

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen

Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen
- Landesplanungsbehörde -

Entwurf, Stand 17. April 2012

Begründung

Bis zum 31.12.2011 waren die Ziele und Grundsätze der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen in drei verschiedenen Planwerken, dem Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro), dem LEP Schutz vor Fluglärm und dem Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) von 1995 geregelt.

Der derzeit gültige LEP NRW und der LEP Schutz vor Fluglärm enthalten keine Festlegungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen; die landesplanerischen Regelungen fanden sich in § 24a LEPro.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VGH NRW) hatte am 26.08.2008 § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro - die landesplanerische Regelung zur Steuerung von Factory-Outlet-Centern - für nichtig erklärt. Hinsichtlich der landesplanerischen Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels insgesamt hatte das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) in seiner Entscheidung vom 30.09.2009 festgestellt, dass § 24a LEPro kein Ziel der Raumordnung darstelle. Die eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) am 14.04.2010 zurückgewiesen; womit das o. g. Urteil des OVG NRW Rechtskraft erlangte.

In der Folge war § 24a LEPro damit von den Kommunen nur noch in ihrer Abwägung zu berücksichtigen und nicht – wie vorher – zu beachten.

Das LEPro und damit auch die landesplanerischen Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels sind am 31.12.2011 ausgelaufen. Die Erarbeitung eines Entwurfs für einen neuen umfassenden Landesentwicklungsplan, der auch Regelungen zum großflächigen Einzelhandel enthalten soll, wurde von der Landesregierung unterbrochen.

Stattdessen hat die Landesregierung entschieden, vorgezogen landesplanerische Regelungen zum großflächigen Einzelhandel in einem sachlichen Teilplan zum LEP NRW zu erarbeiten.

Die im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel enthaltenen Regelungen sind vor dem Hintergrund der in der Einleitung dieses Teilplanes beschriebenen Rahmenbedingungen geeignet und erforderlich, um eine nachhaltige Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) zu unterstützen (vgl. auch "Begründung für die Notwendigkeit sowie die Vereinbarkeit der o. a. Regelungen mit Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und mit der EG-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG", S. 8-10 des vorliegenden Teilplanes). In diesem Sinne konkretisieren sie insbesondere die im ROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung zur Daseinsvorsorge und zur Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche im Hinblick auf den großflächigen Einzelhandel und tragen dadurch zu einer Stärkung der Zentren bei.

Der vorliegende Planentwurf ist ein sachlicher Teilplan des LEP NRW für das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen im Sinne des § 7 Abs. 1 ROG i. V. m § 17 Abs. 1 Satz 3 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW). Als eigenständiger Teilplan ergänzt er den bestehenden LEP NRW und bildet mit diesem und dem LEP NRW „Schutz vor Fluglärm“ gemeinsam den zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen im Sinne des § 8 Abs. 1 ROG.

Für die Beschreibung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen wurde ein Umweltbericht gemäß § 9 ROG erarbeitet.

Dieser Umweltbericht kommt zu dem Ergebnis, dass der Entwurf des LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – nicht zu voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen führt und insoweit auch keine erheblichen Umweltauswirkungen auf andere Staaten oder Nachbarländer zu erwarten sind.

Generell ist zu erwarten, dass die Regelungen zum großflächigen Einzelhandel dazu beitragen werden, Inanspruchnahmen von Freiraum zu vermeiden und infolge der Stärkung von Zentren und der Unterstützung einer kompakten Siedlungsentwicklung auch Freirauminanspruchnahmen zu verringern.

Konkrete räumlich bestimmte Aussagen zu Auswirkungen auf einzelne Schutzgüter können auf der Grundlage der Festlegungen im LEP-Teilplanentwurf jedoch nicht getroffen werden. Aufgrund der Festlegungen des LEP-Teilplanentwurfes sind auf der Ebene des LEP auch keine Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten zu ermitteln, aber auch nicht zu erwarten.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Rechtsgrundlagen und Rechtswirkungen	5
3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel	6

Verzeichnis der Ziele und Grundsätze

1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen	6
2 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen	6
3 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Beeinträchtigungsverbot.....	6
4 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche	6
5 Ziel Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, Beeinträchtigungsverbot, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente.....	7
6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente	7
7 Ziel Überplanung von vorhandenen Standorten	7
8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen.....	7
9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte	7

1. Einleitung

Nach § 1 Raumordnungsgesetz (ROG) muss der LEP NRW das Landesgebiet Nordrhein-Westfalen als zusammenfassender, überörtlicher und fachübergreifender Raumordnungsplan entwickeln, ordnen und sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen. Es ist Vorsorge für die verschiedenen Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 Landesplanungsgesetz (LPIG) können raumordnerische Festlegungen auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen erfolgen.

Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landesgebietes soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraumes der Bundesrepublik Deutschland einfügen und die Gegebenheiten und Erfordernisse der regionalen und kommunalen Planungsgebiete in Nordrhein-Westfalen berücksichtigen (Gegenstromprinzip).

Infolge der dichten Besiedelung und der damit einhergehenden Konkurrenz verschiedenster Ansprüche an den begrenzten Raum ist die Raumordnung gerade in Nordrhein-Westfalen von besonderer Bedeutung.

Leitvorstellung bei der Erfüllung der o. beschriebenen Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt.

