



Bezirksregierung Münster Regionalplanungsbehörde

Geschäftsstelle des Regionalrates

Tel.: 0251/411-1755 Fax: 0251/411-81755 E-Mail: geschaeftsstelle-regionalrat@brms.nrw.de

Sitzungsvorlage 41/2012

Entwurf des Landesentwicklungsplans NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

- Bericht
- Entwurf für eine Stellungnahme an die Landesplanungsbehörde

Berichterstatter: Regionalplaner Gregor Lange

Bearbeiter: Oberregierungsrat Jörg Knebelkamp
Tel.: 0251/411-1721

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

- TOP 3 der Sitzung der Planungskommission am 29.08.2012
- TOP 4 der Sitzung des Regionalrates am 17.09.2012

Beschlussvorschlag

für die Planungskommission

- Zustimmung Kenntnisnahme

für den Regionalrat:

- Zustimmung Kenntnisnahme

Sachdarstellung:

Bericht zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

1. Einzelhandelsrelevante allgemeine Grundsätze für die Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG), zugleich Zielvorstellungen des LEP

Räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit, vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf zentrale Orte

Schutz des Freiraums, Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum

Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen

Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche

Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität

2. Regelungsstruktur des LEP - sachlichen Teilplans

Wirkung der Regelungen des LEP: Vorgaben für die gemeindliche Bauleitplanung

Regelungen im Überblick:

- Zuweisung von Baugebieten für großflächige Einzelhandelsvorhaben zu **Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)** - Ziel 1
- Differenzierung nach Sortimenten
 - + **Zentrenrelevante Kernsortimente:**
Zuweisung von Baugebieten für großflächige Einzelhandelsvorhaben zu **Zentralen Versorgungsbereichen (ZVB)** - Ziel 2 Satz 1, Ausnahmen für Nahversorgungsstandorte - Ziel 2 Satz 2,
 - + Nicht zentrenrelevante Kernsortimente:
Ausweisung von Sondergebieten **auch außerhalb von ZVB** möglich (Ziel 5), solange im ASB
- Schutz der **ZVB vor wesentlicher Beeinträchtigung** durch konkurrierende Bauleitplanung - Ziel 3, Ziel 2 Satz 2, Ziel 5, Ziel 7 Satz 3
- **Sonderstellung** für großflächige Betriebe mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (**Möbel-, Bau und Gartenmärkte**)
 - + **Kongruenz** zwischen der Kaufkraft der Ansiedlungsgemeinde und des aufgrund der Verkaufsfläche zu erwartenden Gesamtumsatzes derartiger Vorhaben (Grundsatz 4, also abwägungstauglich)
 - + **Beschränkung der zentrenrelevante Randsortimente**
 - ++ auf **10 %** der Verkaufsfläche (Ziel 5 Satz 1, also zwingend)
 - ++ auf **2.500 qm** Verkaufsfläche pro SO-Gebiet (Grundsatz 6, also abwägungstauglich)
- Bauleitplanung für **Alt-Betriebe** an raumordnungswidrigen Standorten unter Beschränkung auf den Bestand, ggf. einschließlich geringfügiger Erweiterungen möglich - Ziel 7)
- Verpflichtung der Bauleitplanung, auf **Einzelhandelsagglomerationen** einzuwirken (Ziel 8)
 - + Verhindern bzw. Beschränken, wenn sie außerhalb von ASB liegen,
 - + Zentrenrelevante Sortimente verhindern bzw. beschränken, wenn Agglomeration außerhalb von ZVB liegt,
 - + Wesentliche Beeinträchtigungen von ZVB durch Agglomeration verhindern
- **Regionale Einzelhandelskonzepte** sind bei der Bauleitplanung abwägungsrelevant - Ziel 9

3. Unterschiede zu § 24 a LEPro

Keine Sonderregelung zu FOC (Factory Outlet Centre)

