



Stadt Kamen

Der Bürgermeister

Fachdezernat Planen, Bauen, Umwelt

Vorlage

Nr. 067/2012

vom: 27.08.2012

Beschlussvorlage

öffentlich

PUA

TOP-Nr.	Beratungsfolge
	Planungs- und Umweltausschuss

Bezeichnung des TOP

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

hier: Stellungnahme der Stadt Kamen – auch im Rahmen der Beteiligung am regionalen Einzelhandelskonzeptes für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (REHK)

Beschlussvorschlag:

Der Planungs- und Umweltausschuss beschließt die Stellungnahme in der in „Sachverhalt und Begründung“ dargestellten Form und beauftragt die Verwaltung, diese gegenüber der Staatskanzlei des Landes NRW abzugeben.

Sachverhalt und Begründung (einschl. finanzielle Möglichkeit der Verwirklichung):

Die Landesregierung NRW hat am 17. April 2012 den Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – gebilligt und das erforderliche Beteiligungsverfahren beschlossen.

Die Verfahrensunterlagen wurden von der Staatskanzlei NRW mit Schreiben vom 24. Mai 2012, mit der Bitte um Stellungnahme gem. §§ 13, 17 Landesplanungsgesetz i.V.m. § 10 Raumordnungsgesetz (ROG) bis zum 04. Oktober 2012, an die Beteiligten übersandt. Beteiligt sind alle Kreise, kreisfreie Städte, Städte und Gemeinden des Landes NRW, weitere Behörden und Einrichtungen des Landes und des Bundes, von Nachbarländern und Nachbarstaaten sowie Kammern, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen. Der Teilplan zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels enthält insgesamt 6 Ziele sowie 3 Grundsätze der Raumordnung.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und/oder sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landesplanung- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen. Sie sind von dem in § 4 Abs. 1 ROG aufgeführten Adressaten zu beachten, d.h., es handelt sich um Festlegungen, die nicht durch eine Abwägung überwindbar sind.

Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Sie sind zu berücksichtigen, d.h., sie sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzubeziehen.

Rechtsgrundlage für diesen Entwurfsplan ist das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes vom 22. Dezember 2008 in der zurzeit geltenden Fassung. Das Raumordnungsgesetz legt fest, dass in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungszeitraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen sind. Dabei sind die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Der LEP NRW besteht als landesweiter Raumordnungsplan aus textlichen und zeichnerischen Festlegungen mit zugeordneten Erläuterungen.

Im Zuge eines groß angelegten Novellierungsvorhabens werden derzeit die landesplanerischen Vorgaben in Nordrhein-Westfalen konsolidiert und neu gefasst.

Der Entwurf LEP - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – enthält hierbei keine zeichnerischen Festlegungen und weist keine räumlich konkreten Standorte für den großflächigen Einzelhandel aus, sondern sieht nur allgemeine Ziele und Grundsätze vor, die eine räumliche Steuerung ermöglichen sollen.

Durch diesen ausgegliederten Teilplan soll das rechtliche "Vakuum", das durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes NRW und des Oberverwaltungsgerichtshofes NRW zu § 24a LEPro (Landesentwicklungsprogramm) entstanden ist, gefüllt werden. Die Aufstellung des Teilplanes wurde erforderlich, da die bisherige landesplanerische Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Rahmen von § 24a LEPro NRW zum einen durch die Rechtsprechungen des Verfassungsgerichtshofes NRW (2008) sowie des Oberverwaltungsgerichtes NRW (2009), mit Rechtskraft in 2010, in Teilen für nichtig erklärt und in anderen Teilen im Status vom Ziel zum Grundsatz herabgestuft worden war. Darüber hinaus ist das LEPro NRW am 31.12.2011 ausgelaufen. Insofern wird ab diesem Zeitpunkt eine räumliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels für die Kommunen maßgeblich erschwert und mögliche Fehlentwicklungen können ggfls. nicht mehr substantiell verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund entfaltet bereits der jetzt vorliegende Entwurf eine regulierende Wirkung. Bis zum Inkrafttreten des LEP haben die vorgesehenen Ziele der Raumordnung nicht die Bindungswirkung von verbindlichen Zielen der Raumordnung, sondern den Rechtscharakter von „Zielen in Aufstellung“ gemäß § 4 Raumordnungsgesetz (ROG). Solche in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung haben die Qualität von öffentlichen Belangen, die bei der planerischen Abwägung zu berücksichtigen sind, wenn sie geeignet sind, nach Abschluss des Verfahrens ein Ziel der Raumordnung darzustellen.