Der vorliegende Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – leistet dazu seinen Beitrag, indem er insbesondere die im ROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung zur Daseinsvorsorge und zur Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche im Hinblick auf den großflächigen Einzelhandel konkretisiert und dadurch zu einer Stärkung der Zentren beiträgt (vgl. auch "Begründung für die Notwendigkeit sowie die Vereinbarkeit der o. a. Regelungen mit Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und mit der EG-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG", S. 8-10).

Diese Konkretisierung ist vor dem Hintergrund der unten beschriebenen Rahmenbedingungen aus verschiedenen Gründen geboten.

Unter den sich verändernden demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gilt es, das erreichte Niveau der Daseinsvorsorge auch in Zukunft zu erhalten und nach Möglichkeit zu optimieren. Dieses Ziel wird insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung und in dünner besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang nur erreichbar sein, wenn das öffentliche und private Angebot an Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen räumlich konzentriert wird.

Gleichwertige Lebensverhältnisse zeigen sich insbesondere beim Zugang zu privaten und öffentlichen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen. Dies setzt ein entsprechendes Angebot an öffentlichen und privaten Einrichtungen der Bildung und Kultur, der sozialen, medizinischen und pflegerischen Betreuung, der Erholung, des Sports und der Freizeit, der Verwaltung und der Versorgung voraus.

Der Einzelhandel besitzt insbesondere für die Innenstädte und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine besondere Bedeutung. Als wichtiger Frequenzbringer sorgt das Einkaufsangebot für die Belebung der Zentren (Magnetfunktion).

Die unten beschriebenen Entwicklungen im Einzelhandel, insbesondere der Trend zu umfangreichen zentrenrelevanten Sortimentsanteilen außerhalb der Zentren, schwächen die Zentren: (weitere) Leerstände in Innenstädten und Stadtteilzentren Nordrhein-Westfalens können zu einer (erneuten) Beeinträchtigung der mit Städtebaufördermitteln sanierten Innenstädte und Stadtteilzentren führen. Insbesondere die geringen Flächenproduktivitäten erhöhen den Druck auf die Kommunen, günstigere Flächen für Einzelhandel zur Verfügung zu stellen als die 1a/1b-Lagen in Innenstädten und Stadtteilzentren.

Nur durch eine überörtliche Abstimmung und Standortsteuerung können einheitliche, verbindliche und ortsübergreifend wirkende Rahmenbedingungen geschaffen werden, mit denen vermieden wird, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um die Ansiedlung von Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO zu einer Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche und damit der Versorgungsfunktion der jeweiligen zentralen Orte und der wohnortnahen Versorgung führt.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels gewinnen die Zentren als Versorgungsstandorte noch stärker an Bedeutung; gleichzeitig kann der demographische Wandel – wie unten beschrieben – den Druck auf die Kommunen (Stichwort "Flächenproduktivitäten") weiter erhöhen.

Durch die mit den vorliegenden Regelungen beabsichtigte Stärkung der Zentren wird daher auch dafür Sorge getragen, öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch in Zukunft effektiv auszulasten, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden, ohne den freien Warenverkehr einzuschränken. Die Regelungen heben nicht auf das Verbot bestimmter Verkaufsformen, sondern ausschließlich auf die raumordnerisch gebotene Steuerung ab.

Entwicklungen im Einzelhandel

Der Einzelhandel in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert: auf der Angebotsseite durch andere bzw. neue Betriebstypen, Konzentrationsprozesse und Filialisierung, auf der Nachfrageseite durch verändertes Kaufverhalten.

Die Verkaufsflächenzuwächse waren dabei erheblich: nach Schätzungen des Handelsverbandes Deutschland wuchs die Gesamt-Verkaufsfläche in Deutschland alleine zwischen 1990 und 2011 von knapp 80 auf rund 120 Mio. m². Gleichzeitig waren in den letzten Jahren stagnierende einzelhandelsrelevante Pro-Kopf-Ausgaben zu verzeichnen. Unter Berücksichtigung voraussichtlich steigender Energiekosten und voraussichtlich ebenfalls steigender Aufwendungen für private Gesundheits- und Altersvorsorge wird davon ausgegangen, dass sich dieser Trend fortsetzt und sich die einzelhandelsrelevanten Gesamtausgaben bedingt durch den demographischen Wandel (s. u.) eher reduzieren werden. Die u. a. aus diesen Entwicklungen resultierenden Flächenproduktivitäten liegen in Deutschland schon heute unter denen der meisten europäischen Länder. Je geringer die Flächenproduktivitäten sind, desto höher ist das Interesse an günstigen Flächen für den Einzelhandel, die in der Regel eher nicht in den Innenstädten und örtlichen Zentren zu finden sind.

Ebenfalls feststellen lässt sich ein Trend im Einzelhandel, neben einem nahversorgungsrelevanten oder nicht zentrenrelevanten Kernsortiment zunehmend z. T. erhebliche zentrenrelevante "Rand"sortimente zu führen. Sofern diese Entwicklungen an Standorten außerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren stattfinden, tragen sie dazu bei, Zentren zu schwächen.

Der Blick auf andere europäische Länder lässt den Schluss zu, dass die Ansiedlung großer Einkaufszentren – seien es herkömmliche Shopping Center oder Factory-Outlet-Center (FOC) oder ähnlichem auch in Deutschland noch nicht abgeschlossen ist. Auch wenn bei den großen neuen Shopping Centern ein Trend zu innerstädtischen Standorten zu beobachten ist, besteht daneben weiterhin der Trend, auch außerhalb der Zentren teilweise in erheblichem Umfang zentrenrelevante Sortimente anzubieten – sei es beispielsweise als Randsortimente von Möbelfachmärkten oder als Kernsortimente von Factory-Outlet-Centern.

