

Stellungnahme der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. (SRL) zum Entwurf eines neuen

Einzelhandelserlasses

für Nordrhein-Westfalen

Grundsätzliches

Die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. (SRL), hier vertreten durch den Arbeitskreis Planungsrecht und die Regionalgruppe Nordrhein-Westfalen, dankt für die Einladung, im Rahmen der Verbändebeteiligung den Entwurf zum vorgesehenen neuen Einzelhandelserlass NRW kritisch aus Sicht eines Berufsverbandes zu prüfen.

Die SRL begrüßt die Tatsache, dass das Land NRW den bestehenden Einzelhandelserlass aus dem Jahr 1996 in neuer Fassung verabschieden möchte. Hiermit reagiert die Landesregierung u. a. auf die aktuellen Anpassungsbedarfe, die u. a. aus in der Zwischenzeit erfolgten Novellierungen des BauGB, aus der Novellierung des Landesentwicklungsprogramms NRW (LEPro NRW) und aus der aktuellen Rechtsprechung zur Steuerung des Einzelhandels resultieren. Insofern schätzt die SRL die Überarbeitung und Ergänzung des bestehenden Einzelhandelserlasses als im hohen Maße erforderlich ein. Die Ausführlichkeit des Erlasses wird begrüßt, da diese nach Auffassung der SRL seine Akzeptanz und die Anwendbarkeit steigert.

Hinweise und Anregungen im Einzelnen

Folgende Hinweise und Anregungen möchte die SRL in das Erarbeitungsverfahren zum Einzelhandelserlass einbringen. Die Gliederung erfolgt thematisch gruppiert:

1. Zu Definitionen bzw. zur Klarheit und Verständlichkeit des Erlasses
2. Zu den Regelungen über zentrale Versorgungsbereiche
3. Zu den Regelungen über die Nahversorgung
4. Sonderfall Agglomeration
5. Zu Standorten für den großflächigen nicht zentrenrelevanten Einzelhandel
6. Zu den Regelungen über gemeindliche Einzelhandelskonzepte

| Zu Nr. ... Absatz ... | Zu Definitionen bzw. zur Klarheit und Verständlichkeit des Erlasses |
|--------------------------|--|
| Nr. 1.1 Abs. 5 | Für die Adressaten wäre eine deutlichere Unterscheidung zwischen den Begriffen „städtebaulich integrierter Standort“ und „integrierte städtebauliche Strukturen“ bzw. eine klarere Definition dieser Begriffe hilfreich. |
| Nr. 2.2.2 Abs. 2 | In der beispielhaften Aufzählung werden „Kaufhäuser“ und „SB-Kaufhäuser“ genannt. Letztere Begrifflichkeit ist eher unüblich und könnte entfallen. Die Aufzählung sollte aber bspw. durch „Supermärkte“ und „(Lebensmittel-) Discounter“ ergänzt werden. |
| Nr. 2.2.4 Abs. 2 | <p>Hinsichtlich der Verkaufsflächendefinition sollten zugunsten einer vollständigen Erfassung der in der Praxis regelmäßig planungsrechtlich zu bewertenden Vorhabenausprägungen weitere Verkaufsflächenunterarten in die Aufzählung des 2. Absatzes aufgenommen werden. So sollten etwa Aussagen zu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schaufensterflächen (im Einzelhandelserlass 1996 werden diese aufgeführt), - Laufflächen von Personal hinter Bedientheken, - einsehbaren/nicht einsehbaren Zubereitungsräumen, sowie zu - in der Praxis vermehrt auftretenden baulich separaten Pfandräumen <p>ergänzt werden.</p> <p>Hinsichtlich der baulich separat zugänglichen Pfandräume sollte bedacht werden: es werden die für den als Gesamtzusammenhang zu betrachtenden Verkaufs- und Rücknahmeprozess erforderlichen Flächen lediglich aus dem eigentlichen Verkaufsraum verlagert in eine unmittelbar benachbarte Räumlichkeit. Diese Räumlichkeit sollte als zum Betrieb zugehörig und schließlich auch als Verkaufsfläche gewertet werden, da sie</p> <ul style="list-style-type: none"> - aus Kundensicht funktional unmittelbar mit dem Verkaufsraum zusammenhängt, - aus Kundensicht auch durch das einheitliche Erscheinungsbild von sowohl Pfandraum als auch Verkaufsraum mit dem Betreiberunternehmen des Verkaufsraums in Verbindung tritt, - für den Kunden zugänglich ist, - keinen eigenständigen Betrieb darstellt (es fehlen z. B. eigenes Personal und Personalsozialräume), - i.d.R. über den rückwärtigen Teil der Rücknahmeautomaten mit dem Lager des Verkaufsraumes und somit also dem Hauptbetrieb unmittelbar verbunden ist. <p>Es sollte die für den Kunden zugängliche Fläche als Verkaufsfläche bewertet werden; ein nicht zugänglicher, z.B. durch eine Wand verschlossener Standraum des Rücknahmeautomaten wäre dann entsprechend keine Verkaufsfläche.</p> <p>Durch die Bewertung baulich separierter Pfandräume als Verkaufsfläche kann insgesamt eine Ungleichbehandlung verschiedener baulicher Optionen vermieden werden.</p> |

