



Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel (Stand 17. April 2012)

Stellungnahme der Stadt Bergisch Gladbach

Der im Rahmen der Novellierung des Landesentwicklungsplans vorgelegte vorgezogene Entwurf des Teilplans Großflächiger Einzelhandel – LEP (E) bezieht sich auf Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung – das heißt er bezieht sich maßgeblich auf Einzelhandelsvorhaben, die oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1.200 Quadratmeter Geschossfläche liegen bzw. mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche umfassen (Großflächigkeitsschwelle) und die sich somit durch ihre Lage oder ihren Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auswirken können. Derartige großflächige Einzelhandelsvorhaben sind nach § 11 Abs. 3 BauNVO ausschließlich in Kerngebieten oder in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig.

Der Entwurf des LEP (E) formuliert Ziele und Grundsätze. Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindlich zu beachten. Grundsätze sind hingegen Vorgaben für die Abwägung und sind nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG zu berücksichtigen. Das heißt sie können prinzipiell bei der Abwägung mit anderen relevanten Belangen überwunden werden.

Stellungnahme zu den Festlegungen und Erläuterungen

Zu 1 Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen (Ziel)

Die Absicht, dass Kern- und Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel weiterhin ausschließlich im Allgemeinen Siedlungsbereich der Regionalpläne (ASB) verwirklicht werden können und somit die regionalplanerischen Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) tatsächlich für Gewerbe vorgehalten werden, ist positiv zu werten. Im Hinblick auf den Schutz kommunaler Gewerbeflächen greift dies allerdings zu kurz. Vielfach sind aufgrund der städtebaulichen Rahmenbedingungen auch innerhalb von ASB-Flächen Gewerbegebiete vorhanden und erforderlich.

Die Begründung zum Ausschluss von (großflächigem) Einzelhandel in GE- und GI-Flächen ist für die Kommunen regelmäßig mit erheblichem Aufwand verbunden, um zum Beispiel den Gewerbeflächenbedarf rechtswirksam nachzuweisen. Hier wäre eine Stärkung der Regelungskompetenz durch die Landes- bzw. Regionalplanung zugunsten des Schutzes von Gewerbeflächen, die auch innerhalb des ASB ausgewiesen werden, sinnvoll. Sofern dies im Rahmen des LEP (E) nicht geregelt werden kann, sollte eine klarere Steuerungsmöglichkeit im Zuge der weiteren LEP-Novellierung erfolgen.

Zu 2 Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen (Ziel)

Großflächige Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur in (ausgewiesenen) zentralen Versorgungsbereichen realisiert werden. Ausnahmen bilden Vorhaben mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten, sofern (nachweislich!)

- a) eine integrierte Lage innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs nicht möglich ist und
- b) die Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs dies erfordert und
- c) zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Laut mündlicher Aussage der Verfasserinnen des Entwurfs zum LEP (E) sind diese Kriterien kumulativ zu verstehen¹, das heißt es müssen alle Kriterien gleichermaßen zutreffen. Da sich diese Aussage in der Erläuterung nicht in dieser Eindeutigkeit wieder findet, wird angeregt, sie textlich zu konkretisieren.

Sofern innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs (ZVB) ein ausreichend dimensionierter Nahversorger besteht und/oder dort mobilisierbare Flächen vorhanden sind, sind die Ausnahmekriterien a) und b) aus kommunaler Sicht unkritisch. In diesem Fall kann zugunsten des ZVB nachgewiesen werden, dass im fußläufigen Einzugsbereich des ZVB kein (zusätzlicher) Nahversorger erforderlich ist bzw. dieser innerhalb des ZVB angesiedelt werden kann. Kritisch wird es allerdings dann, wenn im ZVB zum gegebenen Zeitpunkt kein Nahversorger vorhanden ist und nachgewiesen werden kann, dass die Ansiedlung eines Nahversorgers innerhalb des ZVB mangels kurzfristig mobilisierbarer Flächen nicht realisierbar ist. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass ein Standort im fußläufigen Einzugsbereich des ZVB gewählt wird. In der Konsequenz würde zwar die Versorgungssituation vor Ort gewährleistet, jedoch die Funktionsvielfalt des bestehenden ZVB mit seiner kleinteiligen Betriebsstruktur beeinträchtigt.

Die Kriterien a) und b) sollten daher so ausgestaltet werden, dass im fußläufigen Einzugsbereich eines ZVB nur dann großflächige Nahversorger angesiedelt werden können, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem vorhandenen ZVB liegen und durch eine städtebauliche Planung eine Integration in den ZVB gewährleistet wird. Zudem sollte definiert werden, durch wen (Kommune oder Antragsteller) die Beweislast zu erbringen ist.