Demographischer Wandel

In Nordrhein-Westfalen leben ca. 18 Mio. Menschen (2011). In den 1990er Jahren verzeichnete Nordrhein-Westfalen einen Bevölkerungszuwachs von annähernd 1 Mio. Menschen. Dieser Trend setzt sich nicht fort. Nach der Prognose der amtlichen Landesstatistik wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2010 bis 2030 um 3,7 % abnehmen.

Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird landesweit deutlich zunehmen. Der Anteil der über 65-Jährigen nimmt um 27,8 % von 3,6 Mio. (2010) auf 4,6 Mio. im Jahr 2030 zu. Der Anteil der über 80-Jährigen wird im gleichen Zeitraum um 44,4 % steigen (von 0,9 Mio. auf 1,3 Mio.). Auch das Durchschnittsalter steigt von 43,3 Jahren (2010) auf 46,8 Jahre.

Insofern gewinnt eine wohnortnahe Versorgung und die barrierefreie Erreichbarkeit von Dienstleistungseinrichtungen an Bedeutung.

Globalisierung der Wirtschaft

Der wirtschaftliche Strukturwandel und die Internationalisierung der Märkte haben zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Städten und Regionen geführt, der sich durch wachsende Standortunabhängigkeit der Unternehmen und die Mobilität der Beschäftigten noch verschärft. Gemeinden sehen sich zunehmend einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, dem sie aufgrund ihrer eher kleinräumigen Planungs- und Entscheidungsstrukturen nicht gewachsen sind. Parallel hierzu wird sich – verursacht durch den demographischen Wandel – der Wettbewerb um Beschäftigte verschärfen.

Da Beschäftigte bei der Wahl ihres Arbeits- und Wohnortes neben rein beruflichen Angeboten verstärkt "weiche Standortfaktoren" berücksichtigen, gewinnt im Standortwettbewerb auch eine familienfreundliche und barrierefreie Infrastruktur sowie eine wohnortnahe Versorgung an Bedeutung.

Freirauminanspruchnahme

Die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen hat von 1995 bis 2008 durchschnittlich 15 ha Freiflächen pro Tag in Anspruch genommen; 2009 und 2010 war ein Rückgang auf ca. 10 ha pro Tag zu verzeichnen. Zu diesem Freiflächenverlust haben auch neue großflächige Einzelhandelsvorhaben beigetragen, wobei davon aus-

zugehen ist, dass deren Flächenbedarf bei nicht integrierten Standorten vergleichsweise höher ist als in Innenstadtlagen. Eine auf Zentren und kurze Wege ausgerichtete Steuerung des großflächigen Einzelhandels kann insofern zu einer Reduzierung der Freirauminanspruchnahme und Freiraumzerschneidung und damit auch zu dem Ziel der Landesregierung beitragen, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 5 ha pro Tag und langfristig auf Netto-Null zu senken. Sie kommt zudem neueren Wohnpräferenzen entgegen, denn bei der Siedlungsentwicklung insbesondere der Ballungsräume (und ihrer bauleitplanerischen Steuerung) ist in der Entwicklung von Wohnstandorten aktuell teilweise eine Trendwende von der Außen- zur Innenentwicklung zurück zu zentraleren Wohnstandorten zu beobachten. Demgegenüber erfolgt aktuell bei der gewerblichen Entwicklung weiterhin in erheblichem Umfang eine Inanspruchnahme neuer Flächen.

2. Rechtsgrundlagen und Rechtswirkungen

Die Rechtsgrundlagen für den LEP NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel - ergeben sich aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) und ergänzend aus dem Landesplanungsgesetz (LPIG) vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212).

Im Zuge der Föderalismusreform wurden die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern durch eine Änderung des Grundgesetzes neu geregelt. Der Bereich der Raumordnung wurde aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 31 GG), so dass die Vorschriften des ROG nun unmittelbar gelten.

Das ROG legt fest, dass in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum 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 (§ 7 Abs. 1 ROG). Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG ist ein landesweiter Raumordnungsplan aufzustellen. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 Landesplanungsgesetz (LPIG) können raumordnerische Festlegungen auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen erfolgen.

Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – ist ein solcher sachlicher Teilplan. Er ergänzt den bestehenden LEP NRW und bildet mit diesem und dem LEP NRW "Schutz vor Fluglärm" gemeinsam den zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen im Sinne des § 8 Abs. 1 ROG.

Der vorliegende LEP NRW - Sachliche Teilplan Großflächiger Einzelhandel - besteht aus textlichen Festlegungen mit zugeordneten Erläuterungen. Die textlichen Festlegungen als Ziele und Grundsätze sind als solche gekennzeichnet.

Ziele der Raumordnung

sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Sie sind von den in § 4 Abs. 1 ROG aufgeführten Adressaten **zu beachten**. D.h., es handelt sich um Festlegungen, die eine strikte Bindung auslösen und nicht durch Abwägung überwindbar sind. Die Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) den Zielen der Raumordnung anzupassen; insofern besteht für die kommunale Bauleitplanung eine Handlungspflicht zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung.

Grundsätze der Raumordnung

sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Sie sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG **zu berücksichtigen**. D.h., sie sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen und können bei der Abwägung mit anderen relevanten Belangen überwunden werden.