- es gelten die allgemeinen Anforderungen

Verzicht auf materiell-rechtliche Anforderungen an zentrale Versorgungsbereiche

- Anforderungen sind durch Rechtsprechung abschließend geregelt

Verzicht auf die Pflicht zur Darstellung "Allgemeiner Siedlungsbereiche mit Zweckbindung"

- hindert regionalen Planungsträger nicht daran, bei Bedarf, weitere ASBZ für großflächigen Einzelhandel auszuweisen und mit textlichen Zielen zu versehen

Verzicht auf Regelungen zum Einzelhandel in Großeinrichtungen für Freizeit, Sport, Erholung, Kultur

- wurden bisher im Münsterland nicht angewandt

4. Bewertung und Ansätze für Stellungnahmen

Im allgemeinen bilden die Festlegungen des LEP - Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Interessen planender Gemeinden einerseits und den Interessen von Gemeinden, die Auswirkungen von Planungen benachbarter Gemeinden ausgesetzt sind, andererseits.

Ein Bedürfnis nach Änderungen oder Ergänzungen im Detail besteht in folgenden Punkten:

4.1 Ziel 1 - Standorte für Baugebiete nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.

Zweck dieser Regelung:

Flächen, die aufgrund der Bedarfsermittlung für die emittierende Wirtschaft zur Verfügung stehen sollen (GIB), sollen nicht in großem Umfang anderweitig verbraucht werden.

Schutz des Freiraums, Verminderung des Flächenverbrauchs und des Verkehrs.

4.1.1 Begründungsdefizit

Die Erläuterung zu Ziel 1 begründet lediglich, warum Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) von Nutzungen wie z. B. der Einzelhandelsnutzung freizuhalten sind. Zum Freiraumschutz nimmt sie nicht Stellung.

Vorschlag:

Da die Wirksamkeit der Vorschrift als Ziel bei einer unzulänglichen Abwägung in Frage steht, sollte die Landesplanungsbehörde auf das Begründungsdefizit hingewiesen werden.

4.1.2 Keine großflächige Einzelhandelsansiedlung in Ortsteilen unter 2000 Einwohner möglich

Die Zielformulierung verbietet die Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsvorhaben in Ortsteilen, die nicht als Allgemeine Siedlungsbereiche festgelegt sind und somit raumordnungsrechtlich dem Freiraum zugehören, also in Ortsteilen mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern.

Dies kann der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben entgegenstehen, weil Neuansiedlungen aktuell i.d.R. die Grenze der Großflächigkeit überschreiten.

Je nach räumlicher Lage und Größe des Ortsteils kann die Ansiedlung eines kleineren großflächigen Einzelhandelsbetriebs in diesen Ortsteilen aber durchaus raumordnungsfachlich verträglich sein.

Die Gemeinde Reken hat zum gleichgerichteten Ziel 4 des Regionalplanentwurfs angeregt, das Ziel so zu fassen, dass auch für den Ortsteil Klein-Reken ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb zulässig wird.

Vorschlag:

Der Regionalrat regt bei der Landesplanungsbehörde an, bei Ziel 1 eine Ausnahmeregelung dergestalt aufzunehmen, dass Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment auch in nicht als All-gemeiner Siedlungsbereich festgelegten Ortsteilen dargestellt und festgesetzt werden dürfen, soweit

- diese Bauleitplanung zur Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs erforderlich ist und
- zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Begründung:

Die Formulierung orientiert sich am Wortlaut einer Ausnahmenvorschrift in Ziel 2 (dort: Ausnahme von der Pflicht zur Planung in zentralen Versorgungsbereichen zugunsten von Nahversorgungsstandorten). Der Vorschlag erlaubt es Gemeinden, in nicht als ASB dargestellten Ortsteilen aufgrund einer Einzelfallprüfung Baurecht für kleinere großflächige Einzelhandelsbetriebe zu schaffen.

