

*Heinz Konze, Michael Wolf*

## **Kernaussagen aus dem Positionspapier der AG Einzelhandel**

URN: urn:nbn:de:0156-3731028



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 4 bis 8

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

## **Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!**

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Heinz Konze, Michael Wolf

## Kernaussagen aus dem Positionspapier der AG Einzelhandel

Unter dem Leitmotiv „Einzelhandel planvoll steuern“ hat die Arbeitsgruppe das nach wie vor hochaktuelle Thema der raumordnerischen Rahmensetzung für die Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen bearbeitet. Die Arbeitsgruppe hat zunächst Kernpunkte für eine neue rechtsichere und effektive Regelung zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels erarbeitet und mit einem Positionspapier (Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern, Positionspapier aus der ARL, Nr. 87, Hannover 2011, [http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper\\_87.pdf](http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_87.pdf)) in den politischen Meinungsbildungsprozess eingebracht. Die Kernaussagen dieses Positionspapiers werden im Folgenden auszugsweise und zusammengefasst wiedergegeben:

- *Anlass* für die Themenbearbeitung waren Gerichtsentscheidungen zu §24a LEPro, die zum Wegfall wichtiger Rechtsgrundlagen zur landesplanerischen Steuerung des Einzelhandels geführt haben. Zielsetzung ist, bestimmte oder bestimmbar Ziele zur Standortwahl und zur Dimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten für eine neue effektive und rechtssichere raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels zu erarbeiten.
- *Ausgangslage* ist das raumordnerische Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse mit der Zielsetzung des Erhalts der Innenstädte und der örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche sowie der möglichst verbrauchernahen, ÖPNV-orientierten Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen.

Veränderte sozio-ökonomische und demographische Rahmenbedingungen (bei Letzteren insbesondere Bevölkerungsrückgang und Alterung) sowie verändertes Kundenverhalten (u. a. Erlebniskauf, starke Preis-Qualität-Orientierung und Bequemlichkeitskauf) haben in den letzten Jahren zu stagnierenden einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben geführt.

Betriebstypenwandel, extremes Verkaufsflächenwachstum sowie starke Konzentrationsprozesse in der Einzelhandelsentwicklung haben in der Vergangenheit insgesamt zu einer Verlagerung auf autoorientierte, nicht integrierte Standorte geführt und zugleich den Wettbewerbsdruck auf den Einzelhandel in den städtischen Zentren verstärkt.

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.

Da die Wirksamkeit des ausdifferenzierten städtebaulichen Instrumentariums zur Einzelhandelssteuerung nicht nur von der städtebaulichen Erforderlichkeit im Sinne

des §1 Abs. 3 BauGB, sondern letztlich vom Einsatzwillen der einzelnen Gemeinde abhängt, ist eine vorlaufende und ergänzende Steuerung des Einzelhandels auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung auch weiterhin notwendig, um landesweit dem Ziel der verbrauchernahen Versorgung in ausgewogenen Siedlungsstrukturen in allen Teilräumen des Landes gerecht zu werden.

- *Raumordnerische Regelungskompetenz:* Raumordnerische Festlegungen durch Ziele und Grundsätze zur Zentrenorientierung für Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des §11 Abs. 3 BauNVO müssen sich auf die überörtliche Planung konzentrieren und müssen durch überörtliche Interessen i. S. der Aufgabenstellung der Raumordnung gerechtfertigt sein.

Eine „Überörtlichkeit“ und damit die Notwendigkeit einer raumordnerischen Steuerung aller Einzelhandelsgroßprojekte ergibt 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).

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.

Die Festlegungen müssen selbstverständlich den Anforderungen des deutschen Rechts wie dem Gebot der Verhältnismäßigkeit und dem Willkürverbot entsprechen, hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein, mit den Mitteln der Bauleitplanung umgesetzt werden können und Ergebnis einer sachgerechten und abschließenden Abwägung sein. Außerdem müssen die formellen Verfahrensanforderungen erfüllt sein. Raumordnerische Festlegungen, die dem deutschen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, sind „durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt“ und erfüllen die weiteren Kriterien der EuGH-Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit.

- Wesentliche Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung sind Gegenstand und Schutzgut landesplanerischer Festlegungen. Gegenstand der zukünftigen landesplanerischen Vorgaben sollen nicht nur alle Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des §11 Abs. 3 BauNVO sein, sondern auch Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Neben der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist wichtigstes Schutzgut des landesplanerischen Steuerungssystems die möglichst verbrauchernahe Versorgung, mit der die in §2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätze konkretisiert werden.

Innerhalb seines Gestaltungsspielraums sollte der Plangeber 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 Steuerungsinstruments sowie die Vereinbarkeit mit den rechtlichen Anforderungen an raumordnerische Zielvorgaben ausführlich darzulegen. Sofern Schwellenwerte verwendet werden, ist für jeden Schwellenwert auch die Frage zu beantworten, ob ein numerisch-präziser Wert an dieser Stelle geeignet ist, um den vielfältigen Verhältnissen des Einzelfalls gerecht zu werden.

