschlagen, die Formulierung aus der Erläuterung in den Zieltext aufzunehmen („Sortimente und deren Verkaufsflächen“). Im zweiten Absatz sollte zur Klarstellung neben den geringfügigen Erweiterungen auch die Umstrukturierungen unter den Vorbehalt der Ausnahme gestellt werden.

Geregelt werden muss weiterhin, ob zur Beachtung des Zieles 1 in diesen Fällen eine Regionalplanänderung zur Änderung der Darstellung in einen Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) durchzuführen ist. Hier bedarf es ebenfalls der Klarstellung.

In seinem Urteil v. 10.11.2011 (4 CN 9.10 – UPR 2012, 105) hat das BVerwG grundsätzlich das Verbot der Agglomeration (Ziffer 8) von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben als ein zulässiges Ziel der Raumordnung i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG angesehen, das eine Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans gem. § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten hat. Insofern wird diese Vorgehensweise ausdrücklich befürwortet.

Richtigerweise wird im Entwurf auch Bezug genommen zur Beachtung von Regionalen Einzelhandelskonzepten bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen (Ziffer 9). Diese Konzepte dienen auch einer gewissen Selbstbindung der beteiligten Kommunen. Es wird jedoch in den Erläuterungen

nicht darauf hingewiesen, welche Mindestinhalte ein Regionales Einzelhandelskonzept enthalten muss, um im Abwägungsvorgang eine gestalterische Kraft zu entfalten. Insofern sind hier noch weitere Ausführungen zu tätigen.

Abschließend ist noch einmal zu betonen, dass dieser Entwurf und die damit verbunden Zielsetzungen der richtige Schritt ist, eine Aufwertung der kommunalen Innenstädte vorzunehmen und bereits jetzt schon einen wichtigen Beitrag leistet negative Auswirkungen geplanter Einzelhandelsgroßbetriebe „Auf der grünen Wiese“ zumindest nachhaltig zu erschweren.

Anlagen

LEP NRW – Großflächiger Einzelhandel – Auszug aus dem Entwurf St. 17.04.2012