Der Umstand, dass die betreffenden Ortsteile nicht als ASB festgelegt sind, bedeutet, dass sie auf die Einrichtungen zur Deckung des eigenen Bedarfs beschränkt sind, aber keine Expansion erfahren dürfen. Die Einwohner dieser Ortsteile dürfen daher - ebenso wie die Einwohner von als ASB dargestellten Ortsteilen - durchaus auch eine angemessene Ausstattung mit Einzelhandelsbetrieben beanspruchen.

Der Schutz der zentralen Versorgungsbereiche ist durch die formulierte Voraussetzung gewährleistet.

Alternative:

Keine Stellungnahme

Der Regionalrat geht dann davon aus, dass in Ortsteilen unter 2.000 Einwohnern die Umsatz erwartungen der Einzelhandelsunternehmen regelmäßig ein Hindernis für die Errichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe darstellt, sodass kein Bedarf für eine Ausnahmenvorschrift besteht. Hinzu kommt, dass kleinere großflächige Einzelhandelsbetriebe unter Umständen nicht § 11 Abs. 3 BauNVO unterfallen, nämlich dann, wenn von ihnen im Einzelfall allenfalls unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und die städtebauliche Entwicklung und Ordnung ausgehen können, sodass diese Betriebe dann auch nicht dem ASB-Gebot von Ziel 1 unterfallen.

Abwägung:

Die Alternative ist jedoch nicht vorzugswürdig, weil eine Vielzahl von rein städtebaulichen Gründen zur Sondergebietspflicht nach § 11 Abs. 3 BauNVO und - sofern Ziel 1 nicht ergänzt wird - zum Ausschluss dieser Betriebe aus kleineren Ortsteilen führen können (z.B. Ortsbild, Planungsbedürfnis hinsichtlich der verkehrlichen Anbindung), auch wenn keine raumordnungsfachlichen Bedenken in Bezug auf Einzelhandelsbelange bestehen. Außerdem ist es aus regionalplanerischer und städtebaulicher Sicht wünschenswert, Gemeinden dazu anzuregen, Einzelhandelsbetriebe mit einer Sondergebietsplanung zu planen und dabei alle auftretenden Probleme zu bewältigen; eine Genehmigung durch die Bauaufsichtsbehörde, die möglich ist, wenn die Sondergebietspflicht verneint wird, wird dem regelmäßig bestehenden Planungsbedürfnis nicht gerecht. Dies spricht dafür, Gemeinden mit Hinweis auf die vorgeschlagene Ausnahmenvorschrift auf die Planungsmöglichkeit zu verweisen.

Folgerungen für den Regionalplanentwurf:

Ziel 4 sollte entsprechend angepasst werden bzw. im Fall der Alternative sollte die anregende Gemeinde entsprechend beschieden werden.

4.2 Grundsatz 6 - Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente

Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebiets für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment soll 2.500 qm Verkaufsfläche nicht überschreiten.

Zweck:

Schutz der zentralen Versorgungsbereiche vor Funktionsverlust durch Abfluss von Nachfrage nach Randsortimenten von Möbel-, Bau- und Gartenmärkten

Anders als in § 24a LEPro ist die 2.500 qm-Grenze kein Ziel der Raumordnung mehr sondern nur noch Grundsatz.

In der Begründung dieses Grenzwertes im LEP - Sachlichen Teilplan wird allein auf die langjährige bundesweite Verwaltungspraxis hingewiesen.

4.2.1 Höhe des Grenzwerts

Aus dem Regionalrat ist kritisiert worden, dass der Grenzwert von 2.500 qm für zentrenrelevante Randsortimente zu hoch sei.

Diese Kritik wurde der Landesplanungsbehörde schriftlich und mündlich vorgetragen. Dabei wurde auf das der Landesplanungsbehörde vorliegende Gutachten und auf die von der Landesplanungsbehörde erarbeitete Erläuterung zu Grundsatz 6 verwiesen. Dort wird ausgeführt, dass die Verkaufsflächen für die üblichen Randsortimente von Möbel-, Bau- und Gartenmärkten in Grundzentren und kleineren und mittelgroßen Mittelzentren die 2.500qm-Grenze in der Regel unterschreiten, sodass ein Möbel-, Bau- oder Gartenmarkt die Versorgungsfunktion der ZVB der Umgebung hinsichtlich dieser Sortimente erheblich schwächen kann.

