

Datum: 15.08.2012

Az.: 61 jö-na

Beschlussvorlage - öffentlich -

	Beratungsfolge	Datum
1.	Ausschuss für Stadtentwicklung, Strukturwandel und Wirtschaftsförderung	18.09.2012
2.	Haupt- und Finanzausschuss	26.09.2012
3.	Rat der Stadt Bergkamen	27.09.2012

Betreff:

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen - Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel;
Beteiligung der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen

Bestandteile dieser Vorlage sind:

1. Das Deckblatt
2. Der Beschlussvorschlag und die Sachdarstellung

Der Bürgermeister In Vertretung Dr.-Ing. Peters Techn. Beigeordneter	
---	--

Amtsleiter Boden	Sachbearbeiterin Jöne	
-------------------------	------------------------------	--

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Bergkamen beschließt folgende Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel:

1. Es wird begrüßt, dass mit dem vorliegenden Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel die Einzelhandelsansiedlung nach Wegfall der bisherigen Regelungen wieder landesweit gesteuert werden soll. Besonders wichtig ist dabei die Stärkung der Zentren und die Verhinderung großflächiger, unsachgemäßer Einzelhandelsentwicklungen, wie etwa von Factory Outlet Centern oder überdimensionierten Möbelhausstandorten.
2. Auch vor dem Hintergrund der Situation in Bergkamen wird befürwortet, dass über die Regelungen des Ziel 2 nun auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten zulässig sind, um eine wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Kommunen erhalten so mehr Spielraum, die heute marktgängigen Betriebsformen an Stellen anzusiedeln, an denen Investoren nicht zur Ansiedlung von kleineren Versorgungsbetrieben bereit waren. Es fehlt allerdings eine Definition, wie die *wesentliche Beeinträchtigung* für die zentralen Versorgungsbereiche gemessen wird, die es auszuschließen gilt.
3. Bei Ziel 7 (Überplanung von vorhandenen Standorten) sollte in der Formulierung das Wort „ausnahmsweise“ gestrichen werden. Um eine größere Sicherheit für Investitionen am Standort zu erhalten und die Marktanpassung der Betriebe zu ermöglichen, sollten geringfügige Erweiterungen generell zulässig sein.
4. Mit Ziel 8 soll erreicht werden, mehrere kleinflächige Einzelhandelsbetriebe in ihren Auswirkungen als Agglomeration wie ein großflächiger Betrieb zu betrachten. Der damit verfolgte Zentrenschutz ist erstrebenswert. Es fehlt aber eine Definition, wie sich die Zentrenschädlichkeit von Einzelhandelsagglomerationen bemisst.
5. Insgesamt wird empfohlen, deutlicher zu formulieren, welche der Ziele und Grundsätze auf die Neuansiedlung abzielen und welche Regelungen für den Bestand und die Überplanung vorhandener Standorte Anwendung finden soll. Außerdem enthält der LEP Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel einige unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. „wesentliche Beeinträchtigung“, „geringfügige Erweiterung“, „zentrenschädliche Einzelhandelsagglomerationen“), die definiert werden sollten.

Sachdarstellung:

Am 17. April 2012 hat die Landesregierung den Entwurf für einen sachlichen Teilplan des Landesentwicklungsplans (LEP NRW) zum Thema großflächiger Einzelhandel beschlossen. Großflächig sind Einzelhandelsbetriebe im Sinne von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO), deren Verkaufsfläche bei 800 und mehr Quadratmetern liegt.

Der Teilplan Einzelhandel soll nach seinem Beschluss eine eigenständige Ergänzung zum bestehenden Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) und dem LEP NRW „Schutz vor Fluglärm“ sein und damit den zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen im Sinne des § 8 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) bilden. Der LEP Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel zielt darauf ab, die im Raumordnungsgesetz festgelegten Grundsätze zur Daseinsvorsorge und zur Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsgebiete im Hinblick auf den großflächigen Einzelhandel zu konkretisieren und dadurch die Zentren zu stärken.

Der Teilplan wurde nunmehr in einem Beteiligungsverfahren den Fachinstitutionen und den Kommunen in NRW zur Stellungnahme vorgelegt.

