



**Protokoll zum
Runden Tisch zum
Thema „Großflächiger
Einzelhandel“
am 11.05.2011**

Protokoll zum Runden Tisch zum Thema „Großflächiger Einzelhandel“ zur Fortschreibung des Regionalplans am 11.05.2011

Teil A – Begrüßung / Einleitende Worte

Herr Goetzens begrüßt die Teilnehmer und legt dar, dass der Runde Tisch ein Teil der informellen Erarbeitungsphase ist. Im Vorfeld wurden durch die Planergespräche Themen identifiziert. Mit den Runden Tischen werden diese Themen nun vertiefend behandelt. Eine ergebnisoffene Diskussion verschiedener Steuerungsmöglichkeiten soll erfolgen und gemeinsame und differenzierte Positionen erkannt werden. Die Transparenz des Erarbeitungsprozesses hin zum neuen Regionalplan wird so sichergestellt.

Im Anschluss sollen Leitlinien erarbeitet und vom Regionalrat im Entwurf beschlossen werden. Diese Leitlinien dienen als grobe Vorgabe für die Erarbeitung des Entwurfes des Regionalplans. Es geht hier noch nicht um die Absprache verbindlicher Ziele.

Teil B – Diskussionen

TOP 1 Das Zusammenspiel zwischen Landesplanung und Regionalplanung

Herr Weiß gibt einen kleinen Einblick in das Zusammenspiel zwischen Landesplanung und Regionalplanung. Ausführungen zum Erarbeitungsstand des neuen Landesentwicklungsplanes 2025 und zum Steuerungsbedarf aus raumordnerischer Sicht wurden gemacht. Die entsprechenden Folien zum Vortrag können der Power Point Präsentation (siehe Anlage 1) entnommen werden.

TOP 2 Diskussionen von Steuerungsansätzen / Bestandsanalyse des Einzelhandels im GIB

Bei der Diskussion von Steuerungsansätzen geht es insbesondere um die Erfahrungen der Teilnehmer, wie mit den bestehenden Regelungen in der Vergangenheit umgegangen wurde.

Steuerung im Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB)

1. Im ASB – Den ASB gliedern? Zentren aktiv schützen?

Hier wird zunächst die Frage diskutiert, ob der Regionalplan auch an Vorhaben nach § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) anknüpfen oder ob ein anderer Maßstab gewählt werden sollte. Die Teilnehmer sind sich einig, dass die Steuerung ab der Größe der Großflächigkeit beizubehalten ist. Es wird angeregt, eine Regelung für den ländlichen Raum bzw. für kleinere Ortsteile zur Sicherstellung der wohnungsnahen Grundversorgung über die Atypik des § 11 Abs. 3 BauNVO hinaus, zu diskutieren.

Zu der Frage, ob die Raumordnung nur die nachbarlichen oder auch die innergemeindlichen Zentralen Versorgungsbereiche (ZVB) schützen soll, wird überwiegend die Meinung vertreten, dass der innergemeindliche Schutz in der Planungshoheit der Kommunen liegt. Dennoch gäbe es Fälle, in denen die Landes- und Regionalplanung auch innergemeindlich eine Schutzfunktion einnehmen kann, wenn eine Kommune selbst nicht aktiv die Gestaltung ihrer Zentrenstruktur über ein kommunales Einzelhandelskonzept in die Hand nimmt oder selbstauferlegte Vorgaben nicht einhält. Dies gelte auch für Vorhaben, die außerordentliche übergemeindliche Auswirkungen haben und daher ein Eingreifen der Bezirksregierung erfordern könnten. Eine unterschiedliche Betrachtung von Großstädten und kleineren Gemeinden wurde vorgeschlagen.

Bei der Frage, wie intensiv die Raumordnung den ZVB schützen soll und ob eine Betrachtung schädlicher Auswirkungen (Beeinträchtungsverbot) genügt oder auch eine Zuordnung zur Kaufkraft im Funktionsraum erfolgen sollte (Kongruenzgebot), wird die Meinung vertreten, dass an dem Kongruenzgebot festgehalten werden sollte. Dabei wird es als wünschenswert erachtet, dass die Kaufkraft der Bevölkerung einer Kommune als Maßstab zu Grunde gelegt wird. Als Gegenposition wird jedoch auch argumentiert, dass für die Gemeinden die Umsatz-Kaufkraftbeziehungen nur schwer zu ermitteln und zu bewerten sind. Wichtiger sei vor allem der Schutz vor Auswirkungen von einem gesamten ZVB und nicht von einem konkreten Vorhaben.