Die Landesplanungsbehörde hat mündlich entgegnet, dass die Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 2.500 qm Verkaufsfläche eine eingeführte Größe darstelle, an der sich der Flächenbestand der vorhandenen Märkte orientiere. Die Beibehaltung dieser Grenze sei im Sinne der Gleichbehandlung hinzukommender Märkte wünschenswert. Zudem erscheine es schwierig, einen niedrigeren Grenzwert sachgerecht zu begründen.

Vorschlag: Verzicht auf eine schriftliche Stellungnahme zur 2.500 qm-Schwelle

Begründung:

Der Grenzwert von 2.500 qm stellt nicht die einzige Begrenzung für zentrenrelevante Randsortimente dar; hinzu kommen die Begrenzung dieser Sortimente auf 10 % der Verkaufsfläche und das Beeinträchtigungsgebot, nach dem zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden durch den absoluten Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen. In der Verwaltungspraxis fordern die Regionalplanungsbehörden von den planenden Gemeinden detaillierte und umfangreiche Gutachten, die die Beachtung des Beeinträchtigungsverbots belegen.

Alternative: Wiederaufgreifen der Kritik an der 2.500 qm-Schwelle

Die Alternative wird angesichts der vorgetragenen Gesichtspunkte nicht für vorzugswürdig gehalten.

4.2.2 Problem: Unterlaufen der 2.500qm-Schwelle durch benachbarte Sondergebiete

In der Erläuterung zu Grundsatz 6 wird ausgeführt, dass ein Unterlaufen der Obergrenze für zentrenrelevante Randsortimente durch kumulierende Vorhaben - zum Beispiel durch zwei nebeneinander geplante Sondergebiete für Möbelhäuser - zu verhindern ist. Diese Forderung ist nachvollziehbar, weil sich die zentrenchädlichen Auswirkungen von Randsortimenten bei benachbarten Vorhaben kumulieren können. Durch einen Hinweis in den Erläuterungen wird das Kumulationsverbot jedoch kein wirksamer Grundsatz der Raumordnung.

Vorschlag:

Der Regionalrat empfiehlt der Landesplanungsbehörde, Grundsatz 6 dahingehend zu ergänzen, dass bei Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang geplant werden, die genannte absolute Obergrenze für die zentrenrelevante Randsortimente insgesamt nicht überschritten werden soll.

4.3 Ziel 7 - Überplanung von vorhandenen Standorten

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

Zweck:

Möglichkeit für die Gemeinden, bestehende Einzelhandelsbetriebe in Bereichen, in denen sie nach den Zielen der Raumordnung an sich unzulässig sind, zu überplanen und dadurch Erweiterungen zu verhindern oder auf ein Maß zu beschränken, das lediglich eine Anpassung an geänderte Kundenerwartungen darstellt.

4.3.1 Unklarheit, ob die Ausnahme auch für Standorte außerhalb von ASB gelten soll

Nach dem Wortlaut dieses Zieles erscheint es unklar, ob die Möglichkeit der Überplanung von vorhandenen Standorten auch für solche Betriebe gelten soll, die nicht nur außerhalb von ZVB, sondern auch außerhalb von ASB liegen. Der Wortlaut "Vorhandene Standorte ... außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen..." lässt die Auslegung zu, dass es sich bei dieser Vorschrift nur um eine Ausnahme von der in Ziel 2 enthaltenen ZVB-Pflichtigkeit handeln soll, nicht aber auch um eine Ausnahme von der in Ziel 1 formulierten ASB-Pflichtigkeit. Im Münsterland bestehen einige Möbelmärkte in Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen und einige Gartenmärkte im Freiraum, also in beiden Fällen außerhalb eines Allgemeinen Siedlungsbereichs. Es erscheint aber unerheblich, ob diese Betriebe in Allgemeinen Siedlungsbereichen ansässig sind oder nicht. In beiden Fällen haben sich die Einzelhandelsstrukturen auf die Existenz der Betriebe eingestellt, eine Betriebsaufgabe ist aufgrund vorhandener Baugenehmigungen i.d.R. nicht zu erwarten, eine Überplanung zwecks Begrenzung künftiger Erweiterungen wünschenswert.

