



Nr. 87

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!



AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG



Positionspapier aus der ARL

Nr. 87

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen
planvoll steuern!

Hannover 2011

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Prof. Dr. Hans H. Blotevogel, Bochum, Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Prof. Dr.-Ing. Klaus Borchard, Königswinter

Prof. Dr. Peter Gräff, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Dr. Susan Grotefels, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Dipl.-Ing. Nina Hangebruch, HafenCity Universität Hamburg

Dipl.-Ing. Heike Jaehrling, Staatskanzlei NRW, Düsseldorf

Dr. Heinz Janning, RA, Beigeordneter a. D. der Stadt Rheine, Wettringen

Dipl.-Ökon. Heinz Konze, AbtDir. a. D., Moers (Leiter)

Dipl.-Ing. Frank Osterhage, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS), Dortmund

Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Dr.-Ing. Irene Wiese-von Ofen, Beratungsbüro für Architektur, Stadtplanung und Stadterneuerung, Beigeordnete a. D. der Stadt Essen

Dr. Michael Wolf, Dezernent, Bezirksregierung Münster (Leiter)

Geschäftsstelle der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

Hannover, Juli 2011

Positionspapier Nr. 87

ISSN 1611-9983

Zitierempfehlung:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):
Einzelhandel in NRW planvoll steuern! Positionspapier aus der ARL, Nr. 87
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00876>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

0 Anlass und Zielsetzung

Gerichtsentscheidungen zu § 24a LEPro haben zum Wegfall wichtiger Rechtsgrundlagen zur landesplanerischen Steuerung des Einzelhandels geführt. Zum Erhalt lebendiger Innenstädte und zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung braucht Nordrhein-Westfalen angesichts neuer Projektplanungen für Einzelhandelsgrößtandorte noch in 2011 eine neue effektive und rechtssichere raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels.

Mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung können Landes- und Regionalplanung den Rahmen setzen, den die Städte und Gemeinden innerhalb ihrer Planungshoheit über die Bauleitplanung konkretisieren und gestalten können und sollen. Dabei soll es ebenso wenig um eine Gängelung der Wirtschaft gehen wie um eine Bürokratisierung der räumlichen Planung. Der Arbeitsgruppe liegt eine konsensorientierte nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft und der Kommunen am Herzen – und dies im Interesse der optimalen Versorgung aller Bürgerinnen und Bürger.

Kernpunkte einer ausgewogenen und angemessenen Steuerung sind konkret bestimmte oder bestimmbare Ziele zur Standortwahl und zur Dimensionierung von Einzelhandelsgrößtprojekten.

Die Arbeitsgruppe „Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) NRW der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) will dazu mit diesem Thesenpapier Impulse für neue effektive und rechtssichere Regelungen geben.

1 Ausgangslage

Das raumordnerische Leitbild orientiert sich an gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen des Landes Nordrhein-Westfalen, am Erhalt der Innenstädte und der örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche sowie an einer möglichst verbrauchernahen, ÖPNV-orientierten Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen.

Zur Sicherung der Daseinsvorsorge kommt dem Einzelhandel eine wichtige Funktion zu. Er ist zugleich ein zentrenprägendes Element der europäischen Stadt – als Stätte des Warentausches und als Treffpunkt zur Kommunikation.

Die Einzelhandelsentwicklungen auf der Nachfrageseite sind vor allem durch veränderte sozio-ökonomische und demographische Rahmenbedingungen (bei letzteren insbesondere Bevölkerungsrückgang und Alterung) sowie durch ein verändertes Kundenverhalten (u. a. Erlebniskauf, starke Preis-Qualität-Orientierung und Bequemlichkeitskauf) gekennzeichnet. Die zunehmende Polarisierung zwischen armen und reichen Bevölkerungsteilen einerseits sowie der Anstieg anderer Ausgaben wie für Mieten, Energie, Altersvorsorge, Freizeit und Bildung an den privaten Konsumausgaben andererseits haben zu einem preisbewussteren Kaufverhalten weiter Bevölkerungsschichten und zu stagnierenden einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben in den letzten Jahren geführt.

Der Einzelhandelsentwicklung auf der Angebotsseite liegen vor allem ein Betriebstypenwandel, ein extremes Verkaufsflächenwachstum sowie ein starker Konzentrationsprozess zugrunde.