3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

Ziele und Grundsätze

1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen

Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.

2 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen

Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.

Ausnahmsweise dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:

- eine integrierte Lage in den zentrale Versorgungsbereichen nicht möglich ist und**
- die Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs diese Bauleitplanung erfordert und**
- zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.**

3 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Beeinträchtigungsverbot

Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

4 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche

Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten.

5 Ziel Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, Beeinträchtigungsverbot, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente

Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt. Dabei dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden durch den absoluten Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente

Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebietes für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment soll 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschreiten.

7 Ziel Überplanung von vorhandenen Standorten

Vorhandene Standorte von Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dürfen als Sondergebiete gemäß § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung dargestellt und festgesetzt werden. Dabei sind die Verkaufsflächen in der Regel auf den genehmigten Bestand zu begrenzen.

Ausnahmsweise kommen auch geringfügige Erweiterungen in Betracht, wenn diese für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und durch die Festlegung keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden erfolgt.

8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen

Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zentrenschädlicher Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zentrenschädlicher Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Kernsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch zentrenschädliche Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird.

9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte

Regionale Einzelhandelskonzepte sind bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in die Abwägung einzustellen.

Erläuterungen

Begründung für die Notwendigkeit sowie die Vereinbarkeit der o. a. Regelungen mit Artikel 49 des AEUV und mit der EG-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG:

Nach § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) besteht die Leitvorstellung der Raumordnung in einer nachhaltigen Raumentwicklung, "die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt".

Im Zusammenhang mit der Steuerung des großflächigen Einzelhandels sind die folgenden, in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung besonders relevant:

- "Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Sätze 1, 2)
- "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." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1)
- "Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3)
- "Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 5)
- "Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 8)
- "Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; [...]." (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 6)

Gemäß § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der o. g. Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.

Der Einzelhandel besitzt insbesondere für die Innenstädte und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine besondere Bedeutung. Als wichtiger Frequenzbringer sorgt das Einkaufsangebot für die Belebung der Zentren (Magnetfunktion). Der anhaltende Trend zu immer größeren Betriebseinheiten in Verbindung mit räumlichen Konzentrationsprozessen verstärkt jedoch die Nachfrage nach Standorten außerhalb der Zentren. Diese Entwicklung schwächt die Zentren erheblich.

Die Konzentration von Versorgungseinrichtungen in den Zentren trägt zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen des Landes bei. Nur so kann langfristig eine flächendeckende und wohnortnahe Versorgung mit einem vielfältigen und gut erreichbaren Angebot an Waren und Dienstleistungen gewährleistet werden.

Deswegen unternimmt das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit den Gemeinden und Partnern aus der Wirtschaft erhebliche Anstrengungen, um die Innenstädte und örtlichen Zentren zu revitalisieren und zu stärken. Eine fortschreitende Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren würde diese Bemühungen konterkarieren.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels gewinnen die Zentren als Versorgungsstandorte noch stärker an Bedeutung. Vor allem ältere Menschen und auch Familien benötigen ein wohnortnahes Versorgungsangebot, das auch ohne Auto auf kurzem Wege erreichbar ist.

Auch deshalb sind die vorhandenen Zentren als Arbeits-, Handels- und Wohnstandorte konsequent zu stärken. So wird dafür Sorge getragen, öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch in Zukunft effektiv auszulasten, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden.

Nur durch eine überörtliche Abstimmung und Standortsteuerung können einheitliche, verbindliche und ortsübergreifend wirkende Rahmenbedingungen geschaffen werden, mit denen vermieden wird, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um die Ansiedlung von Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO zu einer Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche und damit der Versorgungsfunktion der jeweiligen zentralen Orte und der wohnortnahen Versorgung führt.

Vor diesem Hintergrund ist die Konkretisierung der o. g. Grundsätze der Raumordnung durch die Landesplanung als Baustein der Daseinsvorsorge geboten.

Die raumordnerische Steuerung umfasst dabei alle Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO, da sich viele dieser Vorhaben zum einen auch außerhalb der Grenzen der Standortgemeinde in benachbarten Gemeinden bzw. in einer ganzen Region auswirken können, so dass das Bedürfnis nach einer überörtlichen Planung gegeben ist. Zum anderen könnten sie – mit den genannten Ausnahmen – wie oben beschrieben die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung und damit die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungssystems gefährden.

Die Regelungen dienen der Wahrung von im Allgemeininteresse liegenden Zielsetzungen (s. o. die in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung). Sie beruhen auf rein raumplanerischen Gründen, nicht aber auf marktwirtschaftlich-wettbewerbssteuernden Prüfkriterien (wie in den spanischen Regelungen – vgl. EUGH-Urteil vom 24.03.2011 (AZ C-400/08)). Bauleitplanung für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO, die die in den o. a. Regelungen enthaltenen Voraussetzungen erfüllt, ist unabhängig von der tatsächlichen Versorgungssituation landesplanerisch zulässig. Auswirkungen auf vorhandene Unternehmen oder die Einzelhandelsstruktur des Gebiets, die – wie in Spanien – bei Überschreitung eines bestimmten Wertes zur Versagung eines Antrags auf Gewerbeerlaubnis führen, sind keine Kriterien der o. a.

Regelungen. Es geht originär um die Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung (s. o.). Dabei kommt es zwar zwangsläufig zu Auswirkungen auf alle berührten Bereiche einschließlich der Wirtschaft, jedoch sind diese Auswirkungen nicht Zweck der Steuerung, sondern lediglich einzelne Indikatoren oder Reflexe der übergreifenden raumplanerischen Erwägungen.