Der Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – wird als Rechtsverordnung aufgestellt und soll voraussichtlich im 1. Quartal 2013 in Kraft treten.

Ziel des Sachlichen Teilabschnittes – Großflächiger Einzelhandel

Mit diesem Sachlichen Teilabschnitt – Großflächiger Einzelhandel - wird insbesondere das Ziel der Stärkung der städtischen und gemeindlichen Zentren und die Sicherung der Nahversorgung verfolgt. Dieses grundsätzliche Ziel wird von der Stadt Kamen ausdrücklich begrüßt.

Es besteht die Absicht, die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten in die zentralen Versorgungsbereiche (Innenstädte, Ortsmitten und Stadtteilzentren) zu lenken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Innenstädte in den vergangenen Jahren mit hohem finanziellem Aufwand von Eigen- und Fördermitteln revitalisiert worden sind, um sie in ihrer Funktion zukunftsfähig zu machen. Die neuen Kamener Fußgängerzonen sind ein gutes Beispiel dafür.

Dies geschah und geschieht weiterhin auch unter dem Eindruck des demografischen Wandels und der Reduzierung des Flächenverbrauches. Eine Regelung ist vor diesem Hintergrund unumgänglich, weil die weitere Ansiedlung vom großflächigen Einzelhandel außerhalb der Zentren die positive Entwicklung der Stärkung der Innenstädte konterkarieren würde. Es gilt zukünftige Entwicklungen, die sich negativ auf die kommunalen Innenstädte auswirken könnten (z.B. Factory-Outlet-Center (FOC) Werl), planerisch zu unterbinden.

Zukünftig sollen gerade auch Bereiche für Gewerbe- und Industriebetriebe (GIB-Flächen) von anderen Nutzungen – wie z.B. Einzelhandel – freigehalten werden, damit diese Flächen ihrem eigentlichen Zweck zur Verfügung gestellt werden können, zumal gerade die Ausweisung von neuen Gewerbe- und Industriebereichen zahlreichen Restriktionen unterworfen ist.

Außerdem ist mit diesem Sachlichen Teilabschnitt die Intention verbunden, den bisherigen Flächenverbrauch, der auch auf die vorhandenen bzw. geplanten großflächigen Einzelhandelsvorhaben „Auf der grünen Wiese“ zurückzuführen ist, nachhaltig zu reduzieren.

Regelungsinhalte des Sachlichen Teilabschnittes – Großflächiger Einzelhandel –

Der vollständige Entwurf des LEP – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – ist im Internet – zusammen mit allen weitergehenden Informationen - unter <http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/> zu finden.

Im Einzelnen sollen durch den – Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel – folgende Regelungen getroffen werden:

- Großflächige Einzelhandelsbetriebe dürfen nur innerhalb der in den Regionalplänen dargestellten „Allgemeinen Siedlungsbereichen“ (ASB) errichtet werden. Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen sind für große Einzelhandelsgroßbetriebe zukünftig tabu (Ziff. 1 **Ziel**);
- großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen grundsätzlich nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden. Zur Sicherung der Nahversorgung und für Einzelhandelsgroßvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten, wie z.B. Möbelhäuser oder Baumärkte, sind Ausnahmen nur zulässig, wenn u.a. die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Ziff. 2 **Ziel**);
- insb. durch die Errichtung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Ziffer 3 **Ziel**);
- bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen sollen die jeweiligen zu erwartenden Gesamtumsätze nicht die jeweils gegenüberzustellende Kaufkraft der Einwohner für die geplanten Sortimentsgruppen überschreiten (Ziffer 4 **Grundsatz**);
- Einzelhandelsgroßbetriebe mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment, die außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, dürfen die zentralen Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigen; der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente soll maximal 10 % der Verkaufsfläche betragen (Ziffer 5 **Ziel**) und i. d. R. 2.500 qm Verkaufsfläche nicht überschreiten (Ziffer 6 **Grundsatz**);
- die Verkaufsflächen vorhandener Einzelhandelsgroßprojekte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen sind i. d. R. auf den genehmigten Bestand, ausnahmsweise – unter bestimmten Bedingungen – auf geringfügige Erweiterungen zu begrenzen (Ziffer 7 **Ziel**);