Der Betriebstypenwandel zeigt sich in einem Anstieg der Marktanteile bei den Fachmärkten und Discountern sowie in tendenziell rückläufigen Marktanteilen der traditionellen Kauf- und Warenhäuser sowie Fachgeschäfte. Auch die Shoppingcenter, ergänzt um viele Angebote aus den Bereichen Gastronomie, Dienstleistungen und Freizeit, sind Gewinner dieser Entwicklung. Zugleich konnte der Internethandel in den letzten Jahren weiter an Boden gewinnen.

Dieser Wandel geht einher mit einem massiven Wachstum der Verkaufsflächen. So haben sich diese laut Handelsverband HDE in den letzten 30 Jahren deutschlandweit von 63 Mio. m² auf 122 Mio. m² fast verdoppelt. Ursächlich ist insbesondere die Expansion des großflächigen Einzelhandels. Diese Entwicklung geht angesichts der Nachfrage einher mit sinkenden Flächenproduktivitäten.

Parallel zu diesen Entwicklungen sind in vielen Einzelhandelsbranchen Konzentrationsprozesse zu beobachten. Diese sind auf einen zunehmend schärferen Verdrängungswettbewerb aufgrund der Entwicklungen auf der Nachfrageseite zurückzuführen. Aber auch die Globalisierung sowie betriebliche Innovationen im Zusammenhang mit dem Verkaufsflächenwachstum spielen dabei eine wichtige Rolle.

In der Vergangenheit haben die Entwicklungen im Einzelhandel insgesamt zu einer Verlagerung auf autoorientierte, nicht integrierte Standorte geführt und zugleich den Wettbewerbsdruck auf den Einzelhandel in den städtischen Zentren verstärkt. Ergebnisse dieses Prozesses sind u. a. Ladenleerstände sowie Trading-down-Entwicklungen in den klassischen integrierten Lagen vieler zentraler Orte. Hinzu kommen Verschiebungen von Marktanteilen zwischen den zentralen Orten in Abhängigkeit von der Standortwahl des Einzelhandels. Vor allem der Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel hat zu einer starken Ausdünnung der Nahversorgung beigetragen und gerade im ländlichen Raum eine ortsteilbezogene Versorgung der Bevölkerung erschwert.

Die räumliche Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen konnte über den § 24a LEPro überwiegend in richtige Bahnen gelenkt werden, auch wenn die rechtliche Ausformulierung Anlass zur Kritik geboten hat. So haben sich viele Gemeinden über Einzelhandelskonzepte intensiv mit ihrer Einzelhandelsentwicklung auseinandergesetzt und entsprechende Zielvorgaben für die nächsten Jahre formuliert. Nicht zuletzt aufgrund dieser Vorgaben hat der Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten sich trotz der damit verbundenen Kosten wieder verstärkt auf die Zentren konzentriert.

Die Wirksamkeit des ausdifferenzierten städtebaulichen Instrumentariums zur Einzelhandelssteuerung hängt allerdings nicht nur von der städtebaulichen Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB ab, sondern letztlich vom Einsatzwillen der einzelnen Gemeinde. Dies und die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass eine Steuerung des Einzelhandels auch weiterhin auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung notwendig ist, um landesweit dem Ziel der verbrauchernahen Versorgung in ausgewogenen Siedlungsstrukturen gerecht zu werden.

2 Raumordnerische Regelungskompetenz

Aufgrund landesweiter oder regionaler Interessen von höherem Gewicht besteht für alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht nur ein Bedarf für eine bauleitplanerische, sondern auch für eine raumordnerische Steuerung durch Ziele und Grundsätze. Die Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung in den Raumordnungsplänen sind mit Blick auf die kommunale Planungshoheit nur dann rechtswirksam, wenn sie sich auf die überörtliche Planung konzentrieren und durch überörtliche Interessen gerechtfertigt sind.

Viele Einzelhandelsgroßprojekte wirken sich auch außerhalb der Grenzen der Standortgemeinde in benachbarten Gemeinden bzw. in einer ganzen Region aus, sodass auch von daher das Bedürfnis nach einer überörtlichen Planung gegeben ist.

Raumordnerische Festlegungen zur Zentrenorientierung für Einzelhandelsgroßprojekte können auch dann notwendig und rechtmäßig sein, wenn deren Einzugsbereich die Gemeindegrenzen nicht überschreitet, aber raumordnerische Belange betroffen sind. Dies setzt ihre „Überörtlichkeit“ i. S. der Aufgabenstellung der Raumordnung voraus.

Eine „Überörtlichkeit“ und damit die Notwendigkeit einer raumordnerischen Steuerung aller Einzelhandelsgroßprojekte ergeben sich bereits aus den in § 2 Abs. 2 ROG normierten Grundsätzen (insbesondere Erhaltung und Entwicklung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche sowie Mindestausstattung mit Daseinsvorsorgeangeboten, Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung). Diese Grundsätze der Raumordnung sind Ausdruck der in § 1 Abs. 2 ROG normierten Leitvorstellung 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“.