Die o. a. Regelungen sind auch verhältnismäßig, das heißt geeignet und erforderlich, um die Zielsetzungen der Raumordnung zu erreichen. Andere raumordnerische Regelungen mit weniger einschneidendem Inhalt wären nicht in der Lage, die angestrebten – und erforderlichen – Zielsetzungen (s. o. die in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung) in gleichem Maße zu erreichen. Eine vollständige Verlagerung der Prüfung von raumentwicklungspolitischen Aspekten auf nachfolgende Planungs- und Prüfungsebenen wäre nicht sachgerecht. Die oben genannten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses könnten vielfach weniger gut, jedenfalls aber nicht besser erreicht werden, wenn die zu regelnden Sachverhalte auf die Ebene der Bauleitplanung oder der Projektgenehmigung verlagert würden. Auch würde dies für die Wirtschaftsteilnehmer kein weniger einschneidendes Mittel darstellen.

Zu 1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen

Gewerbe- und Industriebetriebe, die erhebliche Emissionen erzeugen, unterliegen Einschränkungen bei der Standortwahl, u. a. weil sie Abstandserfordernisse beachten müssen. Daher sind die von der Regionalplanung insbesondere für diese Betriebe zu sichernden Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) von anderen Nutzungen – wie z. B. der Einzelhandelsnutzung - freizuhalten, die diesen Einschränkungen der Standortwahl nicht unterliegen.

Zu 2 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen

Das Ziel greift das raumordnerische Integrationsgebot auf und konkretisiert insbesondere den raumordnerischen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 durch die raumordnerischen Vorgaben für die Bauleitplanung für die Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment auf die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinden (Ausnahme zur Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs s. u.). Das Ziel gilt nicht für Kerngebiete, in denen Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment ausgeschlossen sind.

Das Kernsortiment (auch Hauptsortiment genannt) eines Einzelhandelsbetriebes bezeichnet dabei – in Abgrenzung zum Randsortiment (vgl. Erläuterungen zu Ziel 4) – den Hauptteil des Warenangebots, der nach allgemeiner fachlicher Übereinkunft einem bestimmten Sortimentsbereich zuzuordnen bzw. zu klassifizieren ist und zudem hinreichend scharf konturiert werden kann. Das Kernsortiment bestimmt somit in der Regel auch die Art eines Einzelhandelsbetriebes.

Zentrenrelevante Leitsortimente sind in Nordrhein-Westfalen:

- Papier/Bürobedarf/Schreibwaren
- Bücher
- Bekleidung, Wäsche

- Schuhe, Lederwaren
 - medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel
 - Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik
 - Spielwaren
 - Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel
 - Elektrogeräte, Medien (=Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik, Computer, Foto)
 - Uhren, Schmuck
- und
- Nahrungs- und Genussmittel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)
 - Gesundheits- und Körperpflegeartikel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant).

Diese Leitsortimente prägen in besonderem Maße die Angebotsstruktur nordrhein-westfälischer Innenstädte, wie auch der Innenstädte bundesweit. In ihrem Zusammenspiel leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Vielfalt des innerstädtischen Einzelhandelsangebotes. Nicht zuletzt aufgrund ihrer Magnetfunktion tragen sie sehr wesentlich zur Belebung (Passantenfrequenz) sowie Attraktivität der Innenstädte bei.

Die Leitsortimente wurden auf der Grundlage einer Analyse der Verteilung der sortimentspezifischen Verkaufsflächen nach Lagen innerhalb und außerhalb der nordrhein-westfälischen Innenstädte, der Sortimentsstruktur in den untersuchten nordrhein-westfälischen Gemeinden sowie der Auswertung vorliegender ortstypischer Sortimentslisten gutachterlich ermittelt. Die Leitsortimente wurden durch eine Generalisierung der untersuchten Warengruppen festgelegt. (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011)

Die zentrenrelevanten Leitsortimente sind von der Gemeinde bei der Erstellung ihrer ortstypischen Sortimentslisten zu beachten.

Die Zielvorgabe bezieht sich auf die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinden. Sofern die Gemeinden neue zentrale Versorgungsbereiche entwickeln, bezieht sich diese Zielvorgabe auch auf diese zentralen Versorgungsbereiche.

Sofern die Gemeinden zentrale Versorgungsbereiche festlegen, ist diese Festlegung - insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßvorhaben - mit erheblichen Rechtswirkungen versehen, die i. d. R. eine verfahrensmäßige Beteiligung der Öffentlichkeit und der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie eine Abwägung i. S. v. § 1 Abs. 7 BauGB und einen Beschluss durch den Rat der Gemeinde erfordern. Es wird daher empfohlen, entsprechend den Verfahren nach §§ 3 ff. BauGB Beteiligungen auch bei der Aufstellung eines gemeindlichen Einzelhandelskonzepts durchzuführen. Die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen gemeindlichen Einzelhandelskonzepts i. S. v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Zentrale Versorgungsbereiche können zur verfahrensmäßigen Absicherung der damit verbundenen Rechtswirkungen auch im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Näheres zur Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche findet sich im Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen in der jeweils gültigen Fassung.