Bisherige Regelungen

In Nordrhein-Westfalen war die Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe bisher im Landesentwicklungsprogramm LEPro, § 24a geregelt. Diesen Regelungen ist jedoch gerichtlich bereits im April 2010 ihr Zielcharakter und die damit verbundene Nicht-Abwägbarkeit aberkannt worden, sodass ihre Verbindlichkeit deutlich geschwächt war. Zum 31. Dezember 2011 lief schließlich das Landesentwicklungsprogramm aus, sodass es zwischenzeitlich keine verbindlichen Steuerungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe mehr gab.

Hinweise zum Umgang mit den großflächigen Einzelhandelsbetrieben bietet derzeit nur noch der Einzelhandelserlass NRW, dem jedoch mit dem Verlust des § 24a LEPro eine rechtliche Grundlage ebenfalls weitestgehend entzogen ist.

Aktuelle Tendenzen im Einzelhandel

Die Einzelhandelslandschaft hat sich in den vergangenen Jahren derart gewandelt, dass verbindliche Regelungen und Steuerungsmechanismen unerlässlich geworden sind, um eine angemessene Versorgung der Bevölkerung gewährleisten zu können. Wesentliche Aspekte, die in Bezug auf den Einzelhandel derzeit und künftig besondere Beachtung verdienen sind:

- **Demografischer Wandel:**
Die Bevölkerung wird immer älter und erfordert damit eine Einzelhandelsstruktur, die auch auf die nicht (mehr) mobilen Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist, d. h. wohnortnah und barrierefrei.
- **Stagnieren bzw. sinkende einzelhandelsrelevante Pro-Kopf-Ausgaben bei wachsender Gesamtverkaufsfläche**
Wachsende Energie- und allgemeine Lebenshaltungskosten lassen den Anteil der Ausgaben für den privaten Konsum sinken. Die weitere Schaffung von Verkaufsfläche führt dazu, dass sich die geringeren Ausgaben auf mehr Betriebe und mehr Verkaufsfläche verteilen. Die Rentabilität im Einzelhandel sinkt und zwar oft auf Kosten kleinerer Betriebe und der – verhältnismäßig teureren – Innenstadtlagen.

- Veränderungen in der Betriebsstruktur des Einzelhandels
Zunehmend bieten Einzelhandelsbetriebe neben nahversorgungsrelevanten Sortimenten (Lebensmittel, Drogerieartikel) auch zentrenrelevante Randsortimente (Haushaltswaren, Bekleidung) an. Je nach Lage der Betriebe und Umfang des Angebots stellen diese Betriebe eine Konkurrenz zu innerstädtisch angesiedelten Betrieben dar.
- Zentrenrelevante Sortimente außerhalb der Zentren; neue Betriebsformen
Die großflächigen Einzelhandelsbetriebe, die umfassend auch zentrenrelevante Sortimente „auf der grünen Wiese“ anbieten, führen zu einer Schwächung der Zentren, da hier die Erreichbarkeit und die Parkmöglichkeiten häufig deutlich schlechter sind. Als ein Segment dieser Anbieter sind in NRW derzeit mehrere so genannte Factory-Outlet-Center (FOC) in der Diskussion. An gut erreichbaren Standorten (Autobahnnahe, großer Einzugsbereich) außerhalb der Innenstädte sollen Einkaufszentren mit mehreren tausend Quadratmetern Verkaufsfläche entstehen, in denen in kleinen Geschäften an so genannten Malls (Einkaufsstraßen) vor allem Bekleidung aus Vorjahreskollektionen, Überschussproduktion oder Zweite-Wahl-Artikel angeboten werden. Trotz dieser speziellen Sortimente können negative Auswirkungen auf die Innenstädte nicht ausgeschlossen werden.

Insbesondere die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel an nur mit dem Kfz erreichbaren Standorten wird auf Dauer zu einem Verlust der fußläufig erreichbaren kleineren Einzelhandelsbetriebe führen. Dieses hat auch die Landesregierung erkannt und mit dem Entwurf eines sachlichen Teilplans großflächiger Einzelhandel zum LEP NRW nun die Leitlinien für die künftige Einzelhandelssteuerung vorgelegt.

Ziele und Grundsätze des LEP NRW „Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel“

Der vorliegende sachliche Teilplan besteht aus Zielen und Grundsätzen für den Umgang mit großflächigem Einzelhandel. Die Ziele sind dabei strikt bindend und können nicht durch Abwägung überwunden werden. Die Grundsätze sind dagegen zu berücksichtigen, können aber in der Abwägung mit anderen relevanten Belangen überwunden werden.

