19.09.2012

Tischvorlage

zu TOP 6/ 49. RR am 20.09.2012

Landesentwicklungsplan NRW - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel

hier: Stellungnahme des Regionalrats Düsseldorf im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen (§ 13 und 17 Landesplanungsgesetz i.V.m. § 10 Raumordnungsgesetz)

- Antrag der CDU- Fraktion vom 17.09.2012 (auch im Namen der FDP-Fraktion)

- Stellungnahme der Verwaltung vom 19.09.2012

CDU-FRAKTION DES REGIONALRATES DÜSSELDORF

CDU-FRAKTION im REGIONALRAT DÜSSELDORF – Lindenstraße 2 – 41515 Grevenbroich

Frau Regierungspräsidentin
Anne Lütkes
Bezirksregierung Düsseldorf
Cecilienallee 2
40474 Düsseldorf

Der Geschäftsführer
Jürgen Steinmetz
Lindenstr. 2
D-41515 Grevenbroich
Tel. 02181/601-1020
Telefax 02181/601-2401

Herrn
Hans-Jürgen Petrauschke
Vorsitzender des Regionalrates
Bezirksregierung Düsseldorf

Grevenbroich, den 17.09.12

Antrag der CDU- und der FDP-Fraktion zu TOP 6 der 49. Sitzung des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf am 20.9.2012:
Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel - Stellungnahme des Regionalrates Düsseldorf

Sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin,
Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Vorlage mit der Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf bewertet den Entwurf des Landesentwicklungsplans NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel - insgesamt positiv, da er die Planungsträger darin bestärkt und unterstützt, ihre Zentren zu schützen und zu entwickeln. Daher begrüßen die Fraktionen von CDU und FDP grundsätzlich sowohl den von der Landesregierung vorgelegten Entwurf als auch die von der Bezirksplanungsbehörde vorgelegte Stellungnahme. Die Stellungnahme geht auf alle neun Grundsätze und Ziele mit Anregungen oder Bedenken ein.

Die Fraktionen von CDU und FDP sprechen sich dafür aus, drei Anregungen dieser Stellungnahme ersatzlos zu streichen:

1. In den Anregungen zu Ziel 2, Streichung der Absatzes 3 auf der Seite 2/3 der Stellungnahme der Bezirksplanungsbehörde.
2. In den Anregungen zu Ziel 2, Streichung des Absatzes 4 auf der Seite 3 der Stellungnahme der Bezirksplanungsbehörde.
3. Streichung auf Seite 4 der Stellungnahme die Anregung zum Grundsatz 4.

Begründung:

Zu 1:
Der Vorschlag, den (nicht-zentrenrelevanten) Sortimentsbereich „Wohneinrichtungsbedarf" in der Liste der zentrenrelevanten Leitsortimente einzustufen, wäre zwar ein Beitrag zur Zentrenstärkung, aber er erscheint aufgrund der im Möbel-/ Wohneinrichtungssegment vorherrschenden Betriebstypen/ -größen im Hinblick auf die Ansiedlungsmöglichkeiten in den zentralen Versorgungsbereichen (ZVB) unrealistisch.
Da damit praktisch keine neuen Möbel-Ansiedlungen (zumindest in den Städten, die wie Wuppertal strukturiert sind) mehr möglich wären, ist dieser Änderungsvorschlag der Stellungnahme nicht sinnvoll und daher zu streichen.

Zu 2:
Die Änderung schlägt die Aufnahme einer Ausnahmeregelung vor, wonach für großflächige, der Nahversorgung dienende Einzelhandelsbetriebe auch außerhalb der ZVB die planerischen Voraussetzungen geschaffen werden können. Dieser Änderungsvorschlag sollte ersatzlos gestrichen werden.
Denn er erscheint problematisch, da nicht jede Gemeinde über ein flächendeckendes Netz von ZVB verfügt und somit – selbst in großstädtischen Verdichtungsräumen – Versorgungslücken im Bereich der Nahversorgung nicht ausgeschlossen werden können. Zumindest für großflächige Vorhaben (i.S. § 11(3) BauNVO) dürften danach auch ausnahmsweise keine bauleitplanerischen Voraussetzungen mehr geschaffen werden. Dies beschneidet die kommunale Planungshoheit zusätzlich und wirft auch die Frage nach dem raumordnerischen Steuerungsinteresse bei Einzelbetrieben an wohnungsnahen Standorten auf.

