



Vorab per E-Mail: stefanie.haake@stadt-kamen.de
Fax: 02307 / 148-9000

An die
Stadt Kamen – Dezernat IV
Dr. Uwe Liedke
Rathausplatz 1
59174 Kamen

Bönen, 26.08.2021

Aufstellung eines Einzelhandelskonzepts für die Stadt Kamen
hier: Stellungnahme der Lidl Vertriebs-GmbH & Co. KG, Bönen zum Entwurf des Gutachter-
büros Junker+Kruse

Sehr geehrter Herr Dr. Liedke, sehr geehrte Frau Haake
sehr geehrte Damen und Herren,

wir, die Firma Lidl GmbH & Co. KG, Weetfelder Str. 38, 59199 Bönen, bedanken uns zunächst für die Übersendung des Entwurfs des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Kamen vom 22. Juni 2021 des Gutachterbüros Junker+Kruse. Wie bereits im Telefonat vom 12.08.2021 mit Ihnen, sehr geehrte Frau Haake, besprochen, möchten wir die Gelegenheit nutzen, die aus unserer Sicht für eine sachgerechte und zukunftsorientierte Steuerung des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels im Kamenener Stadtgebiet bedenkenswerten und die für die Sicherung und Entwicklung unseres Filialnetzes entscheidenden Aspekte des vorliegenden Entwurfes aufzugreifen und hierzu Stellung zu beziehen.

Wir gehen daher im Folgenden zunächst auf die Steuerungsgrundsätze für Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten für außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche liegende Standorte ein (hierzu unter I.). Im Anschluss nehmen wir Stellung zur Einordnung unserer Filiale an der Lünener Straße 59 (hierzu unter II.).

Vorweggestellt möchten wir jedoch ganz grundsätzlich betonen, dass wir als bedeutender Einzelhändler und Nahversorger im Kamenener Stadtgebiet das Ziel des Konzeptes unterstützen, den Einzelhandel und damit auch die Nahversorgung im Stadtgebiet vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen – nicht zuletzt durch den zunehmenden Onlinehandel – zu schützen und zu stärken.

Auch die derzeitige Corona-Pandemie hat noch einmal gezeigt, welche Bedeutung der nahversorgende Lebensmitteleinzelhandel innerhalb der städtischen Versorgungsstrukturen einnimmt. Daher begrüßen wir das Ziel der Sicherung und Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche bei gleichzeitiger Sicherstellung der flächendeckenden Nahversorgung durch ergänzende Nahversorgungsstandorte im gesamten Stadtgebiet.

Ebenfalls findet das Ziel des vorliegenden Entwurfs, die Planungs- und Investitionssicherheit für den Einzelhandel durch Aufstellung von klaren Ansiedlungsgrundsätzen zu erhöhen, grundsätzlich unsere Zustimmung.

I. Sicherstellung der Nahversorgung außerhalb zentraler Versorgungsbereiche

Der Entwurf des neuen Einzelhandelskonzeptes folgt in seinen Steuerungsgrundsätzen der Maxime, dass Standorte für klein- und großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten regelmäßig in den zentralen Versorgungsbereichen City Kamen und Lünener Straße liegen sollen (Grundsatz 1.1). Darüber hinaus sollen sowohl klein-als auch großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten sich ausnahmsweise auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ansiedeln können, wenn die betreffenden Standorte eine städtebaulich integrierte Lage aufweisen und das jeweilige Vorhaben der Nahversorgung dient (Grundsatz 1.2).

In diesem Sinne definiert der vorliegende Entwurf nicht nur die zentralen Versorgungsbereiche im Kamener Stadtgebiet, sondern weist darüber hinaus auch Nahversorgungsstandorte aus, die die Sicherstellung einer flächendeckenden Nahversorgung gewährleisten sollen (S. 152 des Entwurfs).

Diesen Ansatz, Ansiedlungsoptionen auch für den (großflächigen) Einzelhandel außerhalb zentraler Versorgungsbereiche im Entwurf des Konzeptes von vornherein mit zu bedenken und entsprechende Standorte als in das Zentrenggefüge eingebettet und städtebaulich gewollt vorzusehen und sie einem gewissen Schutz zu unterstellen, begrüßen wir ausdrücklich.

Denn eine Ansiedlung oder Erweiterung von modern aufgestellten Nahversorgern mit einer Verkaufsfläche ab 1.200 m² innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ist oftmals nicht möglich und führt auch nicht zu der gewünschten möglichst breiten Abdeckung des gesamten Stadtgebietes mit fußläufig erreichbaren Lebensmittelmärkten in Kamen. Denn zentrale Versorgungsbereiche sind oftmals zu klein. Die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche, die sich oftmals an dem jahrzehntealten Baubestand orientiert, hält vielfach keine Flächenkapazität für moderne und große Nahversorger bereit.

Allerdings sollten die bisherigen Voraussetzungen zur Einstufung als Nahversorgungsstandort angepasst werden. Diese stellen derzeit übermäßig strenge zusätzliche Voraussetzungen an großflächige (und auch nicht großflächige) Nahversorgungsbetriebe außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, die nur in einem Teil der Fälle erfüllt werden können. Die Hälfte der Standorte, die außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche liegen (hier 4 von 8 Standorten und sogar 3 von 4 Standorten im Kamener Kernstadtgebiet), weist schon nach der ersten – zugegebenermaßen nur groben – Einordnung durch den Entwurf des Konzeptes anhand der Zuweisung des funktionalen Versorgungsbereiches (vgl. Seite 152) die Voraussetzung für eine Modernisierung und damit einhergehende Erweiterung nicht auf.