| | |
|---------------------|---|
| Nr. 2.2.5 Abs. 3 | Zur Klarstellung eines in der kommunalen Praxis häufig wenig beachteten Zusammenhangs sollte in der Definition nahversorgungsrelevanter Sortimente darauf verwiesen werden, dass nahversorgungsrelevante Sortimente je nach örtlicher Angebotsstruktur gleichzeitig auch zentrenrelevant sein können. Dies trifft in der Regel dann zu, wenn sie eine bedeutende Funktion für die Kundenfrequenz und/oder einen deutlichen Angebotsfaktor in den Hauptzentren kleiner Kommunen oder in den Neben- und Nahversorgungszentren größerer Kommunen darstellen. |
| Nr. 2.2.5 Abs. 4 | Die im LEPro als Zielvorgabe genannten Leitsortimente könnten zur Vermeidung von Interpretationsungenauigkeiten präziser gefasst werden. So ist etwa das Sortiment „Einrichtungszubehör“ u. U. sehr weit, aber auch sehr eng zu verstehen. Ähnliches trifft für das Sortiment „Haus- und Heimtextilien“ zu. Die SRL empfiehlt zur eindeutigen Interpretation der Sortimente das LEPro durch den Einzelhandelserlass insoweit zu konkretisieren, als dass ein Rückgriff auf geeignete Definitionskataloge (so etwa das Warengruppenverzeichnis des Statistischen Bundesamtes) vorgenommen wird. |
| Nr. 2.3.3 Abs. 4 | Im Übrigen kann die Nummer 4.2.3.3 (auf die in Nr. 2.3.3, 4. Absatz Bezug genommen wird) im Entwurf nicht aufgefunden werden. |