Vorschlag:

Der Regionalrat bittet die Landesplanungsbehörde, in den Erläuterungen zu Ziel 7 oder in der Zielformulierung selbst klarzustellen, dass Ziel 7 auch eine Ausnahmegvorschrift zu Ziel 1, der Pflicht der Planung im Allgemeinen Siedlungsbereich, darstellt.

4.4 Ziel 8 - 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.

Zweck: Anwendung der Ziele 1 bis 3 auch auf eine Situation, in der einzelne Betriebe an sich aus einzelhandelsplanerischer Sicht unproblematisch sind, aber die Ballung dieser Betriebe die Effektivität der betreffenden Ziele behindert.

4.4.1 Der Begriff "zentrenschädliche Einzelhandelsagglomeration" ist unbestimmt

Der Begriff ist unbestimmt und unterscheidet sich von dem in vier andere Ziele verwendeten Begriff der "wesentlichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche", der in den Erläuterungen zu Ziel 3 hinreichend definiert wird.

Die Landesplanungsbehörde hat mündlich erläutert, dass sie eine Gleichbehandlung von Einzelhandelsagglomerationen mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren bewirken möchte. Dies ist nachvollziehbar, weil mehrere selbständige, für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration zu ähnlich schädlichen raumordnerischen Auswirkungen führen können. Dieser Zweck wird aber aus der Zielformulierung und den Erläuterungen nicht hinreichend deutlich.

Vorschlag:

Der Regionalrat gibt zu bedenken, dass der Begriff der "zentrenschädlichen Einzelhandelsagglomeration" unbestimmt ist und in den Erläuterungen zu Ziel 8 nicht hinreichend definiert ist. Der Regionalrat regt an, die Zielformulierung oder die Erläuterungen so zu ergänzen, dass eine Gleichbehandlung von Einzelhandelsagglomerationen mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren herbeigeführt werden kann.

4.4.2 Abwehr zentrenrelevanter Kernsortimente außerhalb von ZVB dosieren!

Es erscheint ausreichend, zentrenrelevanten Kernsortimente nur dann zu verlagern bzw. zu verhindern, wenn sie zusammengenommen auf Verkaufsflächen angeboten werden, die die Schwelle der Großflächigkeit überschreiten. Werden zentrenrelevanten Kernsortimenten auf Verkaufsflächen angeboten, die zusammen die Schwelle zur Großflächigkeit unterschreiten, werden von der jeweiligen Einzelhandelsagglomeration kaum negativen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und die wohnortnahe Versorgung ausgehen.

Vorschlag:

Der Regionalrat schlägt der Landesplanungsbehörde vor, Satz 2 so neu zu fassen, dass in Einzelhandelsagglomerationen außerhalb zentraler Versorgungsbereiche zentrenrelevante Sortimente unterhalb der Großflächigkeit hingenommen werden können oder auf Satz 2 zu verzichten, weil ein gewisses Maß an Schutz zentraler Versorgungsbereiche bereits durch Satz 3 bewirkt wird.

5. Die Rolle des Regionalrats

Der Regionalrat hatte um Klärung seiner Rolle im Zusammenhang mit dem LEP - Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel gebeten.