Entsprechend wird sich mit den wenigen zulässigen Vorhaben außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche eine flächendeckende Versorgung mit modernen Lebensmittelmärkten kaum dauerhaft sicherstellen lassen.

Die folgenden Vorschläge zur Anpassung der Steuerungsgrundsätze und der dahinterliegenden Erwägungen sollen vor diesem Hintergrund zur besseren Umsetzung der Ziele beitragen:

1. Fußläufige Distanz zur Ermittlung des funktionalen Versorgungsgebietes mit 600 m zu gering bemessen

Der vorliegende Entwurf des Konzeptes stellt an die Ausweisung eines Nahversorgungsstandortes unter anderem die Voraussetzung, dass dieser der Nahversorgung dienen muss. Dies soll unter anderem dann der Fall sein, wenn die sortimentsspezifische Kaufkraftabschöpfung eine als Orientierung angegebene Quote von 35-50% der sortimentsspezifischen Kaufkraft für Nahrungs- und Genussmittel der Bevölkerung im funktionalen Versorgungsgebiet nicht überschreitet. Als funktionales Versorgungsgebiet wird wiederum der Bereich definiert, den das Vorhaben fußläufig versorgen soll, wobei die fußläufige Distanz mit 600 m bemessen wird (Seite 23 und 151 des Entwurfes).

- 1.1 Zunächst ist hierzu anzumerken, dass wir die flexible Gestaltung einer als Orientierung angegebenen Kaufkraftabschöpfungsquote von ca. 35-50% als modernen Ansatz begrüßen. Das aus der Prüfung einer Nahversorger-Atypik (§ 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO) entlehnte

Kriterium zur Prüfung der Nahversorgungsfunktion eines Vorhabens wurde in der Vergangenheit oft starr an der Einhaltung einer 35% Abschöpfungsquote bemessen.¹ In der Zwischenzeit ist jedoch anerkannt, dass auch bei Überschreiten einer Abschöpfungsquote von 35% die Nahversorgungsfunktion nicht zwingend widerlegt ist.²

- 1.2 Dagegen ist aus unserer Sicht ein Ansatz von 600 m für das Kamener Stadtgebiet nicht geeignet, die realistischerweise von der Bevölkerung akzeptierte fußläufige Distanz zu einem Nahversorger abzubilden. Der Radius müsste vielmehr mit etwa rund 800m bemessen werden.

In der Regel wird hinsichtlich der fußläufigen Erreichbarkeit eine maximale Gehzeit von 10-15 Minuten angesetzt, was einer fußläufigen Entfernung von 700 - 1.000 m entspricht, die aber vor dem Hintergrund der unterschiedlichen siedlungsstrukturellen und zentralörtlichen Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte, den Siedlungsstrukturen und der Erreichbarkeit des Standortes in Abhängigkeit von Barrieren und Verkehrswegen angepasst und unter Umständen weiter gefasst werden kann.³

Bei der genauen Bestimmung der fußläufigen Distanz ist davon auszugehen, dass die als fußläufig erreichbar akzeptierte Distanz in städtisch verdichteten Räumen geringer ist, als in ländlichen und weniger dicht besiedelten Bereichen.

Wenn demnach in städtischen hochverdichteten Räumen wie etwa der Stadt Köln regelmäßig eine fußläufige Distanz von 700 m angelegt wird,⁴ muss diese Distanz in einem deutlich weniger verdichteten Umfeld wie dem Stadtgebiet Kamen in jedem Fall höher, also etwa mit den vorgeschlagenen 800 m, angesetzt werden.

Zwar sieht der Entwurf des Konzeptes (dort Seite 151) vor, dass zur konkreten Bewertung und Einordnung von Vorhaben eine Einzelfallprüfung zur Ermittlung des funktionalen Ver-

¹ Vgl. etwa Einzelhandelserlass NRW vom 22.09.2008, Seite 21 mit Verweis auf die Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30.04.2002.

² Vgl. Entwurf des neuen Einzelhandelserlasses NRW, Stand 22.01.2020, Seite 42; OVG NRW, Urteil vom 25.01.2010 – 7 D 97/09.NE –, juris Rn 77, dort Abschöpfungsquote von 40 bis 60% nicht beanstandet.

³ Vgl. Entwurf des neuen Einzelhandelserlasses NRW, Stand 22.01.2020, Seite 91 mit Verweis auf OVG NRW, a.a.O. Rn. 77; OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.09.2015 – 1 MN 144/15 –, juris Rn. 32; BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2/08 –, juris Rn. 10.

⁴ Vgl. etwa Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Köln 2010, Seite 75 und Entwurf zu Fortschreibung des Konzeptes von September 2020, Seite 83; vgl. hierzu auch OVG NRW, Urteil vom 19.06.2008 – 7 A 1392/07 –, juris Rn. 56.

sorgungsgebietes durchgeführt werden soll und dabei auch auf über die rein fußläufige Erreichbarkeit hinausgehende Siedlungsbereiche zurückgegriffen werden kann. Diesen flexiblen Ansatz begrüßen wir ausdrücklich, meinen jedoch, dass bereits der Ausgangspunkt der Überlegungen sich an den in der Rechtsprechung und Planungspraxis etablierten Werten orientieren sollte und daher eine über die bislang angenommene 600 m-Distanz hinausgehende Entfernung zugrunde gelegt werden sollte.