| Zu Nr. ... Absatz ... | Zu den Regelungen über zentrale Versorgungsbereiche |
|----------------------------------|---|
| Nr. 2.2.6 Abs. 8 | Es ist aus stadtentwicklungspolitischer Hinsicht in gewissen Fällen sinnvoll, dass bestimmte Siedlungsbereiche, die bislang noch nicht den Kriterien von zentralen Versorgungsbereichen entsprechen, aufgrund einer kommunalen Zielvorstellung erstmals zu einem zentralen Versorgungsbereich entwickelt werden sollen (z.B. Ausbau einer bestehenden städtebaulich verdichteten Einzelhandelsagglomeration zu einem Nahversorgungszentrum). Der Entwurf verweist auf eine solche Entwicklungsmöglichkeit entsprechend in Nr. 2.2.6 (8. Absatz, Satz 2). Für die SRL bleibt jedoch an dieser Stelle ungeklärt, ob mit einer solchen „erstmaligen Entwicklung“ bestimmte formelle Anforderungen verbunden sind, etwa eine Notwendigkeit zur zeitnahen Schaffung von Planungsrecht analog zu § 9 Abs. 2a Satz 3 BauGB, auf den der Entwurf in Nr. 4.2.6 (letzter Absatz) verweist. Hier wäre eine weitergehende Klärung wünschenswert. |
| Nr. 2.2.6 Abs. 6 | Die SRL begrüßt, dass der Entwurf bestimmte Ausstattungskriterien für zentrale Versorgungsbereiche vertieft. Für die Festlegung gerade kleiner zentraler Versorgungsbereiche (z.B. kleine Nahversorgungszentren) erscheint es für die SRL allerdings angebracht, bei den materiellen Anforderungen an zentrale Versorgungsbereiche zusätzlich auf betriebliche Mindestausstattungskriterien einzugehen. Hierdurch würde der Erlass deutlicher auf den grundgesetzlich nicht abgedeckten Einzel-Konkurrenzschutz verweisen, der mit der kommunalen Auswei- |

| | |
|---------------------|--|
| | <p>sung von zu kleinen zentralen Versorgungsbereichen, die nicht über eine notwendige Betriebsvielfalt verfügen, einhergehen könnte (vgl. hierzu OVG Münster, Urteil vom 11.12.2006, 7 A 964/05: kein „individueller Schutz einzelner Betriebe vor der Ansiedlung von Konkurrenz“, demnach ist Voraussetzung für die Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen, „dass mehrere Einzelhandelsbetriebe mit sich ergänzenden und/oder konkurrierenden Warenangeboten vorhanden sind“).</p> <p>Damit allerdings auch zu entwickelnde Bereiche, die noch nicht die volle anzustrebende Einzelhandelsausstattung erreicht haben, bereist aufgrund der Entwicklungsabsicht einer Kommune ebenfalls als zentraler Versorgungsbereich klassifiziert werden können, empfiehlt die SRL, den Hinweis auf die Mindest-Ausstattungskriterien als „in der Regel“-Formulierung zu gestalten.</p> <p>Formulierungsbeispiel zur Ergänzung von Nr. 2.2.6, 6. Absatz: „Voraussetzung für die Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen ist in der Regel, dass mehrere Einzelhandelsbetriebe mit sich ergänzenden und/oder konkurrierenden Warenangeboten vorhanden sind.“</p> |
| Nr. 2.2.6 Abs. 6 | <p>Unabhängig davon, dass das LEPro NRW materiellrechtliche Anforderungen nur für Haupt- und Nebenzentren, nicht aber für Nahversorgungszentren formuliert, sollte der Einzelhandelserlass auf gewisse Ausstattungsanforderungen für Nahversorgungszentren eingehen. Dies geschieht bisher in Nr. 2.2.6, Absatz 6, allerdings durch eine Zusammenfassung aller Zentrenhierarchiestufen als „zentrale Versorgungsbereiche“ allgemein.</p> <p>Die SRL empfiehlt, eine graduelle Abstufung zwischen den Hierarchiestufen vorzunehmen, die den Ausstattungsunterschied von Nahversorgungszentren zu den hierarchisch höheren Zentren verdeutlicht, während aber zugleich gewahrt bleibt, dass auch für Nahversorgungszentren eine gewisse (wenn auch beschränkte) Nutzungsmischung und -dichte zu dessen Festlegungsanforderungen zählt.</p> |
| Nr. 3.1.2 Abs. 5 | <p>Das LEPro NRW führt für die landesplanerische Vorhabenbewertung eine Regelvermutung ein (§ 24 a Abs. 2). Danach beeinträchtigen Vorhaben, die in Haupt- oder Nebenzentren angesiedelt werden sollen und deren voraussichtlicher Umsatz der Kaufkraft der Einwohner im funktional zugeordneten Stadtgebiet entspricht, in der Regel keine zentralen Versorgungsbereiche oder die wohnungnahe Versorgung.</p> <p>Am Beispiel wird klar, dass von dieser Regelvermutung auch Vorhaben oberhalb der Schwelle zur Großflächigkeit erfasst werden: nach LEPro könnte einem Vorhaben mit dem Kernsortiment Lebensmittel in einem Nebenzentrum, dem 10.000 Einwohner funktional zugeordnet werden, aufgrund der üblichen einwohnerbezogenen Kaufkraftwerte also die Kaufkraft von rund 18 Mio. EUR allein im Sortimentsbereich Lebensmittel zugeordnet werden. Bei branchenüblichen Flächenproduktivitäten würde dieses einem Verkaufsflächenäquivalent von rund 3.500 bis 5.000 m² Verkaufsfläche entsprechen. Hierdurch wird nicht nur die Schwelle zur Großflächigkeit überschritten, sondern es wird selbst für ein Nebenzentrum und dessen Versorgungsfunktion ein nicht unerheblicher Verkaufsflächenzuwachs erzielt.</p> <p>Aus stadtplanerischer Sicht erscheint unklar, in welchem Zusammenhang diese landesplanerische Regelvermutung des LEPro mit derjenigen Regelvermutung nach § 11 Abs. 3 BauNVO steht. Kann sich ein Vorhabenträger einzig auf die Regelvermutung nach LEPro berufen und</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>hierdurch für sein Vorhaben ohne weitere Einzelfallprüfung die Zentren- und Nahversorgungs-verträglichkeit attestiert sehen? Entfällt somit auch die (nach BauNVO anerkannt geregelte) Nachweispflicht für den Vorhabenträger (zumindest bezogen auf Vorhaben in Haupt- und Nebenzentren)? Die SRL empfiehlt, diese Interpretationsunsicherheit durch klärende Hinweise zur landesplanerischen Regelvermutung im Einzelnen wie auch zum Verhältnis der Normen untereinander auszuräumen.</p> |
|--|---|