Zum Thema „Praxistauglichkeit von Schwellenwerten zur Begrenzung von Randsortimenten außerhalb von ZVB“ besteht Einigkeit, dass es schwierig ist, eine rechtlich begründbare Grenze festzulegen. Die bisherigen Schwellenwerte 2500 m² und 10 % der Verkaufsfläche werden als schwierig angesehen. Absolute Zahlen wären zu bevorzugen. Das Fortführen einer solchen Begrenzung wird begrüßt. Zudem wird vorgeschlagen, dass die jeweiligen zentrenrelevanten Sortimente 800 m² nicht übersteigen sollten. Ein Großteil der Teilnehmer argumentiert, dass gerade für die Begrenzung der Randsortimente die Schwelle der Großflächigkeit eine geeignete und begründbare Grenze darstellt. Vereinzelt wird in Frage gestellt, ob Geschoss- und Ver-

kaufsfläche der richtige Ansatzpunkt für eine Regelung sind. Auch sei die Ausrichtung des Randsortimentes auf das Kernsortiment wichtig. Einzelhandelsbetriebe sollen nicht willkürlich ihr Warenangebot mit Randsortimenten auffüllen, sondern nur die Produkte anbieten, die auch zum Kernsortiment passen. Zu dem Thema „Begrenzung von Randsortimenten“ sollte auf die Position des Landes gewartet werden.

Anschließend setzen sich die Teilnehmer mit der Frage der praktischen Umsetzung auseinander. Es wird dargelegt, dass die bestehenden Betriebe baulichen Bestandschutz haben; Probleme könnte es nur geben, wenn ein Betrieb eine Nutzungsänderung bzw. Vergrößerung anstrebe. Hierzu wird angeregt, dass für diese Betriebe dann eine geringfügige Erweiterung zugelassen werden könnte. Zusätzlich zeigt sich, dass es oftmals bei einer Vergrößerung nur um die bessere Warenpräsentation und um die Verbreiterung der Gänge geht. Eine Erweiterung müsste hier zugestanden werden. Es sei zu prüfen, ob dies rechtlich haltbar wäre, wenn auf den Bestand beschränkt werden würde.

Zum Thema „Agglomeration“ wird erläutert, dass die Begrifflichkeit nicht eindeutig ist. Wenn eine Regelung getroffen werden würde, dann wäre eine Definition hilfreich. Regelungen zu dem Thema werden jedoch als schwierig angesehen. Die Notwendigkeit einer überörtlichen Steuerung wird nur soweit gesehen, wie Steuerungsmöglichkeiten der Bauleitplanung über die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht ausreichen. Denkbar wäre hier ein Grundsatz der Raumordnung als Berücksichtigung für die Bauleitplanung. § 11 Abs. 3 BauNVO sowie die Rechtsprechung böten ansonsten genügend Regelungsmöglichkeiten.

2. Im ASB – Wohnungsnahe Grundversorgung?

Bei diesem Diskussionspunkt zeigen sich unterschiedliche Positionen. Einige Teilnehmer zählen die Aufgabe der wohnungsnahen Grundversorgung zum Bereich der kommunalen Planungshoheit. Andere Redebeiträge wiederum machen deutlich, dass doch ein Bedarf für eine Regelung besteht, welche die wohnungsnahen Versorgung durch die Kommunen sicherstellt. In solchen Fällen sollte die Regionalplanungsbehörde eingreifen können.

Mehrfach wird angesprochen, dass die Nahversorgung auch außerhalb von ZVB mit einer entsprechenden Mantelbevölkerung möglich sein muss. Dies wäre über die Atypik des § 11 Abs. 3 BauNVO zu prüfen, eine extra Regelung hierfür sei daher nicht nötig. Zum Thema Grundversorgung könnte im Regionalplan ein Hinweis auf die kommunalen Einzelhandelskonzepte erfolgen.