2. Voraussetzung fehlender Überschneidung von 600 m-Isodistanzen streichen

Nach dem Entwurf des Einzelhandelskonzeptes setzt die Einordnung eines Vorhabens als Nahversorgungsstandort neben einer städtebaulich integrierten Lage und der Einhaltung einer sortimentspezifischen Kaufkraftabschöpfung von 35-50% voraus, dass der Naheinzugsbereich des Standortes nicht in dem Naheinzugsbereich des zentralen Versorgungsbereiches City Kamen liegt. Hierfür sollen sich regelmäßig die 600 m-Isodistanzen des zu betrachtenden Vorhabens/Standortes und des zentralen Versorgungsbereiches nicht mehr als wesentlich überschneiden. Nicht wesentlich soll diese Überschneidung bis zu einem Wert von 10% sein. Dies bedeutet, dass ein Nahversorgungsstandort in der Regel einen Abstand zum zentralen Versorgungsbereich City Kamen von ca. 1.080 m aufweisen muss (600 m-Isodistanz abzüglich 10% = 540 m x 2 (Distanz Vorhaben und Distanz zentraler Versorgungsbereich) = 1.080m).

Diese Voraussetzung soll dabei sowohl auf großflächige, als auch auf nicht-großflächige Vorhaben oberhalb der Bagatellgrenze von 150 m² Anwendung finden (vgl. Seite 154 des Entwurfes).

Zwar stellt der Entwurf klar, dass es sich bei den Voraussetzungen zur Annahme eines Nahversorgungsstandortes nicht um rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen handelt, sondern dass diese Regeln vor allem die interne Willensbildung der Stadt Kamen zum Umgang mit Vorhaben zur Ansiedlung von Lebensmittelmärkten unterstützen soll. Sie sollen einer ersten Einordnung eines potenziellen Vorhabens dienen und nicht zuletzt auch mit Blick auf die Entscheidung zur Einleitung eines Bauleitplanverfahrens zur Ermöglichung oder Abwehr eines Vorhabens genutzt werden (vgl. Seite 147 und 153 des Entwurfs). Wird das Kriterium jedoch im Sinne einer Operationalisierung der Einordnung von Vorhaben in der Praxis konsequent umgesetzt, besteht die Gefahr, dass sich praktisch Schutzzonen um den zentralen Versorgungsbereich City Kamen legen, in denen die Ansiedlung nahversorgungsrelevanter Sortimente letztlich unmöglich wird.

Wir meinen, dass **diese Voraussetzung daher gestrichen werden sollte**, da sie in dieser Konsequenz zu nicht auflösbaren Widersprüchen innerhalb des Konzeptes selbst führt (hierzu unter 2.1), für die Umsetzung des Ziels der Sicherstellung einer flächendeckenden Nahversorgung nicht erforderlich ist (hierzu unter 2.2) und zudem starken rechtlichen Bedenken ausgesetzt ist, die sich wiederum auf darauf gestützte Bauleitpläne übertragen (hierzu unter 2.3).

- 2.1 Durch das Kriterium der sich nicht überschneidenden 600 m-Isodistanzen werden die Ansiedlungsgrundsätze außerhalb zentraler Versorgungsbereiche in sich widersprüchlich und sind in der Praxis nicht mehr handhabbar.
- 2.2.1 Einzelhandelskonzepte sind informelle Planungen im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Obwohl diese Konzepte in der Bauleitplanung nicht abwägungsfest sind und sich die Gemeinden über ihre Aussagen im Einzelfall hinwegsetzen können, wird den dort aufgestellten Grundsätzen und Zielen in der Bauleitplanung meist der Vorrang eingeräumt. Einzelhandelskonzepte haben daher eine große Bedeutung unter anderem für unmittelbar den Einzelhandel steuernde Bebauungspläne (§ 9 Abs. 2a BauGB oder über §§ 1 Abs. 5 und 9 BauNVO), Bauleitpläne insgesamt (etwa durch Berücksichtigung zentraler Versorgungsbereiche über § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) und Atypikprüfungen⁵.

Aus der Bedeutung von Einzelhandelskonzepten hat das Bundesverwaltungsgericht abgeleitet, dass Einzelhandelskonzepte, wenn sie die Basis für die städtebauliche Rechtfertigung nutzungsbeschränkender Festsetzungen und die planerische Abwägungsentscheidung bilden, ein auf das gesamte Stadtgebiet bezogenes Konzept beinhalten müssen, dass **nachvollziehbar sowie in sich widerspruchsfrei** sein muss.⁶

Ist dies nicht der Fall, kann es zur Folge haben, dass die förmliche städtebauliche Planung, insbesondere die Bauleitplanung, durch eine unwirksame informelle Planung wie ein Einzelhandelskonzept zu Fall gebracht wird. Denn ein Bebauungsplan, der ein Einzelhandelskonzept umsetzt, welches den genannten Anforderungen nicht genügt, ist unwirksam.⁷

⁵ Vgl. OVG NRW, Urteile vom 02.12.2013 – 2 A 1510/12 –, juris und vom 14.06.2020 – 7 A 2386/17–, juris Rn. 57, wonach die Lage in einem zentralen Versorgungsbereich Anhaltspunkt für eine Atypik sein kann.

⁶ BVerwG, Urteile vom 29.01.2009 – 4 C 16/07 – und vom 26.03.2009 – 4 C 21/07 –, beide juris.

⁷ *Spannowsky*, Aktuelle Rechtsprechung zu den Instrumenten der Innenentwicklung, UPR 2011, S. 241; OVG NRW, Urteil vom 19.07.2011 – 10 D 131/08.NE –, juris.

- 2.2.2 Diesen Grundsätzen wird das vorliegende Konzept hinsichtlich der Anforderung einer nicht wesentlichen Überschneidung der 600 m-Isodistanzen nicht gerecht.