Zu 3:
Mit dieser Anregung zu Grundsatz 4 wird vorgeschlagen, die Regelung, wonach der Gesamtumsatz von großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche nicht größer sein soll als die sortimentsbezogene Kaufkraft der Gesamtbevölkerung, auch auf Vorhaben innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche auszuweiten.
Unabhängig von der Annahme, dass die Ansiedlung derartig groß dimensionierter Einzelhandelsvorhaben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten innerhalb der ZVB wohl eher die absolute Ausnahme sein dürfte, erscheint dieser Änderungsvorschlag auch i.S. der landesplanerischen Schutzinteressen nicht plausibel. Oberzentren können aufgrund ihrer Einordnung innerhalb der Zentrale-Orte-Hierarchie auch im Einzelhandelsbereich Funktionen für angrenzende Räume mit übernehmen und damit (zumindest partiell) auch Kaufkraftbindungen erzeugen, die über die eigene Bevölkerung hinausgehen.
Dies gilt zumindest solange der Umfang der Kaufkraftbindung sich nicht auf das landesplanerische Ziel der Gewährleistung einer verbrauchernahen und verkehrsmindernden Versorgung der Bevölkerung negativ auswirkt, nämlich durch nachhaltige Schädigung vorhandener Einzelhandelsstrukturen in benachbarten Gemeinden.
Aus der Sicht der CDU- und der FDP-Fraktion ist die raumverträgliche Allokation von großflächigen Einzelhandelsvorhaben das Ziel der landesplanerischen Steuerung und nicht die Konservierung bestehender Marktverhältnisse.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Steinmetz

Stellungnahme der Verwaltung zum Antrag der CDU- und der FDP-Fraktion

Zu 1)

Die Landesregierung NRW hat im Vorlauf zur Erarbeitung des Landesentwicklungsplanes (LEP) Sachlicher Teilplan - Großflächiger Einzelhandel, das Gutachterbüro Junker und Kruse (Dortmund) beauftragt, einzelne Elemente zukünftiger landesplanerischer Regelungen empirisch zu untersuchen bzw. zu hinterlegen. Ein Untersuchungsbaustein war dabei die Bestimmung eines möglichen landesweit einheitlichen Kanons von Leitsortimenten.
Hierzu wurden die in NRW vorliegenden kommunalen bzw. ortspezifischen Sortimentslisten ausgewertet und sortimentsbezogen analysiert, ob die jeweiligen Warengruppen verstärkt in den Zentren oder eher in den dezentralen Lagen vorkommen. Dabei hat sich die Einordung des Oberbegriffs „Wohneinrichtungsbedarf“ zunächst als schwierig herausgestellt, da die Ausdifferenzierung innerhalb der einzelnen Sortimentslisten ganz unterschiedlich erfolgen kann. Zu den typischen Produkten gehören bspw. Rahmen, Bilder, Dekorstoffe, Gardinen etc..
Ca. 70 Prozent dieser Warengruppen befinden sich laut Gutachten in den dezentralen Lagen. Grund hierfür sind insbesondere die gewachsenen Randsortimente größerer Möbelhäuser und Baumärkte. Aus der Feststellung dieser faktischen Situation hat Junker und Kruse den Wohneinrichtungsbedarf den nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zugeordnet. Diese Einordnung wurde in den LEP-Entwurf übernommen.
Aus Sicht der Regionalplanungsbehörde tragen diese kleinteiligen Produkte jedoch gleichwohl eine hohe Zentrenrelevanz in sich, die zu bedeutenden Kaufkraftabzügen aus den gewachsenen innerstädtischen Strukturen führen kann. Die Festschreibung einer Sortimentsliste sollte nicht nur dazu dienen, eine faktische Situation festzuschreiben, sondern darf auch einer Fehlentwicklung entgegenwirken. Diesem Anspruch folgend, sollte die Bedeutung dieser Warengruppe als zentrenrelevant eingestuft werden, was dementsprechende Vorbildwirkung für kommunale Listen entfaltet.
Es geht ausdrücklich nicht darum, großen Möbelmärkten auf diese Weise nur die Ansiedlung in den zentralen Versorgungsbereichen zu ermöglichen, sondern um einen sachgerechten Umgang mit zentrenrelevanten und somit möglicherweise zentrenschädigenden Randsortimenten im Hinblick auf Ziel 5 und Grundsatz 6 des Teilplanes Einzelhandel (Begrenzung der Randsortimente auf 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche und absolute Begrenzung der Randsortimente auf 2500 m² Verkaufsfläche). Damit bei dieser Betrachtung der Wohneinrichtungsbedarf aufgrund seiner Zentrenrelevanz nicht ausgeklammert wird, muss er im Kanon der Leitsortimente auch als zentrenrelevant deklariert werden.