Die Erreichbarkeit der Versorgungseinrichtungen bedingt auch aus raumordnerischer Sicht nicht nur eine funktions- und bedarfsgerechte Versorgung mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Warensortimenten durch die Erhaltung und Stärkung der Zentren, sondern auch die Vermeidung übermäßiger Konzentrationen von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten (z. B. große Möbel- und Einrichtungshäuser).

Festlegungen, die unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden betreffen, sind der Bauleitplanung vorbehalten. Ziele und Grundsätze der Raumordnung richten sich insbesondere an die planende Gemeinde, die für die Bauleitplanung der Einzelhandelsansiedlung zuständig ist. Bei der Formulierung und Begründung der neuen landesplanerischen Zielvorgaben muss daher klargestellt werden, dass diese Vorgaben sich in erster Linie an die Bauleitplanung richten und sie nicht unmittelbar als Voraussetzungen für Zulassungsentscheidungen der Bauaufsichtsbehörden verstanden werden dürfen.

Selbstverständlich müssen die raumordnerischen Ziele zur Steuerung der Einzelhandelsgroßprojekte den allgemeinen rechtlichen Anforderungen genügen. Sie müssen hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein, dem Gebot der Verhältnismäßigkeit und dem Willkürverbot entsprechen, mit den Mitteln der Bauleitplanung umgesetzt werden können und Ergebnis einer sachgerechten und abschließenden Abwägung sein. Außerdem müssen die formellen Verfahrensanforderungen erfüllt sein.

Wenn die Festlegungen all diesen Anforderungen des deutschen Rechts entsprechen, ist damit gleichzeitig auch die Übereinstimmung mit dem europäischen Recht gewährleistet. So ist insbesondere die mit der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung verbundene mittelbare Beschränkung der von Art. 43 des EG-Vertrages garantierten Niederlassungsfreiheit „durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt“. Raumordnerische Festlegungen, die dem deutschen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, erfüllen auch die weiteren Kriterien der EuGH-Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit, wonach diese Regelungen geeignet sein müssen, die Erreichung der mit ihnen verfolgten (raumordnerischen) Ziele zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist.

3 Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung

3.1 Gegenstand und Schutzgut landesplanerischer Festlegungen

Gegenstand der zukünftigen landesplanerischen Vorgaben für Einzelhandelsansiedlungen sollen nicht nur Einzelhandelsgroßprojekte mit überörtlichem Einzugsbereich sein, sondern alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO. In die raumordnerische Steuerung sind darüber hinaus auch Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe einzubeziehen, von denen dieselben Wirkungen ausgehen wie von Einkaufszentren (inkl. Hersteller-Direktverkaufszentren – FOC) im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Die landesplanerischen Vorgaben beziehen sich auf die Bauleitplanungen für die Ansiedlung neuer und für die künftige Erweiterung bestehender großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sowie auf die Bauleitplanung zur Verhinderung zentrenschädlicher Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Letzteres setzt eine Begriffserklärung und eine raumordnerische Begründung voraus.

Wichtigstes Schutzgut des landesplanerischen Steuerungssystems ist die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Ein weiteres Schutzgut ist aber auch die möglichst verbrauchernahe Versorgung, mit der die in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätze konkretisiert werden, soweit diese nicht bereits durch die zentralen Versorgungsbereiche sichergestellt wird.

Innerhalb seines Gestaltungsspielraums sollte der Plangeber strikt den zu beachtenden Zielen der Raumordnung Vorrang vor abwägungsfähigen Grundsätzen geben. Ausnahmen von diesen Zielen sind klar zu umschreiben.

Bei der Ausgestaltung des neuen Zielsystems sollte zwischen Einzelhandel mit nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten als Ausgangspunkt der Ziel- und Ausnahmebestimmungen differenziert werden. Außerdem sollte zur Vermeidung begrifflicher Missverständnisse möglichst auf städtebauliche Kategorien zurückgegriffen werden; dies gilt insbesondere für die zentralen Versorgungsbereiche und für zentrenschädliche Auswirkungen im Sinne beachtlicher Funktionsstörungen.