Insgesamt sind neun Ziele und Grundsätze im LEP Einzelhandel formuliert worden:

1 Ziel *Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen*

Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.

2 Ziel *Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen*

Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur in zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.

Ausnahmsweise dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevantem Kernsortiment auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:

- eine integrierte Lage in den zentrale Versorgungsbereichen nicht möglich ist und
- die Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs diese Bauleitplanung erfordert und
- zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

3 Ziel *Zentrenrelevante Kernsortimente: Beeinträchtigerungsverbot*

Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

4 Grundsatz *Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche*

Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten.

5 Ziel *Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, Beeinträchtigerungsverbot, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente*

Sondergebiete für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment dürfen auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt. Dabei dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden durch den absoluten Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

6 Grundsatz *Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente*

Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebietes für Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment soll 2.500 m² Verkaufsfläche nicht überschreiten.

7 Ziel *Überplanung von vorhandenen Standorten*

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

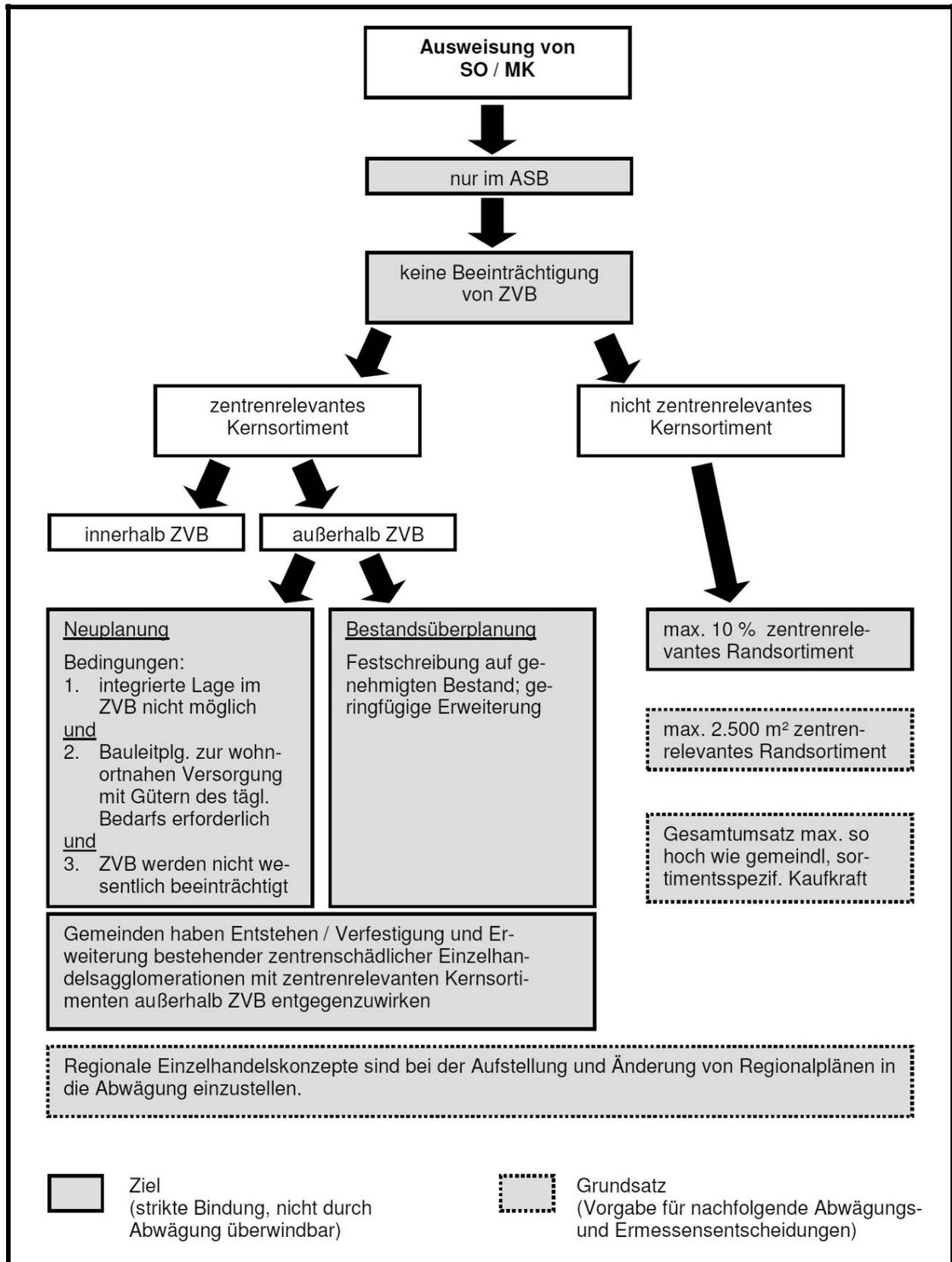
8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen

Die Gemeinden haben dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zenterschädlicher Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche entgegenzuwirken. Darüber hinaus haben sie dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender zenterschädlicher Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Kernsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Sie haben sicherzustellen, dass eine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden durch zenterschädliche Einzelhandelsagglomerationen vermieden wird.

9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte

Regionale Einzelhandelskonzepte sind bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in die Abwägung einzustellen.

Das folgende Schaubild verdeutlicht noch einmal das Verhältnis der Ziele und Grundsätze untereinander und ihre Anwendung.



Quelle: Eigene Darstellung

Einordnung des LEP Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel in Bezug auf die Einzelhandelslandschaft von Bergkamen

Die **Ziele 1 – 3** stellen vor allem darauf ab, die vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche (ZVB) zu erhalten und zu stärken. In Bergkamen haben diese ZVB im Rahmen der Neuaufstellung Eingang in den Flächennutzungsplan gefunden als ein Ziel für die Stadtentwicklung und -planung. Festgelegt sind im Stadtgebiet fünf ZVB:

- Stadtmitte West (Turmarkaden, Kaufland-Komplex)
- Stadtmitte Ost (Bereich Marktplatz bis Präsidentenstraße)
- Schulstraße, Weddinghofen (zwischen Einmündung Kleiweg und Lindenweg)
- Jahnstraße, Oberaden (zwischen Heideweg und Helmstedter Straße)
- Am Roggenkamp, Bergkamen-Mitte / Overberge (Geschwister-Scholl-Straße, Am Roggenkamp, westlich und östlich Werner Straße)

Im Siedlungsschwerpunkt III (Rünthe) konnte kein ZVB festgelegt werden, da dort die Nahversorgungsfunktion durch dezentrale Einzelhandelseinrichtungen wahrgenommen wird.

Generell sollen sich großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten (Haupt-) Sortimenten nur in den zentralen Versorgungsbereichen ansiedeln. In den Erläuterungen zum LEP sind so genannte zentrenrelevante Leitsortimente (z. B. Schreibwaren, Bekleidung, Elektrogeräte etc.) vorgegeben, in Bergkamen findet die Sortimentliste aus dem Einzelhandelskonzept von 2006 Anwendung bei der Definition von nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten.

Nur zur wohnortnahen Versorgung dürfen auch außerhalb der ZVB Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 m² (großflächig) entstehen, wenn dadurch die wohnortnahe (Lebensmittel-) Versorgung gewährleistet ist. In Bergkamen betrifft diese Regelung zum Beispiel die vorhandenen Discounterstandorte in Rünthe am Westenhellweg und an der Rünther Straße sowie den Lidl-Markt in Oberaden, die so auf 800 m² erweitern könnten, wenn sie der wohnortnahen Versorgung dienen. Gleichzeitig ist damit aber auch möglich, beispielsweise im Westen von Oberaden einen weiteren Einzelhandelsbetrieb mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten über 800 m² Verkaufsfläche anzusiedeln, da hier derzeit eine wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung nicht gewährleistet ist. Eventuell können so Investoren gewonnen werden, die bisher mit Verweis auf die fehlende Marktfähigkeit kleinerer Betriebe sich in diesem Bereich nicht ansiedeln wollen. Weiterhin gilt allerdings, dass diese Ansiedlung keine wesentliche Beeinträchtigung für die zentralen Versorgungsbereiche sein darf. Nicht definiert ist, wie sich eine wesentliche Beeinträchtigung bemisst.

Nicht zulässig sind durch die Regelung die Schaffung von Sondergebieten zur Neuansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Hauptsortiment außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche wie etwa Bekleidungsgeschäfte oder Elektronikfachmärkte.

Die **Ziele und Grundsätze 4 – 6** beschäftigen sich mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten. Diese Sortimente sollen nur in einem Maße angesiedelt werden dürfen, wie es die Kaufkraft der Einwohner der zulässt. Weitere Ansiedlungswünsche müssen, auch wenn es einen geeigneten Standort im Stadtgebiet gibt, abgewiesen werden, wenn dadurch die Kaufkraft für die jeweilige Sortimentsgruppe überschritten wird.