- der Entstehung neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zentrenschädlicher Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche, bei zentrenrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche, ist entgegenzuwirken (Ziffer 8 **Ziel**);
- Regionale Einzelhandelskonzepte (REHK) sind bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in die Abwägung einzustellen (Ziffer 9 **Grundsatz**).

Stellungnahmen der Kommunen und des REHK

Einzelne Kommunen im Kreis Unna sowie die Arbeitsgemeinschaft Regionales Einzelhandels Konzept östliches Ruhrgebiet (REHK) werden ebenfalls eine Stellungnahme abgeben.

Aktuell stehen mehrere Projektplanungen zu Factory-Outlet-Centern in Duisburg, Remscheid und Werl im Fokus. Im Möbele Einzelhandel vollzieht sich ein dramatischer Strukturwandel mit Verkaufsflächengrößen von 50.000 qm und mehr und einer Ausweitung der Randsortimente. Es besteht vor diesem Hintergrund ein breiter Konsens in der Landespolitik und auch in der Fachöffentlichkeit, dass landesplanerische Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels zeitnah notwendig sind, um die Innenstädte zu stärken und das zentrenschädliche Bauen auf der grünen Wiese zu verhindern. Dies erfordert nach dem gerichtlichen Scheitern einzelner Regelungen des alten § 24 a LEPro und dem Auslaufen des LEPro zum 31.12.2011 wieder rechtssichere und praxismgerechte landesplanerische Festlegungen. Um diese zu erarbeiten, haben verschiedene Expertenworkshops stattgefunden. Zu den erforderlichen empirischen Grundlagen hat das Planungsbüro Junker und Kruse Stadtforschung im Auftrag der Landesregierung ein Gutachten erstellt. Dieses Gutachten ist ebenfalls unter <http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/> zu finden.

Das REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ (REHK) als Kooperation von 24 Kommunen, unterstützt von den Industrie- und Handelskammern, dem Einzelhandelsverband, dem RVR und den Bezirksregierungen, verfolgt die Diskussion über die Neuregelungen zum Großflächigen Einzelhandel seit langem intensiv und hat großes Interesse an einer funktionierenden landesplanerischen Steuerung. Daher hat sich das Plenum des REHK in seiner Sitzung am 22.6.12 in Gelsenkirchen darauf verständigt, eine eigene Stellungnahme abzugeben und zwar insbesondere bezogen auf die Aussagen des Entwurfs, die sich auf regionale Einzelhandelskonzepte beziehen. Darüber hinaus können die Kommunen im Kooperationsraum – soweit erforderlich - eigene Stellungnahmen abgeben bzw. sich den Stellungnahmen verschiedener interkommunaler Kooperationen anschließen. Die Intention der Stellungnahme des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ findet sich in der hier vorliegenden Beschlussvorlage. Die gemeinsame Stellungnahme des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ ist mit der Verwaltung der Stadt Kamen abgestimmt.

Die Regelungen des LEP-Entwurfes stellen nach Auffassung des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ den Versuch dar, die engagierte Zielsetzung des ehemaligen § 24 a LEPro fortzusetzen und dabei die Grenzen, die die höchstrichterliche Rechtsprechung der Landesplanung gegenüber dem (kommunalen) Bodenrecht gesetzt hat, zu beachten.

Die Stadt Kamen verfolgt als Mitglied und in der Zusammenarbeit mit dem REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ seit langem das stadtentwicklungs- und regionalpolitische Ziel, die Innenstädte zu stärken und dazu die Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, soweit wie möglich einzudämmen. Dazu haben die Mitgliedskommunen „Spielregeln“ zur Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben verabredet, die über das Regionale Einzelhandelskonzept parlamentarisch beraten und beschlossen wurden. Derzeit wird die zweite Fortschreibung des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ vorbereitet, die u. a. auch die veränderten landesplanerischen Rahmenbedingungen aufnehmen soll. In

seiner Sitzung am 03.05.2012 hat der Planungs- und Umweltausschuss der Fortschreibung des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ per Beschluss zugestimmt.