Es wird aus dem Entwurf bereits nicht deutlich, in welchem Verhältnis diese Voraussetzung zu den anderen beiden Voraussetzungen, die an Nahversorgungsstandorte und damit für die (bauleitplanerische) Ermöglichung von Vorhaben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche in Zusammenarbeit mit der Stadt Kamen gestellt werden, steht. Es wird mit anderen Worten nicht klar, ob ein Nahversorgungsstandort insbesondere die Kaufkraftabschöpfungsquote von 35-50% einhalten muss, oder ob die Distanz zum zentralen Versorgungsbereich City Kamen maßgeblich sein soll, oder der Standort beide Kriterien zugleich erfüllen muss.

Zwar legen der Wortlaut und die Ausgestaltung der Aufzählung der Voraussetzungen (vgl. Seite 151 des Entwurfs) nahe, dass ein Nahversorgungsstandort alle drei Voraussetzungen kumulativ erfüllen muss.

Das Konzept folgt diesem Ansatz bei der Ausweisung der Nahversorgungsstandorte jedoch nicht. So liegen von den vier Nahversorgungsstandorten im Kernstadtgebiet von Kamen drei Standorte innerhalb der oben beschriebenen Entfernung von 1.080 m zum zentralen Versorgungsbereich City Kamen. So weist der Mix-Markt an der Königsberger Straße eine Entfernung zum zentralen Versorgungsbereich von etwa 430 m auf. Der Norma an der Lessingstraße befindet sich in einer Entfernung von ca. 440 m und der Lidl-Markt an der Dortmunder Allee in einer Entfernung von ca. 750 m zum zentralen Versorgungsbereich City Kamen.

Die 600 m-Isodistanzen dieser Standorte überschneiden sich damit erheblich mit der 600 m-Isodistanz des zentralen Versorgungsbereiches. Offenbar wurden in dem Konzept bezüglich dieser Standorte den weiteren Kriterien einer integrierten Lage und der Einhaltung der Kaufkraftabschöpfungsquoten Vorrang eingeräumt.

Wird die Voraussetzung der fehlenden Überschneidung der Iso-Distanzen jedoch schon vom Ersteller des Konzeptes in der Mehrzahl der Fälle innerhalb des Kamener Kernstadtgebietes nicht ernst genommen, kann die Voraussetzung ebenso gut ersatzlos entfallen.

Auch ist nicht ersichtlich, wie die Stadt Kamen auf dieser Grundlage neue Standorte bewerten soll, wenn schon aus dem Konzept nicht ersichtlich ist, ob das Distanzkriterium Anwendung finden soll oder nicht. Das Kriterium ist schon aus diesem Grund nicht geeignet, einen Beitrag zur sachgerechten Steuerung des Einzelhandels im Kamener Stadtgebiet zu leisten und sollte ersatzlos gestrichen werden.

- 2.2 Das Kriterium einer fehlenden Überschneidung der 600 m-Isodistanzen konterkariert darüber hinaus das Ziel des Konzeptes, eine flächendeckende Nahversorgung im Kamener Stadtgebiet zu gewährleisten. Einerseits verhindert diese Voraussetzung bei konsequenter Anwendung im Zusammenspiel mit den weiteren Voraussetzungen eine Ansiedlung oder Erweiterung von Nahversorgungsstandorten im Kamener Kernstadtgebiet außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches City Kamen (hierzu 2.2.1) und verhindert andererseits gleichzeitig eine Weiterentwicklung des zentralen Versorgungsbereiches City Kamen (hierzu 2.2.2).

- 2.2.1 Bei konsequenter Anwendung der Voraussetzung einer fehlenden wesentlichen Überschneidung der 600 m-Isodistanzen eines Standortes mit der 600 m-Isodistanz des zentralen Versorgungsbereiches City Kamen stehen innerhalb des Kamener Kernsiedlungsgebietes, insbesondere nördlich der Bahnlinie, keine Standorte mehr für eine Ansiedlung oder Erweiterung von Vorhaben zur Verfügung.

Lediglich in den äußersten Randbereichen des Siedlungsgebietes könnten die notwendigen Distanzen zu den Außengrenzen des zentralen Versorgungsbereichs eingehalten werden. An diesen Standorten entstehen jedoch Konflikte mit der durch das Konzept geforderten Begrenzung der Kaufkraftabschöpfung auf eine Quote von 35-50%. Da in den Siedlungsrandbereichen naturgemäß die Bevölkerungsdichte abnimmt und zudem ein in Randlage befindlicher Standort nicht mehr von allen Himmelsrichtungen mit Wohnbebauung umgeben ist, ist es praktisch ausgeschlossen, dass sich an diesen noch verbleibenden Standorten im Kamener Kernstadtgebiet modern aufgestellte Lebensmittelmärkte mit Verkaufsflächen von ca. 1.200 m² ansiedeln können.

- 2.2.2 Die Ansiedlungsregel führt weiter dazu, dass sich der zentrale Versorgungsbereich City Kamen nicht mehr weiterentwickeln kann.

Selbst wenn die Voraussetzung durch die Formulierung „regelmäßig“ und eine möglicherweise im Einzelfall flexibel zu handhabende Grenze der zulässigen Überschneidung der Isodistanzen in den Randbereichen der „Schutzzone“ eine Ansiedlung und Erweiterung von

Nahversorgungsstandorten nicht ausschließt, werden bei ansonsten konsequenter Anwendung Standorte an der Grenze zum zentralen Versorgungsbereich von einer Entwicklung ausgeschlossen.

Ein Lebensmittelmarkt, der sich räumlich und funktional (unmittelbar) an den zentralen Versorgungsbereich „anschießen“ würde, kann wegen des Schutzradius nicht realisiert werden.