Wesentliche Rahmenbedingungen für die Einzelhandelsansiedlung werden durch den Regionalplan getroffen. Dies betrifft zunächst die Festlegung von Allgemeinen Siedlungsbereichen. Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe werden durch den LEP - Sachlichen Teilplan an Allgemeine Siedlungsbereiche gebunden, Einzelhandelsagglomerationen außerhalb der Allgemeinen Siedlungsbereiche ist von den Gemeinden entgegen zu wirken. Da der Regionalrat über die Aufstellung und Änderung des Regionalplans und damit über die Festlegung von Allgemeinen Siedlungsbereichen entscheidet, nimmt er mittelbar auch Einfluss auf Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe. Im laufenden Regionalplanverfahren liegen einige Stellungnahmen von Gemeinden vor, die erreichen möchten, dass bestimmte Flächen zu Allgemeinen Siedlungsbereichen werden sollen, weil dort Einzelhandelsbetriebe bestehen oder angesiedelt werden sollen. Der Regionalrat entscheidet in

diesem Zusammenhang mittelbar über Ansiedlungsmöglichkeiten von Einzelhandelsbetrieben.

Eine weitere Einflussmöglichkeit besteht darin, dass der Regionalrat informelle Koordinations- und Vermittlungstätigkeiten bei konkurrierenden Ansiedlungsbestrebungen von Gemeinden wahrnehmen kann. In diesem Zusammenhang könnte durch den Regionalrat auch auf die Vereinbarung von regionalen Einzelhandelskonzepten in Teilgebieten des Planungsbezirks hingewirkt werden.

Eine weitere Mitwirkungsfunktion kommt dem Regionalrat im Zusammenhang mit landesplanerischen Anpassungsverfahren nach § 34 Landesplanungsgesetz zu. Nach dieser Regelung haben Gemeinden

- zu Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans bei der Regionalplanungsbehörde anzufragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen,
- vor Beginn des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB der Regionalplanungsbehörde eine Ausfertigung des Entwurfs des Bauleitplans zuzuleiten, damit die Regionalplanungsbehörde landesplanerische Bedenken hinsichtlich der Anpassung an die Ziele der Raumordnung und der Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung geltend machen kann.

Wenn es die Regionalplanungsbehörde oder die Gemeinde für geboten hält, findet eine Erörterung der Planungsabsicht statt. Kommt danach keine Einigung zustande, befindet die Regionalplanungsbehörde im Einvernehmen mit dem Regionalrat über nicht ausgeräumte Bedenken (§ 34 Abs. 3 Landesplanungsgesetz). In diesem Zusammenhang kann der Regionalrat Belange der planenden Gemeinden, aber auch der benachbarten Gemeinde und der gesamten Region in die landesplanerische Prüfung einbringen und - sofern eine einvernehmliche Beurteilung nicht zustande kommt - eine Entscheidung der Landesplanungsbehörde herbeiführen.

Der beiliegende Bericht enthält eine Auswertung des bezeichneten Entwurfs und eine Erläuterung des Ergänzungsbedarfs, der in einigen Punkten gesehen wird.

Der beiliegende Entwurf für eine Stellungnahme greift den zuvor erläuterten Ergänzungsbedarf auf und begründet ihn.

Entwurf/erstellt von: hf

September 2012

Az.: 32.02.02.02

Bearb.1: Herr Knebelkamp

Raum: 364

Tel.: 1721

Bearb.2:

Raum:

Tel.:

E-Mail: joerg.knebelkamp@brms.nrw.de

Fax:

Haus: Domplatz 1 - 3

Kopf: RegRat Vors.

- 1) Staatskanzlei des
Landes Nordrhein-Westfalen
Landesplanungsbehörde
40190 Düsseldorf

**Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen - Sachlicher Teilplan
Großflächiger Einzelhandel**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Absicht der Landesplanungsbehörde, landesplanerische Regelungen zum großflächigen Einzelhandel im Vorgriff auf einen umfassenden Landesentwicklungsplan in einem Sachlichen Teilplan zu erarbeiten, wird vom Regionalrat Münster begrüßt. Die im vorliegenden Entwurf formulierten Erfordernisse der Raumordnung bilden eine ausgewogene Regelungsstruktur. Sie werden den Interessen der Gemeinden an einer möglichst weitgehenden Wahrnehmung der verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Planungshoheit einerseits und einem ausreichenden Schutz vor übergreifender Planung benachbarten Gemeinden andererseits gerecht.