Insofern hat das REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“, somit auch die Stadt Kamen, ein vitales Interesse an einer verbindlichen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und an landeseinheitlichen Vorgaben insbesondere zu den zentrenrelevanten Sortimenten.

Das REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ befindet sich derzeit in der zweiten Fortschreibung. Das Büro Junker und Kruse aus Dortmund bearbeitet diese Fortschreibung als Gutachter.

Das Büro hat die bisherigen REHK-Regeln mit den neuen Zielen und Grundsätzen im Entwurf des LEP abgeglichen (vgl. untenstehende Tabelle). Die Punkte, wo Abweichungen erkennbar sind bzw. Regelungen im REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ fehlen, werden in der laufenden Diskussion zur Fortschreibung eine wichtige Rolle spielen. Hier ist im weiteren Verfahren eine intensive Abstimmung mit der Staatskanzlei von Bedeutung, insbesondere im Zusammenhang mit dem **Grundsatz 9**.

Ziele / Grundsätze LEP NRW	Bisherige Regelungen REHK
Ziel 1 Zuweisung ASB	Konkretisierung erforderlich (bisher nur für nicht-zentrenrel. Sortimente) - kompatibel - nur in ZVB - kritisch im Hinblick auf Kriterium 1 (wenn kein Standort im ZVB möglich ist) Kriterium 2 und 3 kompatibel - Ausnahme für nahversorgungsrelevante Sortimente gem. Kriterien
Ziel 2 Zuweisung des großflächigen Einzelhandels i.S.v. § 11 (3) BauNVO	kompatibel
Ziel 3 Beeinträchtungsverbot für großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten i.S.v. § 11 (3) BauNVO	kompatibel; Ergänzung NVRS - Leitsortimente
Grundsatz 4 Kongruenzgebot (Bezug: Ansiedlungsgemeinde)	Kongruenzregelung durch Modifizierung aufgehoben (Stand: 02/2011)
Ziel 5 Anteil zentrenrelevante Rand-Sortimente max. 10% der Gesamtverkaufsfläche	kompatibel
Grundsatz 6 Umfang zentrenrelevante Randsortimente max. 2.500 m ² Verkaufsfläche	differenzierte Regelung kritisch (Möbel vs. Bau- und Gartenmärkte), neue Agglomerationsregelung ermöglicht „Windhundprinzip“
Ziel 7 Überplanung Bestandsstandorte (Einfrieren auf Bestand; geringfügige Erweiterung möglich, wenn für eine funktionsgerechte Weiternutzung notwendig)	kein (eindeutiger) Umgang mit Bestandschutz
Ziel 8 Einzelhandelsagglomeration (Vermeidung von neuen bzw. Verstetigung zentrenschädigender Einzelhandelsagglomerationen)	keine (Ausnahme: zentrenrelevante Randsortimente bei Möbel-, Bau- und Gartenmärkten)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die generelle Zielrichtung des LEP – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel - aus Sicht des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ – und somit auch aus Sicht der Stadt Kamen - zu begrüßen ist. Es ist wichtig und positiv, überhaupt wieder über ein landesplanerisches Instrument zu verfügen, das zur Steuerung der Entwicklung des großflächigen Einzelhandels zu Schutz unserer Innenstädte beiträgt.

Abschließend ist zu berücksichtigen, dass sich aktuell ein Entwurf des LEP – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – innerhalb eines sehr umfassenden Beteiligungsverfahrens befindet, in dem er inhaltlich und sachlich kritisch gewürdigt wird. Im Ergebnis dieses Verfahrens können sich noch Änderungen ergeben.

Die vorliegende Beschlussvorlage ist auch und insbesondere Ergebnis eines umfassenden Abstimmungsprozesses innerhalb des REHK „Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ und der daran beteiligten Städte und Gemeinden sowie auch mit dem Kreis Unna.