Dabei wurde auch von der Rechtsprechung erkannt, dass sich ein Beitrag zur Attraktivität des zentralen Versorgungsbereichs durch Betriebe in Randlagen etwa dadurch ergeben kann, dass hierdurch in der Innenstadt fehlende Parkplätze bereitgestellt werden. Eine Unterstützungsfunktion für den zentralen Versorgungsbereich kann danach noch angenommen werden, solange eine fußläufige Anbindung besteht, also ein Fußweg von ca. 10 Minuten, was einem großen Teil der Schutzzone entspricht.⁸

Durch die Schutzradien wird allerdings um die zentralen Versorgungsbereiche ein Art Korsett gebildet, das jede organische und städtebaulich konstruktive Änderung des zentralen Versorgungsbereichs verhindert.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass im zentralen Versorgungsbereich zwar Leerstände und damit grundsätzlich Potenzialflächen für Ansiedlungen von Betrieben mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten besteht, diese jedoch allesamt deutlich zu klein für die Ansiedlung eines modernen Nahversorgers sein dürften (vgl. Seite 121 des Entwurfs).

- 2.3 Die Zulässigkeit einer Regelung, die bei konsequenter Anwendung auf ein grundsätzliches Verbot hinausläuft, innerhalb eines pauschalen Radius um einen zentralen Versorgungsbereich einen Lebensmitteleinzelhandel ansiedeln zu dürfen, dürfte auch als **europarechts-widriger Verstoß gegen die Dienstleistungsrichtlinie** anzusehen sein, sollte ein Bebauungsplan tatsächlich auf diesen Schutzradius gestützt werden.

- 2.3.1 Nach der Entscheidung des EuGH vom 30.01.2018 (Visser./Appingedam⁹) findet die Dienstleistungsrichtlinie auch auf Bebauungspläne Anwendung. Bebauungspläne müssen daher insbesondere den Vorgaben des Art. 15 Abs. 2 lit. a der Dienstleistungsrichtlinie entsprechen.

⁸ OVG Lüneburg, Urteil vom 06.06.2016 – 1 KN 83/14 –, juris Rn. 43.

⁹ EuGH, Urteil vom 30.01.2018 – C-360/15 und C-31/16 –, juris.

chen. Danach darf die Zulässigkeit von Einzelhandelsprojekten durch Bebauungspläne ausnahmsweise von Bedarfsprüfungen oder wirtschaftlichen Auswirkungen – wie sie der Entwurf des Konzeptes dem Inhalt nach formuliert – nur dann abhängig gemacht werden, wenn damit keine wirtschaftlichen Ziele, sondern zwingende Gründe des Allgemeininteresses verfolgt werden und die Beschränkungen diskriminierungsfrei, erforderlich und verhältnismäßig sind.

- 2.3.2 Dem genügt das Konzept von Schutzradien nicht. Denn zur Rechtfertigung in europarechtlicher Hinsicht ist es nicht hinreichend, die Zurückstellung unternehmerischer Belange in der Abwägung eines Bauleitplans mit **abstrakten und/oder pauschalen Notwendigkeiten** zum Zwecke des Zentrumschutzes zu rechtfertigen. Der Planungsträger steht insoweit in der Verantwortung einer **gesteigerten Nachweis- und Rechtfertigungspflicht**. Zwar wäre eine **praxistaugliche Ausnahmeregelung** für den konkreten Einzelfall grundsätzlich in der Lage, die europarechtliche Verhältnismäßigkeit der Schutzzonen-Regelung (wieder) herzustellen. In der aktuell angedachten und im Entwurf des Einzelhandelskonzeptes formulierten Ausgestaltung, die keine klaren Kriterien für eine Ausnahme von diesem Erfordernis benennt, taugt sie dazu allerdings nicht.

3. Zur Forderung eines Atypiknachweises

Für Standorte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche, an denen großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten angesiedelt werden sollen, fordert der Entwurf des Einzelhandelskonzeptes eine „Einzelfallbetrachtung bzw. den Nachweis einer städtebaulichen Atypik“ (vgl. Seite 135 des Entwurfs).

Hier **sollte klargestellt werden**, dass die Forderung einer Atypikprüfung nur für die Fälle Gültigkeit haben soll, in denen diese Prüfung auch **(bauplanungsrechtlich) gefordert** ist und auch erst im Rahmen der sich an die Willensbildung der Stadt Kamen über den Standort anschließenden bauplanungsrechtlichen Prüfung zu erbringen ist.

Ein Atypiknachweis ist nämlich nur dann rechtlich gefordert, wenn das Vorhaben ohne eine Festsetzung eines Kern- oder Sondergebietes auf Grundlage des bestehenden Planungsrechts (nur) durch Erteilung einer Baugenehmigung gewährt werden soll. Innerhalb dieser Fallgruppe ist eine Atypikprüfung wiederum **nur dann erforderlich**, wenn der Standort in einem **festgesetzten** (§ 30 Abs. 1 BauGB i.V.m. §§ 2 ff BauNVO) oder **faktischen** (§ 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. §§ 2 ff. BauNVO) **Baugebiet** liegt. Liegt der Standort dagegen in einer

Gemengelage (§ 34 Abs. 1 BauGB) ist § 11 Abs. 3 BauNVO auf den Standort nicht anwendbar und eine **Atypikprüfung nicht erforderlich**. In diesen Fällen genügt der Nachweis der fehlenden Zentrenschädlichkeit nach § 34 Abs. 3 BauGB.¹⁰

Unabhängig davon ist ein (vollständiger) Atypiknachweis auf der vom Konzept adressierten Ebene der Willensbildung der Stadt Kamen und damit auf einer der Frage nach der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens vorgelagerten Ebene nicht erforderlich. Die dort zu berücksichtigenden Ziele der Gewährleistung einer flächendeckenden Nahversorgung und dem Schutz und der Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche sind mit den (nach den obigen Ausführungen übrig gebliebenen) Kriterien einer integrierten Lage und Einhaltung einer gewissen Kaufkraftabschöpfung ausreichend abgebildet.