| Zu Nr. ... Absatz ... | Zu den Regelungen über die Nahversorgung |
|----------------------------------|--|
| Nr. 2.3.2 Abs. 6 | <p>Zur widerlegbaren Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 BauNVO und zu möglichen Abwei-chungen:</p> <p>Die Ausführungen der Nr. 2.3.2 (6. Absatz) sollten mit Bezug zu § 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB er-gänzt werden um den Hinweis, dass auch die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung ge-währleistet bleiben soll. Ergänzungsvorschlag (kursiv): „...jedoch nur, wenn ein etwa vorhandenes Zentrenkonzept oder die angestrebte Zentrenstruktur <i>oder die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs</i> dadurch nicht gestört wird.“</p> |
| Nr. 3.1.1 und 3.1.2 | <p>Das LEPro NRW enthält Zielaussagen darüber, dass Standorte für Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in „Hauptzentren“ oder „Nebenzentren“ lie-gen dürfen (§ 24a Abs. 2 LEPro). Sicherlich sind bestimmte nahversorgungsrelevante Sorti-mente (wie zum Beispiel Nahrungs- und Genussmittel) in der überwiegenden Zahl der Kommunen gleichzeitig auch zentrenrelevant.</p> <p>In der kommunalen Praxis bezüglich der Anwendung dieser landesplanerischen Zielaussage ist eine Unsicherheit darüber zu erkennen, ob bestimmte, gerade über der Schwelle zur Großflä-chigkeit liegende Lebensmittelmärkte (etwa Supermärkte) auch in „Nahversorgungszentren“ zulässig sein können oder nicht. Diese Frage wird durch das LEPro nicht ausdrücklich behan-delt, da es die Nahversorgungszentren in § 24a Abs. 2 Satz 2 nicht nennt. Die Unsicherheit in Kommunen rührt also insbesondere daher, dass in der Praxis nicht durchgängig erkannt wird, inwieweit neben diesen neuen Zielvorgaben des LEPro <i>zugleich auch</i> die Widerlegbarkeitsre-gelung nach § 11 Abs. 3 BauNVO (zu der der Erlassentwurf Ausführungen etwa in Nr. 2.2.7, 3. Absatz sowie Nr. 2.3.2, Absätze 2 ff. enthält) angewendet werden darf bzw. muss.</p> <p>Sofern also in Kommunen eine solcherart einseitige Anwendung des LEPro zugrunde gelegt wird, dürfte daher der Standort „Nahversorgungszentrum“ in städtebaulichen Planungen nicht mehr für die Ansiedlung von den beschriebenen Lebensmittelmärkten in Erwägung ge-zogen werden. Hieraus würde sich ein Standortnachteil der Nahversorgungszentren gegen-über den Haupt- und Nebenzentren, aber auch gegenüber den sonstigen Lagen ergeben, der gerade aufgrund der potenziellen Hauptfunktion der Nahversorgungszentren (Bereitstellung von Nahversorgungsfunktionen) auch durch den Landesgesetzgeber nicht beabsichtigt zu sein scheint.</p> <p>Die SRL empfiehlt daher zur Vermeidung einer solcher einseitigen Normanwendung,</p> |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - im Einzelhandelserlass generell das Verhältnis der Normen zueinander (Bundesverordnung gegenüber dem Landesgesetz) klärend darzustellen - sowie im entsprechenden Abschnitt des Einzelhandelserlasses (z. B. Nr. 3.1.2) auf eine entsprechend zu koppelnde Anwendung des LEPro mit der BauNVO und der dort geregelten Widerlegbarkeit der Vermutungsregel aufzunehmen, <p>so dass neben den Haupt- und Nebenzentren auch die Nahversorgungszentren als potenzielle Standorte für die genannten Märkte stadtplanerisch deutlicher in Erwägung gezogen werden.</p> |
|--|---|