Die raumordnerischen Festlegungen müssen bei der Plangebung näher erläutert und begründet werden; dabei sind insbesondere Inhalt und Zweck des jeweiligen Steuerungsinstrumentes sowie die Vereinbarkeit mit den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Zielvorgaben ausführlich darzulegen. Sofern Schwellenwerte verwendet werden, ist für sie jeweils auch die Frage zu beantworten, ob ein numerisch-präziser Wert an dieser Stelle geeignet ist, um den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden.

3.2 Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen

3.2.1 Zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot)

Zur Umsetzung des raumordnerischen Integrationsgebots sind Kerngebiete und Sondergebiete für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen. Diese Zielvorgabe knüpft grundsätzlich an die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche an. Den Städten und Gemeinden muss es aber auch erlaubt sein, vorhandene zentrale Versorgungsbereiche zu erweitern und ggf. auch neue Zentren in städtebaulich integrierter Lage zu entwickeln, wenn diese als zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche über ein vom Rat beschlossenes qualifiziertes Zentrenkonzept räumlich und funktional bestimmt sind. Hinzukommen muss noch ihre planerische Umsetzung durch ihre Darstellung im Flächennutzungsplan oder aber durch Beschlüsse zur Aufstellung von Bebauungsplänen, die das Zentrenkonzept für das jeweilige Plangebiet durch eine entsprechende Gebietsfestsetzung bauleitplanerisch umsetzen.

Eine Ausnahme von dem auf zentrale Versorgungsbereiche ausgerichteten Integrationsgebot ist für Einzelhandelsgroßprojekte mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten vorzusehen, wenn diese der wohnortnahen Grundversorgung dienen, zentrale Versorgungsbereiche nicht schädigen und ihr Standort in einem Allgemeinen Siedlungsbereich städtebaulich integriert ist.

Planungen zur Erweiterung bestehender Altstandorte mit Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sind auszuschließen. Solche Problemgebiete dürfen allenfalls mit differenzierenden Sondergebietsfestsetzungen überplant werden, die vom genehmigten Bestand ausgehen und die bestehenden Betriebe einerseits absichern, andererseits aber auch eingrenzen. Eine Ausnahme sollte allenfalls für geringfügige Erweiterungen in Betracht gezogen werden, die für eine funktionsgerechte Weiternutzung des Bestandes notwendig sind und von denen keine zusätzlichen zentrenschädlichen Auswirkungen ausgehen.

Welche Sortimente zentrenrelevant oder nahversorgungsrelevant sind, ist grundsätzlich von den Gemeinden in einer ortsspezifischen Sortimentsliste festzulegen. Legt eine Gemeinde eine derartige Liste nicht fest, wird die Zentrenrelevanz der Sortimente ausschließlich aus der Bestandssituation abgeleitet. Das Land sollte allerdings einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente verbindlich vorgeben, die in den ortsspezifischen Sortimentslisten stets als zentrenrelevant einzuordnen sind. Dazu muss der Katalog der zentrenrelevanten Leitsortimente in der gesetzlichen Anlage des § 24a LEPro überprüft und insbesondere im Hinblick auf „Einrichtungszubehör“ konkretisiert werden.

3.2.2 Zentralörtliche Versorgungsfunktion (Kongruenzgebot und Beeinträchtungsverbot)

Um raumordnungswidrige Überdimensionierungen von Einzelhandelsgroßprojekten auszuschließen, ist deren Planung auf die zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche auszurichten. Art und Umfang dieser Projekte müssen daher der zentralörtlichen Versorgungsfunktion ihrer Standortgemeinde entsprechen.

Ob und inwieweit ein derartiges Kongruenzgebot auch in NRW durch ein sog. „Überschreitungsverbot“ konkretisiert werden kann, ist zu prüfen. Das BVerwG hat jedenfalls in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010 die Auslegung einer solchen Regelung in Baden-Württemberg als raumordnerisches Ziel bundesrechtlich nicht beanstandet. Das BVerwG hatte über die einschlägige Zielbestimmung in Baden-Württemberg zu befinden, wonach die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein soll,

dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet.

Da die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche in NRW aber nicht wie z. B. in Baden-Württemberg normativ bestimmt sind, müsste hier auf die tatsächlichen Verflechtungsbereiche (auch „zentralörtliche Versorgungsbereiche“ genannt) zurückgegriffen werden. Das BVerwG hat in seinem o. g. Urteil auch den unbestimmten Rechtsbegriff der „wesentlichen“ Überschreitung des Verflechtungsbereiches unter dem Aspekt der notwendigen Bestimmtheit nicht beanstandet und dabei auch den in Baden-Württemberg angewandten Schwellenwert akzeptiert, wonach eine wesentliche Überschreitung in der Regel gegeben ist, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt wird.