4. Forderung von Nachweisen

In dem derzeit vorliegenden Entwurf des Konzeptes geht aus verschiedenen Stellen hervor, dass zur Beurteilung eines Ansiedlungsvorhabens Nachweise hinsichtlich der Zentrenverträglichkeit oder Atypik des Vorhabens erbracht werden müssen (vgl. Seite 153 und 155 des Entwurfs). Der Entwurf lässt jedoch offen, wer diese Nachweise zu erbringen hat, ob also die Stadt Kamen oder der Vorhabenträger in der Pflicht ist.

Diesbezüglich sollte im **Entwurf klargestellt werden**, dass die Nachweise – sofern sie nach den obigen Ausführungen überhaupt noch zu fordern sind – **nicht vom Vorhabenträger zu erbringen** sind.

- 4.1 Aus der Funktion eines Einzelhandelskonzeptes als informelles Konzept zur Steuerung des Einzelhandels folgt, dass dort **keine gesetzlich normierten Beweislastverteilungen** oder Nachweispflichten der Vorhabenträger negiert oder sogar in ihr Gegenteil verkehren werden können. Das Konzept richtet sich nicht unmittelbar an den Vorhabenträger, sondern ist von der Gemeinde im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Neben dem Einzelhandelskonzept sind bei der planerischen Abwägung die weiteren Auswirkungen der Planung zu berücksichtigen, u.a. die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB), die Belange der Wirtschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a BauGB) und die Erhaltung, Steuerung und Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. c BauGB).

¹⁰ Vgl. grundlegend: *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 11 BauNVO Rn. 43.

Hierfür muss **die Gemeinde** die prognostizierten Auswirkungen eines Vorhabens **ermitteln und bewerten**. Dies gilt sowohl bei Angebotsbebauungsplänen als auch bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen, die auf die Verwirklichung eines konkreten Vorhabens gerichtet sind.

- 4.2 Daraus folgt, dass eine Regelung, nach welcher der Nachweis, dass Neuansiedlungen und Erweiterungen von Einzelhandelsbetrieben nicht zu einer Beeinträchtigung der Versorgungsfunktion sowie der Funktions- und Entwicklungsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche führen dürfen oder atypisch im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO sind, im Zweifel durch den Antragsteller beizubringen ist, **keine Berechtigung in einem Einzelhandelskonzept** hat. Denn eine solche konkrete Regelung ist nur auf Ebene eines Bauantrags sinnvoll anwendbar – einem solchen Antrag kann das Einzelhandelskonzept aber schon grundsätzlich nicht entgegengehalten werden.

5. Vorschlag zur Anpassung der Steuerungsgrundsätze

Zusammenfassend schlagen wir daher vor, den Steuerungsgrundsatz 1.2 in seiner jetzigen Formulierung zu belassen, jedoch in den erläuternden Ausführungen klarzustellen, dass

- Nahversorgungsstandorte eine städtebaulich integrierte Lage und eine sortimentspezifische Kaufkraftabschöpfung von 35-50% (Orientierungswert), jedoch keinen Nachweis einer fehlenden Überschneidung der fußläufigen Isodistanzen des Vorhabenstandorts und des zentralen Versorgungsbereiches City Kamen voraussetzen,
- die zur Ermittlung der dieser Kaufkraftgegenüberstellung zugrunde zu legende Mantelbevölkerung sich nach einem fußläufigen Einzugsbereich von im Ausgangspunkt 800 m (10 bis 15 Minuten fußläufige Entfernung) unter Möglichkeit der Erweiterung im Einzelfall (vgl. Seite 151) errechnet,
- auf der einer bauplanungsrechtlichen Prüfung vorgelagerten Ebene der Beurteilung eines Vorhabens ein vollständiger Atypiknachweis nicht erforderlich ist, sondern die Kriterien der städtebaulich integrierten Lage und der Begrenzung der sortimentspezifischen Kaufkraftabschöpfung auf dieser Ebene ausreichend sind und
- die im Entwurf aufgestellten Nachweisanforderungen nicht an den Vorhabenträger gerichtet sind.

II. Lidl-Standort Lünener Straße 59

Hinsichtlich unseres Bestandsmarktes an der Lünener Straße 59 hatten wir bereits in unserer vorangegangenen Stellungnahme vom Frühjahr 2020 dargelegt, dass wir die Filiale gerne erweitern und modernisieren möchten.

Leider kommt der Entwurf des Einzelhandelskonzeptes für diesen Standort zu der Schlussfolgerung, dass „aktuell keine Erweiterungsoptionen absehbar“ sind (vgl. Seite 169 des Entwurfs).

Diese Einschränkung der Erweiterungsoptionen unseres Marktes an der Lünener Straße 59 bedauern wir, da wir – wie im Übrigen auch das Konzept durch seine Einordnung als Nahversorgungsstandort selbst – der Ansicht sind, dass der Markt einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Nahversorgung im Kamener Stadtgebiet leistet und daher die Möglichkeit einer maßvollen Erweiterung und Modernisierung erhalten sollte, um durch eine zukunftsfähige Gestaltung dauerhaft erhalten zu bleiben.