Ein Bedürfnis nach Änderungen oder Ergänzungen im Detail besteht aus Sicht des Regionalrats jedoch in folgenden Punkten:

1. Nach Ziel 1 dürfen Sondergebiete für Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden. Dies schließt Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsvorhaben in Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen und im Freiraum aus. Diese Regelung wird grundsätzlich begrüßt.

Die Erläuterungen zu Ziel 1 erscheinen jedoch noch unzulänglich, weil dort lediglich auf den Schutz der Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen, nicht jedoch auf den Freiraumschutz abgehoben wird.

Der Regionalrat regt an, die Erläuterung zu Ziel 1 zu ergänzen.

2. Ein Problem würde aufgrund Ziel 1 durch den ausnahmslosen Ausschluss großflächiger Einzelhandelsvorhaben aus dem Freiraum für die Versorgung von Ortsteilen entstehen, die nicht als Allgemeine Siedlungsbereiche festgelegt sind und somit raumordnungsrechtlich dem Freiraum zugehören.

Die Tendenzen im Einzelhandel gehen derzeit dahin, dass die Einzelhandelsunternehmen keine neuen Märkte unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit errichten und eröffnen. Dies stellt für die betreffenden Ortsteile insbesondere dann ein Problem dar, wenn die bisweilen noch bestehenden kleinen inhabergeführten Märkte wegen des Ausscheidens der Inhaber ihren Betrieb aufgeben und dann kein angemessenes Angebot für die Versorgung mit Nahrungsmitteln vor Ort mehr präsent ist.

Durch die Zuordnung zum Freiraum sollen die betreffenden Ortsteile keine Expansion erfahren; sie sind auf Einrichtungen zur Deckung des eigenen Bedarfs beschränkt. Die Einwohner dieser Ortsteile dürfen da-

her aber durchaus eine angemessene Ausstattung mit Einzelhandelsbetrieben beanspruchen.

Aus Sicht eines Einzelhandelsunternehmens kann sich je nach räumlicher Lage und Größe eines Ortsteils die Ansiedlung eines kleineren Marktes, der die Schwelle zur Großflächigkeit überschreitet, als durchaus rentabel darstellen.

Der Regionalrat regt somit an, in Ziel 1 eine Ausnahmeregelung dergestalt aufzunehmen, dass Sondergebiete für Vorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment auch in nicht als Allgemeine Siedlungsbereiche festgelegten Ortsteilen dargestellt und festgesetzt werden dürfen, soweit diese Bauleitplanung zur Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs erforderlich ist und zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Auf eine Ausnahmeregelung kann nicht mit der Begründung verzichtet werden, Supermärkte, die auf die Deckung des örtlichen Bedarfs der kleineren Ortsteile zugeschnitten sind, unterlägen in keinem Fall der Sondergebietspflichtigkeit nach § 11 Abs. 3 BauNVO und für sie gelte Ziel 1 daher nicht. Die Sondergebietspflichtigkeit kann sich aus einer Vielzahl städtebaulicher, nicht raumordnungsfachlicher Gesichtspunkte ergeben, die keinerlei Bezug zu Fragen des Einzelhandels haben (Umwelteinwirkungen, Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung oder auf den Verkehr, Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild und den Naturhaushalt - § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO). Ohne Ausnahmeregelung würden diese hier nicht relevanten Gesichtspunkte die Ansiedlung verhindern.

3. Nach Grundsatz 6 soll in Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment der Umfang zentrenrelevanter Randsortimente die Verkaufsfläche von 2.500 qm nicht überschreiten.

In den Erläuterungen dazu wird ausgeführt, dass ein Unterlaufen der Obergrenze für zentrenrelevante Randsortimente durch kumulierende Vorhaben zu verhindern ist. Diese Forderung ist nachvollziehbar, weil sich die zentrenschädlichen Auswirkungen von Randsortimenten bei benachbarten Vorhaben kumulieren können.