| Zu Nr. ... Absatz ... | Sonderfall Agglomeration |
|----------------------------------|--|
| Nr. 2.3.3 und Nr. 3.1.3 | <p>Wie der Entwurf des Erlasses zweifelsfrei erläutert, sind Betriebe in räumlich-funktionaler Nähe zueinander derzeit als separate Vorhaben (im Sinne des Vorhabenbegriffs) zu verstehen, wenn die Anforderungen hinsichtlich einer „Funktionseinheit“ nicht erfüllt werden (Nr. 2.3.3, 3. Absatz).</p> <p>In der Praxis wurde und wird die Regelung daher häufig genutzt, das Entstehen eines Einkaufszentrums durch separate bauliche Formen zu verhindern, damit die Kumulationseffekte nicht der planungsrechtlichen Bewertung zugänglich werden.</p> <p>Die SRL begrüßt daher mit Nachdruck, dass der Entwurf des Einzelhandelserlasses in dessen Nummer 2.3.3 Absatz 1 deutlich darauf abstellt, dass „für sich unbedenkliche Vorhaben [...] in ihrem Zusammenwirken gesehen werden [müssen] und [...] durch eine derartige Agglomeration gemeinsam zu Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO [...] werden [können].“ Ebenso wird begrüßt, dass auf das Erfordernis einer kumulative Betrachtung auch hinsichtlich zentrenrelevanter Randsortimente in großflächigen Einzelhandelsbetrieben hingewiesen wird (Nr. 3.1.3, Absatz 3) und dass der Erlassentwurf ebenso Aussagen zu raumordnungsrechtlich zu bewertenden Agglomerationen enthält (Nr. 3.1.3, Absatz 4)</p> <p>Das OVG MS hat jüngst in einem Urteil unter Bezug auf § 34 Abs. 3 BauGB darauf hingewiesen, dass trotz dieser baurechtlich singulären Vorhabenbewertung eine Schädigung zentraler Versorgungsbereiche ausgelöst werden könne, wenn ein Einzelhandelsvorhaben neu zu bereits bestehenden Vorhaben in nicht integrierter Lage hinzutrete (OVG MS, Urteil 10 A 3914/04 vom 17.10.2007, Rn. 86). Das Gericht verweist auf die zu prüfende und zu bewertende Möglichkeit hin, dass ein zuvor noch verträgliches Standortgewicht durch ein einzelnes neues nicht großflächiges Vorhaben „in eine unzulässige beachtliche Schädigung [...] umschlägt“.</p> <p>Die SRL schlägt daher vor, auf die Erforderlichkeit einer kumulativen Bewertung im Einzelfall nicht nur in den Nummern 2.3.3 und 3.1.3 des Erlassentwurfs hinzuweisen, sondern hinsichtlich § 34 Abs. 3 BauGB (und ggf. unter Bezug auf o. g. Urteil des OVG) zusätzlich auch in Nummer 5.2.3 „Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB.“</p> |