Auch andere Ansätze zur Konkretisierung des Kongruenzgebotes (wie z.B. in Schleswig-Holstein oder Bayern) sollten näher auf ihre Rechtmäßigkeit und Praktikabilität überprüft werden. Nur wenn diese Prüfung negativ ausfällt, sollte auf das Kongruenzgebot verzichtet und allein auf das sog. „Beeinträchtungsverbot“ gesetzt werden.

Danach dürfen auch von den in zentralen Versorgungsbereichen geplanten Einzelhandelsgroßprojekten keine schädlichen Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde und vor allem in den benachbarten Gemeinden zu erwarten sein. Soweit die Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen, ist damit zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweiligen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt. Zur Bestimmung zentrenschädlicher Auswirkungen ist auf die Begriffsbestimmung der beachtlichen Funktionsstörung abzustellen, die das BVerwG in seiner Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB entwickelt hat.

Ob ein derartiges zentrenbezogenes Beeinträchtungsverbot durch eine widerlegbare Vermutung ergänzt werden kann, dass keine zentrenschädigenden Auswirkungen zu erwarten sind, wenn die Umsatzerwartungen des jeweiligen Planvorhabens die branchenspezifische Kaufkraft im Gemeindegebiet nicht überschreitet, ist aufgrund der praktischen Erfahrungen mit dieser schon im § 24a Abs. 2 LEPro enthaltenen Regelvermutung zu überprüfen.

3.2.3 Vorgaben für nicht zentrenrelevanten Einzelhandel

Standorte für den großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen ausnahmsweise auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche geplant werden, wenn der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs liegt und der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente maximal 10% der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500m² beträgt. Falls diese absolute Obergrenze sich empirisch nicht bestätigen lässt, sollte die Großflächigkeitsgrenze von 800m² Verkaufsfläche als absolute Höchstgrenze gelten, von der nur in einem Zielabweichungsverfahren abgewichen werden darf.

Ein Unterlaufen dieser Obergrenzen für zentrenrelevante Randsortimente durch kumulierende Vorhaben ist durch eine entsprechende Regelung zu verhindern. Mehrere großflächige Vorhaben, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang realisiert werden sollen, dürfen insgesamt die jeweilige Obergrenze für zentrenrelevante Sortimente nicht überschreiten. Die Bauleitplanung hat dies durch entsprechend differenzierte Sondergebietsfestsetzungen sicherzustellen. Zentrenrelevante Randsorti-

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

Immer größer werdende Möbel- und Einrichtungshäuser führen zu einer übermäßigen Konzentration auf wenige Standorte, die eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Möbeln und Einrichtungsgegenständen gefährden oder zerstören. Es ist daher zu prüfen, wie sich solche großen Möbel- und Einrichtungshäuser und auch andere großflächige Fachmärkte mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf die Versorgungsstruktur der Bevölkerung auswirken, ob es empirisch abgesicherte Kriterien für eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit derartigen Gütern gibt und ob diese Kriterien Anknüpfungspunkte für ein entsprechendes raumordnerisches Ziel darstellen können.

3.2.4 Raumordnerisches Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen

Zur Verhinderung neuer zentrenschädlicher Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben, die nicht die Begriffsmerkmale eines Einkaufszentrums erfüllen, ist den Gemeinden durch die Landesplanung eine Pflicht aufzuerlegen, durch Ausschlussplanungen nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO (in beplanten Gebieten) bzw. nach § 9 Abs. 2a BauGB (im unbeplanten Innenbereich) das zentrenschädigende Ansammeln oder Hinzutreten auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten zu unterbinden. Eine derartige Planungspflicht aktiviert gewissermaßen das Gebot des § 1 Abs. 4 BauGB zur Anpassung an landesplanerische Ziele auch für zentrenschädigende Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die nicht durch das Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO erfasst werden können. Zur Ausgestaltung und Begründung einer solchen, für NRW neuen Regelung (einschließlich einer Definition der raumordnerischen Agglomeration) kann auf das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 21. September 2010 (Az. 3 S 324/08) zurückgegriffen werden.

3.3 Arbeitsteilung Landesplanung – Regionalplanung

Regionalpläne konkretisieren für ihren Geltungsbereich die Ziele und Grundsätze der Landesplanung und legen nach § 18 LPiG auf dieser Grundlage die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Plangebiet fest. Dies gilt auch für die Steuerung der Planungen für den großflächigen Einzelhandel.