Die stetig rückläufige Zahl von flächenmäßig kleineren Lebensmittelgeschäften, ist eine Entwicklung die mit dem demographischen Wandel noch fortschreiten wird; Lebensmittelsupermärkte mit Vollsortiment übernehmen zunehmend die Aufgabe der wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Dabei kann es vorkommen, dass die Neuansiedlung oder Erweiterung eines solchen Lebensmittelsupermarktes mit Vollsortiment die Darstellung und Festsetzung eines Kerngebietes oder eines Sondergebietes für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNutzungsverordnung erfordert (vgl. dazu aber auch die Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO" vom 30.4.2002). Zur Sicherung einer verbrauchernahen Grundversorgung vor allem mit Lebensmitteln kann es daher ausnahmsweise notwendig sein, von der sonst geltenden Bindung des zentrenrelevanten Einzelhandels an die zentralen Versorgungsbereiche abzuweichen. Die Voraussetzungen für diese Ausnahme sind im Ziel abschließend aufgeführt; der Nachweis ist dabei durch die Gemeinde zu führen. Eine integrierte Lage in den zentralen Versorgungsbereichen kann z. B. bei sehr kleinteilig parzellierten zentralen Versorgungsbereichen im ländlichen Raum) nicht möglich sein.

Zu 3 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Beeinträchtigungsverbot

Die Zentrenverträglichkeit der durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO ermöglichten Einzelhandelsnutzungen hängt nicht nur vom Standort ab, sondern auch von Art und Umfang des möglichen Warenangebotes. Das raumordnerische Beeinträchtigungsverbot belässt der Gemeinde einen gegenüber dem allgemeinen Kongruenzgebot größeren Spielraum, stellt jedoch gleichzeitig sicher, dass zentrale Versorgungsbereiche der Standortkommune und in den benachbarten Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Soweit die Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen (i. d. R. Mittel- und Oberzentren), ist damit zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweiligen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt. Auch wenn die jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche Versorgungsfunktion haben, sprechen mehrere überörtliche Interessen (vgl. die "Begründung für die Notwendigkeit sowie die Vereinbarkeit der o. a. Regelungen mit Artikel 49 des AEUV und mit der EG-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG ") dafür, auch Grund- und Nahversorgungszentren vor wesentlichen Beeinträchtigungen zu bewahren.

Eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche liegt vor, wenn durch die Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO eine Funktionsstörung zu erwarten ist. Eine Funktionsstörung ist dann zu erwarten, wenn die zentralen Versorgungsbereiche so gestört werden, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr erfüllen können.

Eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche ist in der Regel anzunehmen, wenn der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben in allen oder in einzelnen der vorgesehenen Sortimentsgruppen die Kaufkraft der Einwohner in dem zentralen Versorgungsbereich zugeordneten Gemeindebereich übersteigt. Bei Übersteigen dieser Regelvermutungsgrenze ist der Nachweis, dass keine solche wesentliche Beeinträchtigung vorliegt, von der die jeweilige Festsetzung planenden Gemeinde zu erbringen.

Zu 4 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche

Die im Rahmen der bereits mehrfach erwähnten Untersuchung ("Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011) durchgeführte prognostische Modellrechnung zur Erweiterung und Ansiedlung von drei Möbelfachmärkten in der Region Südwestfalen verdeutlicht exemplarisch das komplexe Wirkungsgeflecht regionaler Auswirkungen entsprechender Vorhaben. Neben möglichen negativen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (eher bei Neuansiedlungen als bei Erweiterungsvorhaben), konnten insbesondere Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung (in der Untersuchung bei kumulativer Betrachtung der drei Planvorhaben mit insgesamt knapp 90.000 m² Verkaufsfläche im Sortiment Möbel in mehreren Mittelzentren, u. a. Arnsberg, Soest, Umsatzumverteilungen von bis zu 40 % und entsprechende Zentralitätsrückgänge nachweisbar) sowie weitere Folgewirkungen, z. B. im verkehrlichen Bereich (deutlich verkehrsinduzierende Wirkung) nachgewiesen werden. In der Untersuchung wurde dabei festgestellt, dass das Ausmaß negativer Auswirkungen in der Region neben der Gesamtdimensionierung eines Ansiedlungsvorhabens vor allem auch von der Relation abhängt, in der der Vorhabensumsatz, unter Berücksichtigung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes, zur lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraft einer Kommune steht. Bei bereits sehr hohen Zentralitäten einer Standortkommune können auch vergleichsweise geringe Zuwächse in besonderem Maße schädliche Auswirkungen in der Region hervorrufen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Orientierung auch des nicht zentrenrelevanten Einzelhandels am lokalen, einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotential angebracht und zielführend, um eine möglichst verbrauchernahe und verkehrsmindernde Versorgung i. S. der in der Begründung für die Notwendigkeit der raumordnerischen Steuerung als besonders relevant genannten Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Sätze 1, 2 und Nr. 3 Sätze 1, 5 und 8 ROG) zu gewährleisten.

Zu 5 Ziel Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, Beeinträchtigungsverbot, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente

Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (z. B. Garten-, Möbel-, Bau- oder Heimwerker(fach)märkte) sind für die Funktionsfähigkeit von zentralen Versorgungsbereichen nicht zwingend erforderlich und lassen sich dort häufig auch nicht verträglich unterbringen. Sie beschränken sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit langfristigen Gütern, besitzen einen hohen Flächenbedarf für die Präsentation und Lagerung der Waren und erzeugen erheblichen Verkehr.

Neben dem nicht zentrenrelevanten Kernsortiment weisen die o. g. (Fach-)Märkte i. d. R. auch zentren- und nicht zentrenrelevante Randsortimente auf (s. u.).