Es muss sichergestellt werden, dass Nahversorgungsstandorte in den Wohngebieten – analog zum bisherigen § 24 a LEPro – ausschließlich in „nachhaltigen“, also städtebaulich integrierten, wohngebietsbezogenen Lagen realisiert werden dürfen. Die Praxis zeigt, dass bei einer klaren rechtlichen Haltung auch seitens der Betreiber städtebaulich angepasste und innovative Lösungen forciert werden. Hinsichtlich des demografischen Wandels einerseits und der Konzentrationstendenzen des Handels andererseits ist eine klare Positionierung der

¹ Veranstaltung des vhw zur Neuregelung der Einzelhandelssteuerung im Landesplanungsrecht NRW am 20. Juni 2012 in Bergisch Gladbach.

Landesplanung zugunsten einer wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung wünschenswert.

Hinsichtlich der unter dem Ziel 2 aufgeführten Leitsortimente ist die Frage zu stellen, ob eine Auflistung im Rahmen der Erläuterung des LEP (E) ausreichend rechtsverbindlichen Charakter haben kann.

Zu 3 Zentrenrelevante Kernsortimente: Beeinträchtigungsverbot (Ziel)

Kritisch ist die in den Erläuterungen aufgeführte Forderung, dass der entsprechende Nachweis grundsätzlich von der planenden Gemeinde zu erbringen ist. Im Sinne des Verursacherprinzips sollten derartige Nachweise für großflächige Vorhaben auch zulasten der Vorhabenträger zu erbringen sein.

Zu 4 Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche (Grundsatz)

Diese Regelung erschwert die Ansiedlung von Fachmärkten insbesondere in kleinen Kommunen. Die Kommunen müssen hiernach einerseits detaillierte Kenntnisse über örtliche sortimentsspezifische Kaufkraftkennzahlen vorhalten (einkaufen), andererseits sehr kleinteilige Festsetzungen im Rahmen der Bauleitplanung treffen. Damit ist ein hoher Aufwand verbunden. Eine zuverlässige Kontrolle im Alltagsbetrieb ist aufgrund der personellen Situation in den Kommunen, aber auch der saisonabhängigen Sortimente kaum möglich.

Zu 6 Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Kernsortimente (Grundsatz)

Hier soll das zentrenrelevante Randsortiment von großflächigen Vorhaben eine Größe von 2.500 Quadratmeter Verkaufsfläche innerhalb eines Sondergebiets nicht überschreiten. Einerseits unterliegt diese Regelung der Abwägung, kann also überwunden werden. Andererseits lässt sie ein Nebeneinander von mehreren Sondergebieten für derartige Vorhaben zu, was in der Summe zu sehr nachteiligen Auswirkungen in den Standort- bzw. Nachbargemeinden führen kann.

Zu 7 Überplanung von vorhandenen Standorten (Ziel)

Die Regelung kann die Erwartungshaltung von Eigentümern oder Betreibern entsprechender Immobilien gegenüber den Kommunen auslösen, mindestens den genehmigten Bestand planerisch zu sichern. Es sind aber städtebauliche Situationen denkbar, in denen durch eine Überplanung eine sukzessive Rückentwicklung von dezentral gelegenen Einkaufszentren forciert werden sollte. Zudem erscheint die Regelung als verbindliches landesplanerisches Ziel problematisch, da hier insbesondere in der Ausnahmeregelung zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe auftauchen.

Zu 9 Regionale Einzelhandelskonzepte (Grundsatz)

Es wird angeregt, im Sinne des bisherigen § 24 a (6) LEPro, Abweichungen von den Zielen und Grundsätzen des LEP (E) zuzulassen, sofern sie im kommunalen Einvernehmen sowie mit Zustimmung der Regionalräte verfasst werden.