Durch einen Hinweis in den Erläuterungen wird das Kumulationsverbot jedoch kein wirksamer Grundsatz der Raumordnung.

Der Regionalrat empfiehlt der Landesplanungsbehörde deshalb, Grundsatz 6 so zu ergänzen, dass bei Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten, die in einem engen funktionalen und räumlichen Zusammenhang geplant werden, die genannte absolute Obergrenze für die zentrenrelevanten Randsortimente insgesamt nicht überschritten werden soll.

4. In Ziel 7 wird Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, bestehende Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Bereichen, in denen sie nach den Zielen der Raumordnung zulässig sind, zu überplanen, um so Erweiterungen zu verhindern oder auf ein Maß zu beschränken, das lediglich eine Anpassung an geänderte Kundenerwartungen darstellt.

Auch diese Regelung wird begrüßt.

Nach dem Wortlaut des Ziels erscheint es jedoch unklar, ob die Möglichkeit einer Überplanung von vorhandenen Standorten auch für solche Betriebe gelten soll, die nicht nur außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen, sondern auch außerhalb von Allgemeinen Siedlungsbereichen liegen. Der Wortlaut von Ziel 7 lässt die Auslegung zu, dass es sich bei dieser Vorschrift nur um eine Ausnahme von Ziel 2, nicht aber von Ziel 1 handeln soll, sodass z. B. Möbelmärkte in Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen und Gartenmärkte im Freiraum nicht durch Überplanung auf den Bestand gesetzt oder auf geringfügige Erweiterungen beschränkt werden könnten.

Die Gemeinden haben jedoch auch dann ein Interesse an einer derartigen Planung, wenn der Standort des Betriebs außerhalb eines Allgemeinen Siedlungsbereichs liegt.

Der Regionalrat bittet daher darum, in den Erläuterungen zu Ziel 7 oder in der Zielformulierung selbst klarzustellen, dass Ziel 7 auch eine Ausnahmevorschrift zu Ziel 1, der Pflicht zur Planung im Allgemeinen Siedlungsbereich, darstellt.

5. Die Einschätzung, dass von einer Konzentration von an sich verträglichen Einzelhandelsbetrieben durchaus auch Auswirkungen wie von Einkaufszentren oder großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen können, wird vom Regionalrat Münster geteilt. Der Versuch, derartige Einzelhandelsagglomerationen raumordnungsrechtlich zu steuern, wird begrüßt.

Der Begriff der "zentrenschädlichen" Einzelhandelsagglomeration erscheint jedoch unbestimmt und in den Erläuterungen zu Ziel 8 nicht hinreichend definiert.

Der Regionalrat regt daher an, die Zielformulierung oder die Erläuterungen zu Ziel 8 so zu ergänzen, dass deutlich wird, dass eine regionalplanerische Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen wie für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe ermöglicht werden soll.

6. Durch Ziel 8, Satz 2 sollen die zentrenrelevanten Kernsortimente in Einzelhandelsagglomerationen gesteuert werden sollen. Der Regionalrat Münster vertritt die Auffassung, dass diese nur dann zu verlagern bzw. zu verhindern sind, wenn sie auf Verkaufsflächen angeboten werden, die zusammen die Schwelle der Großflächigkeit überschreiten. Von Sortimenten, die auf Verkaufsflächen angeboten werden, die zusammen unterhalb der Großflächigkeit liegen, werden kaum negative Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche oder die wohnortnahe Versorgung ausgehen können.

Der Regionalrat schlägt der Landesplanungsbehörde daher vor, Satz 2 von Ziel 8 dahingehend neu zu fassen, dass in Einzelhandelsagglomerationen außerhalb zentraler Versorgungsbereiche zentrenrelevante Sortimente unterhalb der Großflächigkeit hingenommen werden können, oder auf Satz 2 zu verzichten, weil ein gewisses Maß an Schutz für zentrale Versorgungsbereiche bereits durch Satz 3 bewirkt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Engelbert Rauen