Die vorliegende Regelung ermöglicht es, Bauleitplanung für die o. g. Vorhaben auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, aber innerhalb der Allgemeinen Siedlungsbereiche zu betreiben. Mit ihr soll aber auch vermieden werden, dass das raumordnerische Integrationsgebot (in Ziel 2) unterlaufen wird. Ziel ist es auch hier, die zentralen Versorgungsbereiche zu schützen.

Zur Bestimmung der Zentrenrelevanz von (Rand-) Sortimenten vgl. Erläuterungen zu Ziel 2.

Die Begrenzung des Umfangs der zentrenrelevanten Randsortimente in einem Sondergebiet für solche Vorhaben auf maximal 10 % der Verkaufsfläche lässt sich aus der Rechtsprechung zum Begriff "Randsortiment" selbst ableiten.

Danach haben Randsortimente lediglich ergänzenden Charakter und stehen in Beziehung zum Kernsortiment. Randsortimentsangebote müssen dem Kernsortiment in Umfang und Wichtigkeit deutlich untergeordnet sein ("keine ins Gewicht fallende Bedeutung", vgl. Kopf, Hannes; Schriften zum öffentlichen Recht, Band 871 – Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsprojekten, Berlin, 2002, S. 89); Merkmale dieser Unterordnung sind vor allem die jeweiligen Anteile an der Gesamtverkaufsfläche sowie am Gesamtumsatz des jeweiligen Betriebes (vgl. u. a. Urteil des OVG NRW vom 22.06.1998 (Az.: 7a D 108/96.NE), Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 24.08.2000 (Az.: 1 C 11457/99), Urteil des Thüringer OVG vom 21.08.2001 (Az.: 1 KO 1240/97 und Urteil des OVG NRW vom 26.01.2000 (Az.: 7 B 2023/99)). Ist dies nicht der Fall, stellen sie ein wesentliches Standbein des Einzelhandelsbetriebes dar (vgl. letztgenanntes Urteil des OVG NRW).

Da zentrenrelevante Randsortimente nicht selten eine im Vergleich zum Kernsortiment doppelt so hohe Flächenproduktivität aufweisen, kann mit Randsortimentsangeboten auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche ein Umsatzanteil von 20 % am Gesamtumsatz des jeweiligen Betriebes erwirtschaftet werden. Bei höheren Randsortimentsanteilen wären die durch die Rechtsprechung definierten Kriterien an Randsortimente nicht mehr erfüllt. (vgl. dazu "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011).

Viele der o. g. (Fach-)Märkte weisen neben zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente, auch nicht zentrenrelevante Randsortimente aus. Auch dies erfordert die Begrenzung des Umfangs der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente in einem Sondergebiet für solche Vorhaben auf maximal 10 % der Verkaufsfläche.

Die o. g. Untersuchung belegt, dass die Anteile zentrenrelevanter Randsortimente der 637 untersuchten Möbel-, Bau- und Gartenmärkte in nordrhein-westfälischen Gemeinden – unabhängig von der siedlungsräumlichen Lage – mehrheitlich innerhalb einer Spannweite von 5 - 8 % und somit unter 10 % liegen. Eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente ist insofern als ökonomisch tragfähig anzusehen.

Zu der Bestimmung einer wesentlichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche vgl. Erläuterungen zu Ziel 3. Auch wenn die maximale Grenze von 10 % der Verkaufsfläche für zentrenrelevante Randsortimente unterschritten wird, kann insbesondere in kleineren Mittelzentren das zentrenrelevante Randsortiment eines großflächigen Fachmarktes vom absoluten Angebotsvolumen schnell das vergleichbare Fachangebot innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche der entsprechenden Gemeinde übersteigen (vgl. dazu "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011). Die Prüfung des Beeinträchtigungsverbotes hat

daher in jedem Fall auf den absoluten Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente abzustellen.

Zu 6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente

Insbesondere bei Möbelfachmärkten mit mehr als 10.000 m² Verkaufsfläche besteht die Tendenz, den Anteil der zentrenrelevanten Randsortimente an der Verkaufsfläche erheblich auszuweiten. Dies verschärft die Konkurrenz zwischen zentrenrelevanten Randsortimentsangeboten an städtebaulich nicht integrierten Standorten auf der einen Seite sowie mehrheitlich kleinteiligen Fachangeboten in zentralen Versorgungsbereichen auf der anderen Seite. Gerade bei großformatigen Märkten mit mehr als 10.000 m² Gesamtverkaufsfläche kann das Randsortimentsangebot eine hohe quantitative Bedeutung im (sowohl absoluten als auch relativen) Vergleich zu bestehenden Angeboten in umliegenden zentralen Versorgungsbereichen einnehmen.

Insbesondere in kleineren Mittelzentren übersteigt das zentrenrelevante Randsortiment eines großflächigen Fachmarktes vom absoluten Angebotsvolumen schnell das vergleichbare Fachangebot innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche der entsprechenden Kommune (vgl. hierzu und folgend auch "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011). Beispielsweise beträgt das innerstädtische Verkaufsflächenangebot in der Branche Glas, Porzellan, Keramik/Haushaltswaren in nordrhein-westfälischen Mittelzentren im Schnitt 0,03 m² je Einwohner. Bei einem Mittelzentrum mit 50.000 Einwohnern bedeutet dies statistisch ein innerstädtisches Verkaufsflächenangebot in dieser Branche von rund 1.500 m². Das zentrenrelevante Randsortiment eines einzelnen Möbelanbieters mit 20.000 m² Gesamtverkaufsfläche kann bei einem Randsortimentsanteil von 10 % für zentrenrelevante Randsortimente bereits 2.000 m² betragen und das gesamte sortimentspezifische innerstädtische Verkaufsflächenvolumen damit bereits um ein Drittel übersteigen.