Bei der Ausgestaltung der landesplanerischen Zielvorgaben ist darauf zu achten, dass diese nur landesbedeutsame Festlegungen enthalten und der Regionalplanung noch ein ausreichender Konkretisierungsspielraum für regionsspezifische Gegebenheiten verbleibt.

Im Sinne einer Arbeitsteilung zwischen Landesplanung und Regionalplanung bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels bietet sich an zu prüfen, ob in NRW regionalbedeutsame zentrale Versorgungsbereiche und Ergänzungsstandorte für den Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten durch den Regionalplan verbindlich gemacht werden sollten.

4 Flankierende Maßnahmen

4.1 Informelle Instrumente der Landes- und Regionalplanung

Wenngleich in diesem Positionspapier die Diskussion von rechtlichen Instrumenten zur Einzelhandelssteuerung im Vordergrund steht, ist – wie in anderen Bereichen der räumlichen Planung – auch hier das eher traditionelle Instrumentarium vermehrt durch „weiche“, informelle Planungsansätze zu ergänzen.

Zu den Instrumenten einer auf Konsens und Kooperation ausgerichteten Landes- und Regionalplanung gehören Information, Beratung und Moderation. Über die Sammlung, Aufbereitung, Kommentierung und Weitergabe von Daten sowie durch Untersuchungen und Gutachten zu Fragen der Einzelhandelssteuerung oder zu konkreten Einzelhandelsvorhaben werden räumliche Trends der Einzelhandelsentwicklung erkennbar.

Die Notwendigkeit planerischen Handelns kann durch ein dauerhaftes Monitoring aufgezeigt werden. Aus diesem Grunde haben einige Regionen in Nordrhein-Westfalen (z. B. Regierungsbezirk Ostwestfalen-Lippe, Regierungsbezirk Düsseldorf) Ansätze für ein spezifisches Einzelhandelsmonitoring entwickelt. Diese Erkenntnisse und Erfahrungen über eine stadt- und regionalverträgliche Einzelhandelsentwicklung ermöglichen der Landes- und insbesondere der Regionalplanung eine aktive Beratung der Kommunen. An Bedeutung hat die Moderationstätigkeit gewonnen. Aufgrund der übergemeindlichen Perspektive und der fachlichen Qualifikation ist insbesondere die Regionalplanung prädestiniert, bei konkreten interkommunalen Konfliktfällen zu vermitteln oder Diskussionsprozesse zur regionalen Einzelhandelspolitik moderierend zu begleiten.

Modellvorhaben und Wettbewerbe sind durch die Vorbildwirkung von guten Beispielen weitere interessante Instrumente der Landes- und Regionalplanung. Damit kann ein zusätzlicher Anreiz gesetzt werden, innovative Lösungen zur Sicherung einer möglichst verbrauchernahen Versorgung in zentralen Versorgungsbereichen zu entwickeln und umzusetzen. Um Modellvorhaben und Wettbewerbe bei Kommunen erfolgreicher anzuregen, sollte geprüft werden, inwieweit der Landes- und Regionalplanung – unter Beteiligung fachlich berührter Ressorts – die Möglichkeit gegeben wird, vorbildliche bzw. modellhafte Beispiele finanziell anzustoßen und zu fördern.

Regionale Einzelhandelskonzepte haben unter den informellen Instrumenten eine besondere Rolle gespielt. Ende der 1990er Jahre wurden erstmals solche Konzepte erarbeitet. Seitdem ist es in rund zehn nordrhein-westfälischen Regionen zu einer Kooperation gekommen. Zu den Kerninhalten der neueren Konzepte gehören einerseits die Festschreibung eines regionalen Zentrumsystems – bestehend aus zentralen Versorgungsbereichen unterschiedlicher Stufen sowie regional bedeutsamen Ergänzungsstandorten – und andererseits die Verständigung auf regionalspezifische Prüfkriterien und -verfahren zur interkommunalen Abstimmung. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass regionale Einzelhandelskonzepte Anstoß sind für regionales Denken und Handeln. Sie qualifizieren das im Baugesetzbuch verankerte interkommunale Abstimmungsgebot, schaffen Planungssicherheit für Kommunen und Investoren und tragen dadurch zur Versorgungssicherheit der Bevölkerung bei. Sie erhöhen die regionale Identifikation und können Impulsgeber für eine Zusammenarbeit in weiteren Kooperationsfeldern sein. Wie bei anderen informellen Instrumenten beruht das Zustandekommen von regionalen Einzelhandelskonzepten auf der Freiwilligkeit der mitwirkenden Akteure; die Verbindlichkeit und Umsetzung der Konzepte ergibt sich allein aus der Selbstbindung der Kooperationspartner. Hieraus resultieren die bekannten Nachteile: Informelle Planungsansätze finden ihre Grenze in „harten“ Interessenkonflikten.