Steuerung im GIB

Im Rahmen der Fortschreibung wird seitens der Bezirksregierung in Zusammenarbeit mit den Kommunen geprüft, welche Bereiche für die gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB) noch wirkliche GIB sind.

Überwiegende Meinung ist, dass in GIB keine neuen Einzelhandelsplanungen erfolgen sollten. Aus dem Kreis der Teilnehmer wird angeregt, bei der Ansiedlung von zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten im GIB zu unterscheiden.

Eine Unterscheidung zentrenrelevant und nicht-zentrenrelevant wird aus Sicht der Bezirksregierung als schwierig angesehen, da z.B. auch ein Baumarkt schädliche Auswirkungen haben könne und eine solche Unterscheidung auch rechtlich nur schwer begründbar wäre. Hinzu kommt, dass bei einer solchen Vorgehensweise auch weiterhin sensible Nutzungen im GIB möglich wären, welche die Ansiedlung von emittierenden Betrieben (und insbesondere von Störfallbetrieben) in den eigentlich dafür vorgesehenen Bereichen zusätzlich erschwert.

Zum Thema „Erweiterung des Bestandes im GIB“ zeigt sich ebenso ein differenziertes Meinungsbild. Teilweise wird gefordert, dass keine Erweiterungen zugelassen werden sollen. Diese Aussage würde auch mit den meisten Einzelhandelskonzepten im Einklang stehen. Andere Teilnehmer regen an, dass eine geringfügige Erweiterung zuzugestehen sei. Schwierig sei jedoch die Definition des Begriffes „geringfügige Erweiterung“. Hier müsse eine rechtliche Prüfung erfolgen. Des Weiteren wären auch Ausführungen auf Ebene der Landesplanung hilfreich. Darüber hinaus wird angeregt, dass man nur die zentrenrelevanten Sortimente auf den Bestand beschränkt und bei nicht-zentrenrelevanten Sortimenten eine „geringfügige“ Erweiterung zulässt.

Um Einzelhandel in den GIB zu verhindern, in denen noch keine Einzelhandelsansiedlungen erfolgt sind, könnte über einen GIB mit Zweckbindung nachgedacht werden. In diesen GIB sollte dann auch zukünftig neue Einzelhandelsnutzungen vollständig ausgeschlossen werden. In den verbleibenden GIB könnten Ausnahmen möglich sein. Eine Gliederung des GIB sollte seitens der Regionalplanungsbehörde geprüft werden.

Darüber hinaus wird die Befürchtung geäußert, dass bei der Umwandlung von vielen GIB in dann neue ASB, die Kommunen eine Vielzahl von unerwünschten Ansiedlungsabsichten kaum mehr abwehren könnten.

Auch wird die Gefahr gesehen, dass bei der Umwandlung neue GIB gefordert werden und das Entschädigungspflichten ansässiger Betriebe entstehen könnten. Die Bezirksregierung legt hierzu dar, dass diese Befürchtung nicht geteilt werden kann, da es um GIB geht, die i.d.R. bereits bebaut sind und in denen der Strukturwandel bereits stattgefunden habe oder sie nicht nutzbar sind.

Bestandsanalyse des Einzelhandels im GIB

Es wird einleitend erläutert, dass über eine Bestandsanalyse des Einzelhandels in GIB nachgedacht würde, um das tatsächliche Handlungserfordernis zu ermitteln.

Es wird nachgefragt, ob die Kommunen bereit wären, an einer solchen Analyse des tatsächlichen Bestandes der Einzelhandelsnutzungen in den GIB mitzuwirken. Eine Bestandsanalyse wird überwiegend unterstützt. Es wird vereinbart, dass die Bezirksregierung die Kommunen anspricht, um nachzufragen, welche Daten bei den Kommunen bereits vorliegen.