Für Bergkamen lässt sich dieses am Beispiel eines Baumarktes verdeutlichen: Derzeit verfügt Bergkamen über die beiden Baumärkte Globus und Hagebaumarkt. Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Flächenproduktivitäten beider Ketten und ihrer Verkaufsflächen lag der Umsatz im Jahr 2009 bei geschätzten 25 Mio. €. Die einzelhandelsrelevante Kauf-

kraft betrug im gleichen Jahr im „Baumarkt-Sortiment“, d. h. bei Baustoffen, Fliesen, Heimwerkerbedarf, Autozubehör etc. 23,3 Mio. €. Damit wäre die Ansiedlung eines weiteren Baumarkts in Bergkamen nach den Regelungen des LEP Einzelhandel nicht mehr möglich.

Die Ziele und Grundsätze 4 – 6 haben vor dem Hintergrund des immer stärker wachsenden Möbeleinzelhandels ihren Eingang in den LEP gefunden, wirken jedoch, wie dargestellt auch auf andere Branchen. Auch wenn in Bergkamen durch diese Regelungen beispielsweise keine weiteren Baumärkte mehr möglich sind, profitiert die Stadt auch davon, dass in anderen Städten ebenfalls die Neuansiedlung von Betrieben, die möglicherweise schädlich für den Bergkamener Einzelhandel sind, auch ausgeschlossen werden.

Ergänzt werden die Aussagen zu den nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten um die Zielsetzung, dass zentrenrelevante Randsortimente (bei Möbelhäusern beispielsweise Glas / Porzellan oder Textilien) nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche ausmachen dürfen.

Anders als die Ziele und Grundsätze 1 – 6, die die Neuansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben regeln sollen, richtet sich **Ziel 7** auf die Überplanung vorhandener Standorte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche. In Bergkamen ist von dieser Zielsetzung der Fachmarktstandort Römerlager betroffen. Die im LEP festgelegte Beschränkung auf den genehmigten Bestand bzw. die Zulässigkeit von geringfügigen, für die funktionsgerechte Weiternutzung des Standortes notwendigen Erweiterungen entspricht auch der generellen kommunalen Zielsetzung für diesen Standort. Nicht festgelegt ist im neuen LEP, wie sich die geringfügigen Erweiterungen definieren, hier ist keine Größenordnung (z. B. 10 % des Bestandes) angegeben.

Ziel 8 beschäftigt sich mit Einzelhandelsagglomerationen. In den Erläuterungen zum LEP wird ausgeführt, dass mehrere selbständige, jeweils nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei räumlicher Konzentration schädliche raumordnerische Auswirkungen wie großflächige Vorhaben haben können. Der Verfestigung und Erweiterung solcher Agglomerationen soll entgegen gewirkt werden, wenn sie sich außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche (ASB) befinden, d. h. beispielsweise in einem Bereich für Gewerbe und Industrie (GIB) nach dem Regionalplan. Außerdem soll ihrer Verfestigung und Erweiterung auch entgegengewirkt werden, wenn sie zwar innerhalb eines ASB aber außerhalb zentraler Versorgungsbereiche liegen.

Von dieser Regelung könnten in Bergkamen einzelne Einzelstandorte betroffen sein. Wenn etwa im Bereich der Rünther Straße neben den dort angesiedelten Discountern (unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit), die der Nahversorgung dienen, sich weitere Einzelhandelsbetriebe ansiedeln würden, könnten diese Agglomerationseffekte ausgelöst werden. Auch dieses Ziel dient damit der Zentrenstärkung. Es bleibt allerdings unklar, ab wann die Agglomerationseffekte eintreten bzw. wie sie bemessen werden.

Nach **Grundsatz 9** sind regionale Einzelhandelskonzepte bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in die Abwägung einzustellen. Dieser Grundsatz richtet sich vornehmlich an die Regionalplanungsbehörden. Für die Kommunen wie Bergkamen ist wegen dieses Grundsatzes allerdings wichtig, dass die kommunale Einzelhandelssituation auch im regionalen Einzelhandelskonzept richtig dargestellt ist, weil es als Bemessungsgrundlage herangezogen werden kann.