Grundsätzliche Anregungen und Bedenken:

1. Der § 24 a (2) LEPro differenzierte die ZVBs nach ihrer Versorgungsfunktion. Demnach legen Gemeinden ZVB als Haupt-, Neben oder Nahversorgungszentrum in einem abgestuften Zentrensystem fest. Für die Beurteilung von Vorhaben ist eine Zentrenhierarchie von elementarer Bedeutung, da die Kaufkraftbindung nach der Funktion des zentralen Versorgungsbereichs bewertet und somit in Relation zum zu versorgenden Teilraum gesetzt werden muss. Diese Differenzierung findet sich im Entwurf des LEP (E) jedoch weder in einem der Ziele noch in den Erläuterungen wieder. Es ist anzuregen, die Abstufung des § 24 a (2) LEPro explizit beizubehalten und textlich aufzunehmen.
2. Bislang waren durch den § 24 a LEPro eindeutige Kriterien für die Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen (Haupt- und Nebenzentren) definiert. Demnach zeichnen sich Haupt- und Nebenzentren unter anderem aus durch: ein vielfältiges und dichtes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen der Verwaltung, der Bildung, der Kultur, der Gesundheit, der Freizeit und des Einzelhandels und eine städtebaulich integrierte Lage sowie gute verkehrliche ÖPNV-Einbindung.
Dies sind sinnvolle Kriterien, da sie Zentren nicht nur als reine Einkaufsstandorte sondern Zentren im Sinne von Kristallisationsorten zur allgemeinen Versorgung der Bevölkerung verstehen – und somit reine Einzelhandelsagglomerationen ausgeschlossen werden. Da sich diese Kriterien weder in den Zielen noch in den Erläuterungen des LEP (E) wieder finden, ist zu befürchten, dass auch die Rechtsprechung von diesen Kriterien abweicht und nach freien Kriterien formal ausgewiesene ZVBs als besonders schutzwürdig anerkennt. Dies stünde der kulturellen Bedeutung der multifunktionalen Zentren der europäisch geprägten Stadt entgegen. Der Verweis auf den Einzelhandelserlass, der sich wiederum auf den nicht mehr gültigen § 24a LEPro bezieht, reicht hier nicht aus. Hier bedarf es einer klaren Positionierung des Gesetzgebers. Eine klare Definition von Nahversorgungszentren ist ebenso notwendig.
3. Unklar ist, ob zentrale Versorgungsbereiche formal von den Gemeinden ausgewiesen sein müssen, um den Schutzstatus als zentraler Versorgungsbereich sicherzustellen.

Umgekehrt ist offen, ob faktisch bestehende zentrale Versorgungsbereiche, die nicht

oder nur unzureichend formal ausgewiesen sind, ausreichend geschützt sind. Die bisherige Rechtsprechung war hier eindeutig, bezog sich allerdings auf den § 24a LEPro, der nunmehr keine gültige Rechtsgrundlage mehr bietet.

Aus kommunaler Sicht ist zu empfehlen, die Regelungen des LEP (E) deutlich konkreter zu verfassen und Klarstellungen nicht der Rechtsprechung zu überlassen bzw. sich auf die aktuelle Rechtsprechung zu berufen. Seitens der Rechtsprechung könnte es etwa missverstanden werden, dass bislang im § 24 a LEPro klar geregelte Sachverhalte bewusst im LEP (E) vom Gesetzgeber herausgenommen wurden, um den rechtlichen Rahmen zu liberalisieren. Sofern es sich um in der Praxis bewährte bzw. der einheitlichen Handhabung dienende Regelungen handelt, wie etwa klare Kriterien zur Abgrenzung von ZVBs, würde das dem Ansinnen des vorgelegten Entwurfs entgegenstehen.

4. Kritisch erscheint die durchgängige Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „wesentlichen Beeinträchtigung“. Im Gegensatz zur Begrifflichkeit der „Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche“ kann er im Sinne des § 34 (3) BauGB als „schädliche Auswirkung“ interpretiert werden. Eine derartig deutliche Funktionsstörung setzt den Nachweis von warengruppenspezifischen Verlagerungseffekten von über zehn Prozent voraus. Es ist daher zu befürchten, dass aufgrund der so hoch angesetzten Hürde die landesplanerische Steuerungswirkung nicht zum Tragen kommt.

Es wird daher insgesamt angeregt, die im Entwurf vorliegenden Formulierungen zu überprüfen. Unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z.B. „wesentliche Beeinträchtigung“, „geringfügige Erweiterung“, „funktionsgerecht“ oder „tatsächliche ZVBs“ sollten durch richterlich anerkannte Begriffe ersetzt werden.

Abschließend wird angeregt, den Einzelhandelserlass NRW, der zahlreiche Bezüge zu Regelungen des § 24a LEPro herstellt, die nicht mehr rechtskräftig sind, zeitnah zu aktualisieren und den Regelungen des LEP (E) anzupassen.

**Zum Umweltbericht zur Aufstellung eines Landesentwicklungsplans NRW . Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel (Entwurf vom 17. April 2012)
Stellungnahme der Stadt Bergisch Gladbach**

Keine Bedenken