| Zu Nr. ... Absatz ... | Zu Standorten für den großflächigen nicht zentrenrelevanten Einzelhandel |
|---|---|
| Nr. 3.1.3 Abs. 2 | <p>Die Regelung zu den Randsortimenten, die sich im 2. Absatz Satz 1 korrekt auf das <i>zentren- und nahversorgungsrelevante</i> Randsortiment beziehen, sollten auch in Satz 2 ebenso präzise auf das zentren- und nahversorgungsrelevante Randsortiment bezogen werden. Formulierungsempfehlung analog zu § 24a Abs. 3 LEPro (Änderung kursiv): „...und sich der Umfang der <i>zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente</i> auf 10 % bzw. höchstens 2.500 m²...“ Es könnte ansonsten mit Satz 2 der Eindruck entstehen, dass sich das gesamte, und nicht bloß das zentren- oder nahversorgungsrelevante Randsortiment auf die angegebenen Werte zu begrenzen habe.</p> <p>Es ist zudem unklar, warum sich der Verweis in der Klammer nach Satz 2 auf § 24a Abs. 2 LEPro bezieht.</p> |
| Nr. 3.1.3 Abs. 2 sowie Nr. 3.1.4 Abs. 2 | <p>Im gleichen Zusammenhang wäre für die Bewertung von Vorhaben ein klarstellender Hinweis dahingehend hilfreich, dass einzelne zentren- oder nahversorgungsrelevante (Teil-) Randsortimente – gestützt auf eine entsprechende sortimentspezifische Verträglichkeitsuntersuchung – jeweils auch auf <i>weit weniger</i> als 10 % sortimentsbezogen beschränkt werden sollten, wenn andernfalls (städtebaulich-funktional begründet unter Bezugnahme auf die örtlichen Angebotsstrukturen) eine Beeinträchtigung von zentralen Versorgungsbereichen oder der wohnungsnahen Grundversorgung angenommen werden muss.</p> <p>Bei Freizeitgroßprojekten (Nr. 3.1.4) sollte diese Empfehlung analog auf sortimentspezifische Teilbegrenzungen der maximal zulässigen 2.500 m² Verkaufsfläche bezogen werden.</p> |

| Zu Nr. ... Absatz ... | Zu den Regelungen über gemeindliche Einzelhandelskonzepte |
|--------------------------|--|
| Nr. 4.1 Abs. 3 | <p>Der Begriff „zentrumsbildend“ wirkt zumindest unbestimmt. Dies wird durch die Darstellung in Anführungszeichen noch verstärkt. Wir schlagen folgende Umformulierung vor (Änderungen kursiv): „Vielmehr ist es ihr auch gestattet, <i>solche</i> Nutzungsarten, die in der Kernzone nicht oder nur geringfügig vertreten sind, <i>die jedoch üblicherweise prägend für Kernzonen sind</i>, in anderen Gemeindegebieten mit dem Ziel auszuschließen, ...“</p> |

Für diese Stellungnahme:

Jens Nyhues, Arbeitskreis Planungsrecht der SRL

Torsten Stamm, Sprecher der Regionalgruppe Nordrhein-Westfalen der SRL

Februar 2008