Zu 2)

Ziel 2 sieht vor, dass Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) nur in zentralen Versorgungsbereichen (ZVB) dargestellt und festgesetzt werden dürfen.
Als Ausnahmeregelung zu Ziel 2 ist vorgesehen, dass Vorhaben mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment auch außerhalb der ZVB angesiedelt werden können, wenn eine integrierte Lage nicht möglich ist, sie einen Beitrag zur wohnortnahen Grundversorgung leisten und nicht gegen das Beeinträchtigungsverbot verstoßen. Die Regionalplanungsbehörde ist gegen die Aufnahme einer solchen Ausnahmeregelung.

Gedacht ist dieser neue Ansatz in erster Linie für kleine Kommunen im ländlichen Raum mit historisch gewachsenen Ortskernen, in denen sich aufgrund zu kleiner Grundstückszuschnitte keine marktgerechten Erweiterungen- oder Neuansiedlungen verwirklichen lassen. Der Regelung gelingt es jedoch nicht, den Fokus nur auf die wirklich erforderlichen Ausnahmen zu lenken. Es muss daher befürchtet werden, dass künftig Nahversorger auch in größeren Städten und nicht nur im ländlichen Raum mit wenig Begründungsaufwand außerhalb der integrierten Lagen angesiedelt werden können und eine wirklich intensive Auseinandersetzung mit einer Verortung innerhalb des ZVB nicht mehr erfolgt. Dies kann zu einer Zersplitterung der Nahversorgungsinfrastruktur führen. Hinzu kommt, dass grade diese Betriebe eine hohe Magnetfunktion für die örtlichen Zentren besitzen.
Aus Sicht der Regionalplanungsbehörde besteht kein Erfordernis zur Schaffung einer möglicherweise problematischen Ausnahmeregelung zur Sicherung der Nahversorgung, da das Instrumentarium des § 11 Abs. 3 BauNVO zur Steuerung ausreichend ist.
Nur Vorhaben, „die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“, sind kern- oder sondergebietspflichtig im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO. Die Regelvermutungsgrenze unerwünschter städtebaulicher Auswirkungen (z.B. auf Verkehr, Umwelt und ZVB) ist hierbei auf 1200m² Geschossfläche festgesetzt. Und nur diese Vorhaben werden auch von der landesplanerischen Regelung erfasst[1]. Das bedeutet, dass in der Regel Nahversorger bis 1200 m² Geschossfläche ohnehin von der landesplanerischen Pflicht zur Verortung innerhalb des ZVB befreit sind. Hinzu kommt, dass die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO widerlegt werden kann, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die vorgenannten Auswirkungen nicht vorliegen. Insbesondere Lebensmittelsupermärkte können eine solche „Atypik“ besitzen, indem sie belegen, dass sie

[1] Nur das Ziel 8 des LEP-Entwurfes zur Berücksichtigung von Einzelhandelsagglomerationen kann im Einzelfall das Erfordernis auslösen auch kleinflächige Vorhaben unterhalb der Regelvermutungsgrenze des § 11 Abs. 3 BauNVO in den Blick zu nehmen