Aus diesem Grund möchten wir an dieser Stelle unseren Modernisierungs- und Erweiterungswunsch noch einmal erneuern und bekräftigen, diesen Wunsch zugleich konkretisieren und aufzeigen, dass schon nach den Grundsätzen des derzeitigen Entwurfs – konsequent und widerspruchsfrei angewendet – eine Erweiterung in dem von uns anvisierten maßvollen Umfang möglich ist und wir aus Gründen der Gleichbehandlung mit Wettbewerbern und einer widerspruchsfreien Anwendung des Konzeptes nachdrücklich für eine positive Begleitung dieses Vorhabens durch das neue Einzelhandelskonzept und die Stadt Kamen werben.

1. Vorhaben: Erweiterung der Verkaufsfläche um 100 m² durch Umnutzung einer Lagerfläche

Den Bestandsmarkt an der Lünener Straße 59 mit einer Verkaufsfläche von derzeit ca. 780 m² möchten wir gerne modernisieren und maßvoll erweitern. Zur Erweiterung der Verkaufsfläche steht eine derzeit ungenutzte Lagerfläche im Bestandsgebäude mit einer Fläche von ca. 100 m² zur Verfügung. Diese Lagerfläche kann mit vergleichsweise einfachen Mitteln umgenutzt und in Verkaufsfläche umgewandelt werden und so die mit ca. 13% der bisherigen Fläche maßvolle Erweiterung erreicht werden.

2. Anwendung der Grundsätze der Einzelhandelssteuerung bislang widersprüchlich

Bei eingehender Betrachtung und Prüfung der Einordnung unseres Bestandsstandortes in das durch das Konzept aufgestellte System der Einzelhandelssteuerung fällt auf, dass die im Konzept entwickelten Grundsätze nicht konsequent auf den Standort angewendet wurden. Im Gegenteil widersprechen die Aussagen, die zur Einordnung des Standortes getroffen werden, diesen zuvor aufgestellten Grundsätzen. Dies gilt insbesondere für die Kriterien der Prüfung, die im Rahmen der konkret vorgenommenen Einordnung durch Junker+Kruse gegen eine Erweiterung unseres Standortes sprechen (hierzu unter 2.1 und 2.2). Ebenso gilt dies jedoch im Vergleich zur Einordnung anderer Nahversorgungsstandorte (hierzu 2.3).

Da Einzelhandelskonzepte nach den Grundsätzen der Rechtsprechung (vgl. hierzu bereits oben unter I.2.2.1) jedoch eine für das gesamte Stadtgebiet gültige und in sich **widerspruchsfreie Einzelhandelssteuerung gewährleisten müssen**, um taugliche Grundlage der Einzelhandelssteuerung zu sein, besteht hinsichtlich der Einordnung unseres Standortes **dringender Anpassungsbedarf**.

- 2.1 Das Konzept wendet im Rahmen der Einordnung des Standortes unter anderem das Kriterium sich überschneidender 600 m –Isodistanzen an.

Unabhängig davon, dass wir ohnehin davon ausgehen, dass diese Voraussetzung aus dem Konzept zu streichen ist (vgl. oben unter I.2), wurde das Kriterium vorliegend jedoch widersprüchlich angewendet.

In den Steuerungsgrundsätzen heißt es zu diesem Kriterium, dass Einzelhandelsvorhaben, die als Nahversorgungsstandorte ausgewiesen werden, außerhalb des Naheinzugsbereiches des „zentralen Versorgungsbereiches City Kamen“ (Hervorhebung nicht im Original) liegen sollen. Dieser Grundsatz wird dahingehend spezifiziert, dass keine mehr als unwesentliche (> 10%) Überschneidung der 600 m-Isodistanz (des Vorhabens) mit der 600 m-Isodistanz des zentralen Versorgungsbereiches bestehen soll.

Aus der expliziten Nennung des zentralen Versorgungsbereiches City Kamen und der weiteren Verwendung des Singular wird deutlich, dass es in den Steuerungsgrundsätzen ausschließlich darum geht, den zentralen Versorgungsbereich City Kamen zu schützen. Der zentrale Versorgungsbereich Nahversorgungszentrum Lünener Straße findet keinerlei Erwähnung (vgl. Seite 151).

Im Rahmen der Einordnung unseres Bestandsstandortes subsumiert der Entwurf sodann die Standortparameter unter diese Voraussetzung und stellt mit negativer Konnotation fest, dass

der Bestandsstandort „**jedoch eine Überschneidung mit dem Nahversorgungszentrum[s] Lünener Straße**“ aufweist.

Damit subsumiert das Konzept jedoch unter eine andere Steuerungsregel (Schutz des Naheinzugsbereiches beider zentraler Versorgungsbereiche), also es zuvor selbst aufgestellt hat (Schutz des Naheinzugsbereiches des zentralen Versorgungsbereichs City Kamen) und verhält sich damit in unzulässiger Weise widersprüchlich.

- 2.2 Weiter wendet das Konzept das Kriterium einer einzuhaltenden Kaufkraftabschöpfungsquote auf unseren Standort an, welche zuvor auf Seite 151 und 155 entwickelt wurde.

Dort heißt es, dass eine sortimentsspezifische Kaufkraftabschöpfung des Vorhabens im funktionalen Versorgungsgebiet eine Quote von bis zu 35-50% (**Orientierungswert**) der sortimentsspezifischen Kaufkraft (Nahrungs- und Genussmittel) der Bevölkerung nicht überschreiten soll.

Dagegen hat sich der Entwurf des Konzeptes bei der Einordnung unseres Standortes starr an das 35%-Kriterium gehalten und im Anschluss festgehalten, dass unter Berücksichtigung der Ausnahmeregelungen „aktuell keine Erweiterungsoption absehbar sei“.