Wie in der o. g. Untersuchung aufgezeigt, sind entsprechende Fachmärkte in Nordrhein-Westfalen vor allem in Mittel- und Oberzentren ansässig. Da sowohl die Hälfte (46 %) der 187 nordrhein-westfälischen Mittelzentren und auch zahlreiche Nebenzentren in den Oberzentren weniger als 50.000 Einwohner aufweisen, ist auch eine absolute Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente gerade bei großformatigen Möbelmärkten notwendig. Nur so ist eine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche durch unverhältnismäßige absatzwirtschaftliche Konkurrenz zwischen städtebaulich integrierten und nicht integrierten Standorten zu vermeiden.

Aufgrund langjähriger bundesweiter Verwaltungspraxis wird in NRW weiterhin eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf maximal 2.500 m² Verkaufsfläche empfohlen.

Ein Unterlaufen dieser Obergrenzen für zentrenrelevante Randsortimente durch kumulierende Vorhaben ist zu verhindern. Mehrere Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang realisiert werden sollen, sollen insgesamt die genannte absolute Grenze für zentrenrelevante Sortimente nicht überschreiten. Die Bauleitplanung hat dies durch entsprechend differenzierte Sondergebietsfestsetzungen sicherzustellen.

Zentrenrelevante Randsortimente in bereits bestehenden Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sind bei der Bestimmung der Obergrenze für kumulierende Vorhaben einzubeziehen.

Zu 7 Ziel Überplanung von vorhandenen Standorten

Auch bereits bestehende Einzelhandelsstandorte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen können sich nachteilig auf das Zentrengefüge auswirken, wenn dort zentrenrelevante Sortimente angeboten werden.

Um die Entwicklung dieser Standorte im Einklang mit den Zielen der Raumordnung zu steuern, kann eine Überplanung mit differenzierenden Sondergebietsfestsetzungen sinnvoll sein, die den genehmigten Bestand an Sortimenten und deren Verkaufsflächen festschreibt und einen Zuwachs ausschließt. Der genehmigte Bestand entspricht dabei dem durch Baugenehmigungen belegten Bestand.

Nur ausnahmsweise kommen geringfügige Erweiterungen der Verkaufsflächen in Betracht, wenn von der gesamten durch die Ausweisung dann ermöglichten Einzelhandelsnutzung keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche erfolgt. Dabei richtet sich die Geringfügigkeit nach dem, was für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes i. S. der Erhaltung und zeitgemäßen Nutzung unbedingt notwendig ist. Zu der Bestimmung einer wesentlichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche vgl. Erläuterungen zu Ziel 3.

Zu 8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen

Mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe können bei einer räumlichen Konzentration zu schädlichen raumordnerischen Auswirkungen wie bei Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO führen (Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche etc.). So gibt es Fälle, bei denen in Gewerbegebieten eher unbeabsichtigt eine solche Agglomeration mit der Zeit heranwächst. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der eigenen Gemeinde oder benachbarter Gemeinden sind dann mit denen eines einzelnen großflächigen Einzelhandelsgroßbetriebs durchaus zu vergleichen. Die Zulässigkeit einer solchen Agglomerationsregelung ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden (BVerwG 4 CN 9.10, 10.11.2011).

Die Entstehung, ggf. auch die Verfestigung oder Erweiterung solcher Agglomerationen ist daher auszuschließen. Möglichkeiten zum Ausschluss solcher schädlicher Agglomerationen sind dabei:

- der Ausschluss der Nutzungsart „Einzelhandel“ nach § 1 Abs. 5 BauNVO,
- der Ausschluss sortimentsbezogener Einzelhandelstypen (Anlagetypen) gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO,
- die Gliederung des Plangebietes (räumlich nach unterschiedlichen Arten/ Unterarten des Einzelhandels, geschoss- und anlagenbezogene Differenzierungen),
- die Festsetzung eines Sondergebietes für ein Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO (Fachmarktzentrum) und Untergliederung nach Sortimenten und (Sortiments-) Verkaufsflächen.

Zu 9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte

Regionale Einzelhandelskonzepte (REHK) stellen ein wichtiges informelles Instrument einer kooperativen Einzelhandelsentwicklung dar. Als "weiches" Steuerungsinstrument ist in Konfliktfällen die Möglichkeit der Einflussnahme durch REHK'e auf konkrete Planvorhaben gegeben.

Der vorliegende Grundsatz betont die Wichtigkeit der REHK'e im Rahmen der Abwägung bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen. Dies wird vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der damit verbundenen Konzentration von Einrichtungen zunehmend wichtiger.

Der Grundsatz richtet sich nur an REHK'e, für die von allen beteiligten Gemeinden Beitrittserklärungen (d.h. entsprechende Ratsbeschlüsse) gefasst worden sind. Bei kleinräumigen Kooperationsräumen sollen in jedem Fall nicht nur Abstimmungsmechanismen innerhalb des angestrebten Geltungsbereiches, sondern auch mit betroffenen Gemeinden außerhalb Bestandteil der REHK'e sein.