- *Empfehlungen für landesplanerische Festlegungen* werden gegeben zu den Themenschwerpunkten zentrale Versorgungsbereiche (Integrationsgebot), zentralörtliche Versorgungsfunktion (Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot), zu Vorgaben für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel und zum raumordnerischen Verbot zentrenschädlicher Agglomerationen.

Gemäß raumordnerischem Integrationsgebot sind Kerngebiete und Sondergebiete für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur noch in zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen. 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. 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.

Die Gemeinden legen in einer ortsspezifischen Sortimentsliste fest, welche Sortimente zentrenrelevant oder nahversorgungsrelevant sind. Das Land sollte allerdings einen Katalog zentrenrelevanter Leitsortimente verbindlich vorgeben, die in den ortsspezifischen Sortimentslisten stets als zentrenrelevant einzuordnen sind.

Um raumordnungswidrige Überdimensionierungen von Einzelhandelsgroßprojekten auszuschließen, muss deren Planung nach Art und Umfang der zentralörtlichen Versorgungsfunktion des jeweiligen Zentralen Ortes und dessen Verflechtungsbereiches entsprechen. In NRW muss dafür auf die tatsächlichen Verflechtungsbereiche zurückgegriffen werden. Gemäß Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2010 ist eine wesentliche Überschreitung in der Regel gegeben, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt wird.

In zentralen Versorgungsbereichen dürfen aufgrund geplanter Einzelhandelsgroßprojekte keine schädlichen Auswirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde und vor allem in den benachbarten Gemeinden zu erwarten sein (Beeinträchtigungsverbot).

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 – empirisch bestätigte – 2.500 m<sup>2</sup> ) beträgt, dürfen großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten ausnahmsweise auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche geplant werden. Da sich die absolute Obergrenze für das Randsortiment bisher empirisch nicht bestätigen ließ, sollte die Großflächigkeitsgrenze von 800 m<sup>2</sup> 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 Randsortimente in bereits bestehenden Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sind bei der Bestimmung der Obergrenze für kumulierende Vorhaben einzubeziehen.

Zur Verhinderung neuer zentrenschädlicher Agglomerationen ist den Gemeinden durch die Landesplanung i.S. des Anpassungsgebotes des §1 Abs. 4 BauGB 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.

Bei der Ausgestaltung der landesplanerischen Zielvorgaben muss der Regionalplanung noch ein ausreichender Konkretisierungsspielraum für regionspezifische Gegebenheiten verbleiben. Im Sinne der Arbeitsteilung bietet sich an zu prüfen, ob in Nordrhein-Westfalen regionalbedeutsame zentrale Versorgungsbereiche und Ergänzungsstandorte für den Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten durch den Regionalplan verbindlich gemacht werden sollten.

- Als flankierende Maßnahmen spielen informelle Instrumente der Landes- und Regionalplanung eine immer wichtiger werdende Rolle. So ist für eine Erfolg versprechende Information, Beratung und Moderation ein dauerhaftes Einzelhandelsmonitoring unverzichtbar. Außerdem prädestinieren die Regionalplanung die übergemeindliche Perspektive und die fachliche Qualifikation, bei konkreten interkommunalen Konfliktfällen zu vermitteln oder Diskussionsprozesse zur regionalen Einzelhandelspolitik moderierend zu begleiten.

Für Modellvorhaben und Wettbewerbe mit Vorbildwirkung 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.

Um die Wirkung regionaler Einzelhandelskonzepte für mehr Planungssicherheit für Kommunen und Investoren und dadurch für mehr Versorgungssicherheit für die Bevölkerung zu optimieren, empfiehlt sich – mit Blick auf die Erfahrungen in Hannover und Stuttgart – die Prüfung einer angemessenen Verknüpfung dieses „weichen“ informellen Ansatzes mit den „harten“ formellen verbindlichen Zielen eines Regionalplanes.

Schließlich wird eine Überarbeitung des nordrhein-westfälischen Einzelhandelserrlasses unter Einbeziehung einer aufzustellenden Checkliste mit inhaltlichen Mindestanforderungen für Verträglichkeitsgutachten empfohlen.

## Autoren

Heinz **Konze** (\*1947), Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen. Vom 01.01.1976 bis 31.12.2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Seit 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat für Wirtschaft, Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung; seit 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, seit 2008 pensioniert. Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, seit 1995 Ordentliches Mitglied der ARL, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Dr. rer. pol. Michael **Wolf** (\*1962), Dipl.-Volkswirt, 1987 bis 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1993 Dezernent bei der Bezirksregierung Münster im Regionalplanungsdezernat. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL, von 2001 bis 2005 Geschäftsführer der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.