der verbrauchernahen Versorgung dienen. Nach Auffassung der in der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Einzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vertretenen Einzelhandelsunternehmen ist dies der Fall, wenn der voraussichtliche Gesamtumsatz des geplanten Supermarktes 35 Prozent der relevanten Kaufkraft im Nahbereich nicht übersteigt. Dabei kann der Nahbereich aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller und zentralörtlicher Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte variieren. In der Regel wird eine fußläufige Entfernung von 700 – 1000 Meter angenommen.
Erfüllt ein Vorhaben diese Kriterien und beweist damit seinen Mehrwert für die Versorgung der umliegenden Bevölkerung, besteht nicht die Pflicht zur Darstellung eines Sondergebietes und somit auch nicht die Pflicht zur Lage im ZVB. Den Gemeinden steht somit unterhalb der Eingriffsschwelle landesplanerischer Vorgaben ein ausreichendes Steuerungsinstrumentarium zur Sicherung von Nahversorgungsstandorten zur Verfügung, auch unter Berücksichtigung heute üblicher marktgerechter Verkaufsflächengrößen. Der § 11 Abs. 3 BauNVO ist, nicht zuletzt durch Rechtsprechung zur Thematik der letzten Jahre, Teil gängiger Planungspraxis der Kommunen geworden und stellt bei der Darlegung von atypischen Fallkonstellationen einen adäquaten Nachweis des Nahversorgungsauftrages sicher. Eines landesplanerischen Regel-Ausnahmeverhältnisses bedarf es hier nicht.

Zu 3)

Der Grundsatz 4 nimmt Vorhaben mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment hinsichtlich ihrer Gesamtverkaufsfläche in den Blick. Auch hierzu hat das Büro Junker und Kruse einen Untersuchungsbaustein erarbeitet, welcher sich vor allem mit der Tendenz zu immer größeren Ladeneinheiten und Agglomerationen von Möbelmärkten auseinandersetzt. Hierbei konnten nicht nur mögliche negative Auswirkungen auf die ZVB nachgewiesen werden sondern auch weitere Folgen, insbesondere eine massive verkehrsinduzierende Wirkung.
Der Grundsatz soll die Kommunen daher dazu anhalten, sich in ihrer bauleitplanerischen Abwägung auch mit der Gesamtdimensionierung des Vorhabens auseinanderzusetzen. Sinnvoller Maßstab hierfür ist der Abgleich des zu erwartenden Vorhabenumsatzes mit der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft im Gemeindegebiet, unter Berücksichtigung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes. Es handelt sich nicht um eine strikt zu beachtende Zielvorgabe, erfordert jedoch als abwägungsrelevante Fragestellung eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik, insbesondere dann, wenn größere Vorhaben in Städten mit bereits vorhandener hoher Zentralität innerhalb der betroffenen Sortimentsgruppen angesiedelt werden sollen.

Der Hinweis in der erarbeiteten Stellungnahme bezieht sich letztlich nur darauf, dass diese vorgenannten Überlegungen davon unabhängig sein sollen, ob das Vorhaben innerhalb oder außerhalb des ZVB verwirklicht wird. Wie der Antrag der CDU- und der FDP Fraktion richtig feststellt, werden sich Möbel- und Baumärkte naturgemäß auch weiterhin überwiegend außerhalb der Zentren ansiedeln, insbesondere aufgrund des höheren Flächenbedarfs. Dies ist auch nicht zu beanstanden.
Die Wirkungen, welche der Grundsatz 4 im Zusammenhang mit der Gesamtverkaufsfläche von Betrieben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten in den Blick nimmt, entfalten sich jedoch ungeachtet von deren Lage innerhalb oder außerhalb des ZVB. Sollte daher im Einzelfall ein solches Vorhaben innerhalb eines ZVB geplant werden, sollte für diesen die Auseinandersetzung mit dem Grundsatz 4 als Gebot der Gleichbehandlung auch angezeigt sein.

Aus Sicht der Verwaltung sollten keine Streichungen in der Vorlage erfolgen, da die hier gemachten Ausführungen der Landesplanungsbehörde im Rahmen des Beteiligungsverfahrens wichtige Hinweise zur Verfeinerung des Teilplanes Einzelhandel geben können. Im Hinblick auf die Dynamik mit der sich Entwicklungen in einzelnen Sektoren des Einzelhandels vollziehen braucht die Regionalplanungsbehörde ein möglichst klares und den Erfordernissen zum Schutz der Innenstädte Rechnung tragendes Instrumentarium bei der Prüfung großflächiger Einzelhandelsvorhaben.