Dem Leser des Konzeptes drängt sich so der Schluss auf, dass zur negativen Einordnung der Entwicklungsperspektiven neben dem Kriterium der Überschneidung von Isodistanzen auch eine zu hohe Kaufkraftabschöpfung geführt hat. Andere negative Aspekte sind zu Lasten des Standortes jedenfalls nicht vorgetragen.

Das Konzept legt **jedoch auch hier einen anderen Maßstab zugrunde, als es zuvor entwickelt hat**. Mit keinem Wort wird die Möglichkeit erwähnt, dass die Kaufkraftabschöpfung auch bis zu 50% der im funktionalen Einzugsbereich vorhandenen Kaufkraft betragen kann. Auch hier verhält sich das Konzept daher widersprüchlich.

- 2.3 **Widersprüchlich** verhält sich das Konzept zudem, wenn man die **Einordnung anderer Standorte** in die Überprüfung mit einbezieht.

So wird dem **Netto-Standort an der Bertold-Brecht-Straße** durch das Konzept eine **Erweiterungsmöglichkeit in die Großflächigkeit attestiert**. Der Markt ist jedoch nur von einer Seite (nach Osten hin) von Wohnbebauung umgeben und damit **städtebaulich kaum integriert**. Im rückwärtigen (nördlichen) Bereich des Marktes befinden sich landwirtschaftliche

Flächen und Sportanlagen, im westlichen Bereich die dazugehörigen Vereinsheime. Nach Süden befindet sich zwar ebenfalls Wohnbebauung, die jedoch von der in diesem Bereich für Fußgänger kaum zu querenden Heerener Straße von dem Netto-Standort abgeschnitten ist.

Nach dem Einzelhandelskonzept sind dem Markt im funktionalen Versorgungsbereich ca. 3.750 Einwohner zugeordnet.

Demgegenüber ist unser Lidl-Standort von allen Himmelsrichtungen mit Wohnbebauung umgeben, damit städtebaulich vollständig integriert und einem funktionalen Einzugsbereich mit 4.400 Einwohnern zugewiesen.

Dass dem Netto-Markt eine Erweiterungsoption zugestanden wird, während diese dem Lidl-Standort versagt wird, beruht offensichtlich auf dem Umstand, dass hinsichtlich des Netto-Marktes die **kritischen Steuerungsgrundsätze keine Anwendung gefunden haben**. So wird bezüglich des Netto-Marktes weder eine Aussage zur städtebaulichen Integration, noch zur Einhaltung von Kaufkraftabschöpfungsquoten getroffen (vgl. Seite 175 des Entwurfs). Dagegen hat zumindest eines dieser Kriterien bei unserem Markt zu einer (fehlerhaften) Einordnung als nicht zu entwickelnder Standort geführt.

Diese **Widersprüchlichkeit sollte behoben und dem Lidl-Markt ebenfalls eine Erweiterungsoption** jedenfalls für die von uns geplante maßvolle Erweiterung um 100 m² Verkaufsfläche **zugestanden werden**.

3. **Bei Konsequenter Anwendung der Steuerungsgrundsätze: maßvolle Erweiterung Lidl möglich**

Dass nach den durch das Konzept aufgestellten Grundsätzen eine Erweiterung des Lidl-Marktes an der Lünener Straße 59 um die gewünschten 100 m² positiv zu begleiten ist, ergibt sich bei konsequenter Anwendung bereits aus den dort dargestellten Berechnungsgrundsätzen.

So stellt das Konzept auf Seite 151 dar, dass für die Errichtung eines modernen Lebensmittelmarktes mit einer Verkaufsfläche ab rund 1.000 m² ein Bevölkerungspotenzial von rund 5.000 Einwohnern im funktionalen Versorgungsbereich vorhanden sein muss. Dies entspricht einem **Verhältnis von Verkaufsfläche zu Einwohnern von 0,2**.

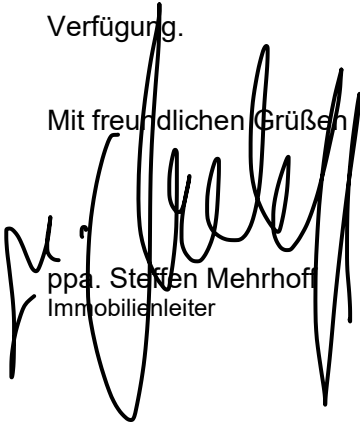
Eben dieses Verhältnis hält jedoch auch unser Erweiterungsvorhaben ein. Mit einer Verkaufsflächengröße nach der anvisierten Erweiterung von ca. 880 m² benötigt der Lidl-Markt nach dieser überschlägigen Berechnungsmethode ein Bevölkerungspotenzial von ca. 4.400 Personen ($4.400 \times 0,2 = 880 \text{ m}^2$). **Exakt die Einwohnerzahl also, die schon nach dem derzeitigen Entwurf des Konzeptes dem Lidl-Markt zugeordnet ist.**

Hinzukommt, dass nach Anpassung der fußläufigen Iso-Distanzen wie oben vorgeschlagen, dem Bestandsmarkt möglicherweise ein noch höheres Bevölkerungspotenzial zugeordnet werden kann.

Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere vorstehenden Anmerkungen im weiteren Verlauf der Neuaufstellung des Einzelhandelskonzepts der Stadt Kamen berücksichtigen würden. Zugleich möchten wir diese Stellungnahme auch mit dem Angebot verbinden, mit Ihnen und den beteiligten politischen Gremien in einen weiteren Dialog zu treten.

Gerne stehen wir Ihnen für Gespräche oder Rückfragen zu unserer Stellungnahme jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



ppa. Steffen Mehrhof
Immobilienleiter



i.V. Philipp Gottschlich
Portfoliomanager