Um die Wirkung der eingesetzten Instrumente zu optimieren, empfiehlt sich eine angemessene Verknüpfung von „harten“ formellen und „weichen“ informellen Ansätzen. Ein zentraler Ansatzpunkt zur Fortentwicklung des vorhandenen Instrumentariums ist z. B. im Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen zu sehen. Beispiele aus anderen Bundesländern (z. B. in den Regionen Hannover und Stuttgart) liefern dafür interessante Anregungen. Demnach könnten im Regionalplan regionalbedeutsame zentrale Versorgungsbereiche und Ergänzungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel verbindlich festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage für solche Festlegungen sollen regionale Einzelhandelskonzepte liefern, die gemeinsam von den Kommunen in einer Region erarbeitet werden. In einem solchen Ansatz liegt für alle Städte und Gemeinden ein wirksamer Anreiz, sich an der Erarbeitung von regionalen Einzelhandelskonzepten zu beteiligen.

Eine ebenenübergreifende informelle Kooperation von Landes- und Regionalplanung mit Kommunen z. B. bei regionalen Einzelhandelskonzepten ist dafür ebenso wünschenswert wie das Zusammenwirken öffentlicher Stellen mit den relevanten Akteuren des Einzelhandels.

4.2 Weitere Vorschläge

Im Rahmen der Neuregelung sollte der Einzelhandelserlass NRW überarbeitet werden und sich auf Vorgaben zur Umsetzung der landesplanungs- und baurechtlichen Regelungen konzentrieren. Er sollte u. a. den in den jeweiligen Verfahren vorzulegenden Umfang an Prüfunterlagen abschließend regeln. Weitere Hilfestellungen für die Adressaten der Einzelhandelssteuerung in Nordrhein-Westfalen sollten in einer gesonderten Arbeitshilfe herausgegeben werden, in der weitere (Detail-)Informationen über raumrelevante Einzelhandelsentwicklungen, einsetzbare Instrumente sowie einschlägige Urteile beschrieben und bei künftigem Bedarf aktualisiert werden.

Für die Beurteilung der Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben wird i. d. R. auf Verträglichkeitsgutachten zurückgegriffen, die allerdings häufig Unterschiede u. a. in der Herangehensweise, in der Qualität der verwendeten Datengrundlagen, in der städtebaulichen Bewertung der rechnerisch ermittelten Auswirkungen bis hin zu unterschiedlichen Interpretationen der jeweils heranzuziehenden Rechtsgrundlagen aufweisen. Um den politischen Entscheidungsträgern die mit Blick auf die Methodik nicht immer leichte Beurteilung von Einzelhandelsgutachten zu erleichtern, empfiehlt sich die Aufstellung einer Checkliste mit inhaltlichen Mindestanforderungen für Verträglichkeitsgutachten im Rahmen der Arbeitshilfe oder des Einzelhandelserlasses. Ansätze dazu gibt es z. B. in den Einzelhandelserlassen der Bundesländer Brandenburg und Hessen.

Glossar

Agglomerationsverbot

Verhinderung der zentrenschädlichen Ansammlung oder des Hinzutretens auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten, die nicht die Begriffsmerkmale eines Einkaufszentrums erfüllen.

Beachtliche Funktionsstörung

Von einer beachtlichen Funktionsstörung wird gesprochen, wenn von einem Einzelhandelsgroßprojekt ausgehende schädliche Auswirkungen als von beachtlichem Gewicht einzustufen sind und dadurch das Schutzobjekt – i. d. R. ein zentraler Versorgungsbereich – in seiner Versorgungsfunktion als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentrum ganz oder teilweise zerstört wird.

Beeinträchtungsverbot

Landesplanerische Zielvorgabe für Einzelhandelsgroßprojekte, dass von ihnen keine schädlichen Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche weder in der Standortgemeinde noch in den benachbarten Gemeinden ausgehen dürfen.

Einzelhandelsgroßprojekte

Sammelbegriff für großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauN-VO, die nur in Kerngebieten oder in eigens für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sind.

Erweiterungsverbot

Ausschluss der Planungen zur Erweiterung bestehender Altstandorte für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche.

Grundsätze der Raumordnung

Aussagen durch Gesetz (z. B. § 2 Abs. 2 ROG) oder als Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Raums, die insbesondere von öffentlichen Stellen in nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden müssen (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 ROG) und damit als öffentliche Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind.