Ein flächendeckendes Monitoring wird von den Teilnehmern vor dem Hintergrund von Einzelhandelskonzepten und Einzelhandelsatlanten der Kammern nicht befürwortet. Allerdings könnte angestrebt werden, Informationen in Einzelhandelskonzepten so darzustellen, dass diese einfacher für Monitoringzwecke genutzt werden könnten. Den aktuellen Bestand des Einzelhandels zu ermitteln und aktuell zu halten, sei sehr aufwendig. Es können nicht alle Daten regelmäßig erfasst werden, da sich der Ein-

zelhandel durch eine erhebliche Dynamik auszeichne. Unabhängig davon wird vor dem Hintergrund einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme die generelle Frage einer effektiven Bedarfsanalyse angesprochen, für die eine grundsätzliche Lösung gesucht werden müsse.

Einschränkung für Einkaufszentren mit beträchtlichen Fernwirkungen

Es wird angeregt, dass eine Betrachtung von besonders großen Einkaufszentren über die Grenzen der Planungsregion hinweg, landesweit erfolgen müsse. Bei der Frage, ob über ein Konzentrationsgebot große Standorte für Einkaufszentren nur der Kategorie Oberzentrum zuzuordnen wären, gibt es unterschiedliche Meinungen. Die Einen halten eine Differenzierung zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren nicht mehr für notwendig, das Kongruenzgebot würde hier ausreichen. Andere hingegen können sich eine solche Steuerung von Großvorhaben über das Zentrale-Orte-System vorstellen. Dabei kam auch der Wunsch auf, die Stärkung von Mittelzentren in den Blick zu nehmen.

Die Steuerung über regionale Einzelhandelskonzepte wird unterschiedlich gesehen. Sie basieren auf einer freiwilligen Zusammenarbeit, darin lägen bereits die Grenzen. Man solle die regionalen Einzelhandelskonzepte nicht zu stark reglementieren und nicht aus einer freiwilligen Zusammenarbeit eine Zwanghafte machen.

Auch zeigt sich eine eher gegensätzliche Meinung, die es für sinnvoll hielte, dass durch einen regionalen Konsens abgestimmte Standorte für den großflächigen Einzelhandel festgelegt werden könnten.

Zusätzlich wird als sinnvoll angesehen, nicht-zentrenrelevante Sortimente in ihrer Gesamtverkaufsfläche zu begrenzen. Da auch Standorte mit Konzentrationen auf eine bestimmte Branche, z.B. Möbelmarktstandorte, Auswirkungen auf die Region haben können.

Vorgabe von Leitsortimenten

Die Teilnehmer empfinden Leitsortimente für hilfreich. Wichtig hierbei ist eine empirische Untersuchung und Herleitung der Leitsortimente. Im Regionalplan könnte aufgenommen werden, dass die Kommunen die Leitsortimente konkretisieren sollen. Von allen wird die Meinung geteilt, dass die Kommunen noch genügend Spielraum haben müssen.

TOP 3 Weitere Themen aus Sicht des Plenums

Es wird nochmals unterstrichen, dass der Regionalplan die regionalen und kommunalen Einzelhandelskonzepte unterstützt und die Vorteile aufzeigt. Auch könnte überlegt werden, ob die Regionalplanungsbehörde eine Checkliste für die Erstellung von Konzepten erarbeitet, um eine gute Qualität der Konzepte zu gewährleisten. Ob an einer solchen Liste Bedarf besteht, solle bei den Kommunen abgefragt werden.

Weiterhin wird angeregt, dass Auswirkungen von den Niederlanden mit zu betrachten seien und dass sich das Land durch ein Gutachten mit den grenzüberschreitenden

Themen auseinandersetzen und ggf. auch planungsrechtliche Sonderregelungen in Erwägung ziehen sollte.

Teil C - Ausblick

Nach Abstimmung des Protokolls mit den Teilnehmern wird dieses im Internet auf den Seiten der Bezirksregierung veröffentlicht. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse in die Erarbeitung der Leitlinien ein.

Die Leitlinien sollen im Entwurf vom Regionalrat im Dezember 2011 beraten werden. Anfang 2012 werden die Akteure und die Öffentlichkeit hierzu beteiligt. Im März/April 2012 ist geplant, die Leitlinien vom Regionalrat beschließen zu lassen. Nach dem Beschluss geht es in die Einzelgespräche mit den Kommunen und das formelle Erarbeitungsverfahren beginnt.

gez.
Sandra Eichenberger