Integrationsgebot

Landesplanerische Zielvorgabe für Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten, die nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen sind. Voraussetzung für die Erweiterung bereits vorhandener zentraler Versorgungsbereiche oder für die Entwicklung neuer Zentren in städtebaulich integrierter Lage ist ein vom Gemeinderat beschlossenes qualifiziertes Zentrenkonzept und dessen bauleitplanerische Umsetzung im Flächennutzungs- und Bebauungsplan.

Kongruenzgebot

Landesplanerische Zielvorgabe für Einzelhandelsgroßprojekte zur Verhinderung einer Überdimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten. Damit soll erreicht werden, dass Flächengröße und Kaufkraftbindung auf den jeweiligen Einzugsbereich abgestimmt

sind. Durch eine differenzierte Betrachtung der Sortimente und Versorgungsfunktionen (z. B. täglicher, mittelfristiger, langfristiger Bedarf) soll eine Ausrichtung auf die zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche (auch „zentralörtliche Versorgungsbereiche“) erreicht werden.

Regionale Einzelhandelskonzepte

Regionale Einzelhandelskonzepte sind (ergänzend zum traditionellen rechtlichen Instrumentarium zur Einzelhandelssteuerung) informelle Instrumente einer auf Konsens und Kooperation ausgerichteten Landes- und Regionalplanung. Zu den Kerninhalten gehören einerseits die Festschreibung eines regionalen Zentrumsystems – bestehend aus zentralen Versorgungsbereichen unterschiedlicher Stufen sowie regional bedeutsamen Ergänzungsstandorten – und andererseits die Verständigung auf regionalspezifische Prüfkriterien und -verfahren zur interkommunalen Abstimmung.

Sortimente

Als Sortiment wird die Gesamtheit aller angebotenen Waren und Dienstleistungen nach Arten bzw. Sorten eines Einzelhandelsbetriebs verstanden. Aus dem Kernsortiment lässt sich der typische Charakter eines Betriebes bestimmen. Rand- und Nebensortimente dienen der Angebotsergänzung und müssen dem Kernsortiment im Umfang deutlich untergeordnet sein. Randsortimente bedürfen zudem einer sachlichen Zuordnung zum Kernsortiment.

Üblicherweise werden die Sortimente zusätzlich nach ihrer Zentrenrelevanz eingestuft. Welche Sortimente zentrenrelevant oder nahversorgungsrelevant sind, ist grundsätzlich von den Gemeinden in einer ortsspezifischen Sortimentsliste festzulegen. Andernfalls wird die Zentrenrelevanz ausschließlich aus der Bestandssituation abgeleitet. Die Landesplanung sollte allerdings einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente verbindlich vorgeben.

Trading-down

Einzelbetriebliche Strategie zur Verringerung des Leistungs- und Qualitätsangebots von Produkten oder der Geschäftsausstattung, um die Nachfrage auf diese neuen Handelsformen umzulenken. Zugleich werden damit die dienstleistenden Einzelhandelsfunktionen herabgesetzt. Es entstehen Massengeschäfte mit kleinen Gewinnspannen.

Bei räumlicher Betrachtung führt Trading-down in den davon betroffenen Geschäftslagen zu einem Rückgang der bisherigen Angebots- und Qualitätsvielfalt und damit zu einer Verdrängung des traditionellen, gehobenen Einzelhandels. Zugleich nehmen Aufenthalts- und Umfeldqualität dieser Lagen ab.

Verbrauchernahe Versorgung

Der Begriff wird im ROG zwar nicht genannt; es handelt sich aber um ein „Schutzgut“, mit dem die für dieses Anliegen einschlägigen Grundsätze der Raumordnung aus § 2 Abs. 2 ROG zusammenfassend unterstützt werden (z. B. Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche).

Zentrale Versorgungsbereiche

Räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische

Angebote sowie diverse Infrastruktureinrichtungen – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Ein zentraler Versorgungsbereich setzt eine integrierte Lage voraus.

Erfasst werden mit diesem Begriff unterschiedliche Stufen von Zentren, nämlich Innenstadtzentren, Stadtteilzentren (auch Nebenzentren genannt), Grund- und Nahversorgungszentren in Stadtteilen und nichtstädtischen Gemeinden.

Ziele der Raumordnung

Verbindliche Vorgaben in Form von textlichen und zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Raums. Die Ziele müssen räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sowie vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen sein (§ 7 Abs. 2 ROG). Insbesondere öffentliche Stellen haben die Ziele zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG) und sind damit strikt an die Zielvorgaben gebunden.

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de