

Herrn Abteilungsleiter Dieter Krell
Ministerium für Wirtschaft,
Mittelstand und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen
Haroldstraße 4

40123 Düsseldorf

Ansprechpartner: Beigeordneter Stephan Keller (StGB NW)
Referent Hartmut Thielen (STNW)
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-239
Fax-Durchwahl: 0211/4587-291
E-Mail: stephan.keller@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen:
611-22 II ke/g
69.51.00 N

Datum: 22. Dezember 2006

Entwurf zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung
Az.: 502 30.28.13.03

Sehr geehrter Herr Krell,

für die Möglichkeit, zu dem Entwurf zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns. Zu dem uns übersandten Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände wird der vorliegende Gesetzentwurf in seiner Zielsetzung grundsätzlich begrüßt, zumal nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Münster eine Neuregelung des § 24 (3) LEPro zur rechtssicheren Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Landesplanung erforderlich ist. Wir anerkennen die mit der Gesetzesänderung verfolgte Absicht der Landesregierung, die städtischen und gemeindlichen Zentren in ihrem Bestand zu sichern, in ihrer Entwicklung zu stärken und künftige Standorte des großflächigen Einzelhandels entsprechend ihrer Zentrenrelevanz noch intensiver zu steuern. In der Gesetzesbegründung wird zu Recht herausgestellt, dass funktionsfähige Zentren funktionsfähige Versorgungsstrukturen erhalten. Die Stärkung der Zentren sichert die Daseinsvorsorge, lastet die öffentliche Infrastruktur effektiv aus, begrenzt die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß und vermeidet unnötigen Verkehr. Der Gesetzentwurf bringt zudem den Anspruch zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels im Sinne einer Funktionssicherung und Stärkung der Zentren als elementar wichtige Raumkategorie - auch mit Blick auf zukünftige Anforderungen an die Stadtentwicklung (demografischer Wandel) - zum Ausdruck.

Grundsätzlich besteht ein Interesse an klaren und eindeutig handhabbaren Vorgaben der Landesplanung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels und an der Beendi-

gung der bestehenden Phase der Verunsicherung, um wieder Planungs- und Investitionssicherheit zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass - bei einem angenommenen Inkrafttreten der Gesetzesänderung Mitte 2007 - aufgrund der Befristung des LEPro zum 31.12.2009 lediglich ein Zeitraum von 2 1/2 Jahren für die Einführung und Anwendung der neuen Regelung zur Verfügung steht. Zu bedenken ist dabei, dass in vielen Kommunen die planerischen Grundlagen (Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche) erst noch erarbeitet und in entsprechende Konzepte (Zentren-/Einzelhandelskonzept), inklusive der damit verbundenen Abstimmungs- und Beratungsprozesse/politischen Beschlüsse, eingebettet werden müssen.

Für die Erreichung der Ziele einer nachhaltigen, zentrenstärkenden Einzelhandelsentwicklung steht den Städten und Gemeinden auch selbst ein umfassendes planerisches Instrumentarium zur Verfügung, das durch die Novellierung des Baugesetzbuches 2004 und die zum 01.01.2007 in Kraft tretende Novelle des BauGB weiter gestärkt wird. Die Städte und Gemeinden sind deshalb grundsätzlich in der Lage, durch den Einsatz ihrer eigenen Instrumente eine an diesen Zielen orientierte Einzelhandelsentwicklung zu steuern. Wir sind der Auffassung, dass der Respekt vor der kommunalen Planungshoheit einen prinzipiellen Vorrang kommunaler Instrumente vor staatlicher Steuerung gebietet. Der Landes- und Regionalplanung kommt vor dem Hintergrund der kommunalen Planungshoheit und angesichts eines grundsätzlich sinnvollen Standortwettbewerbes der Kommunen in NRW die Aufgabe zu, einen vernünftigen Rahmen zu setzen und dort regulierend einzugreifen, wo das kommunale Instrumentarium nicht eingesetzt wird. Den prinzipiellen Vorrang der kommunalen Planungshoheit berücksichtigt der Gesetzentwurf generell nicht hinreichend. So wird das Verhältnis der Landesplanung zu (inter-)kommunalen Konzeptionen an keiner Stelle angesprochen. Dies ist aus unserer Sicht bedauerlich, denn dort wo Städte und Gemeinden regionale Steuerungskonzepte entwickeln und sich auf verträgliche Standorte einigen, verliert die Landesplanung die Legitimation für ihren Steuerungsanspruch. Die Anerkennung regionaler Konzepte durch die Landes- und Regionalplanung könnte zudem wirkungsvolle Anreize zur interkommunalen Kooperation setzen. Neben dieser grundsätzlichen Kritik und den sich daraus für den Gesetzentwurf im Konkreten ergebenden Konsequenzen, wirft der Entwurf an vielen Stellen Fragen im Hinblick auf die notwendige Bestimmtheit und damit Rechtssicherheit auf, die aus unserer Sicht klärungsbedürftig sind.

II. Zum Entwurf für einen neuen § 24 a LEPro

1. Zu § 24a Abs. 1, Satz 1 LEPro-E

Die Vorgabe, Kern- und Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO künftig nur noch in den zentralen Versorgungsbereichen auszuweisen, begrüßen wir ausdrücklich. Diese Zielbestimmung ist unerlässlich, um die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten in die städtebaulich integrierten Lagen in den jeweiligen Zentren der Kommunen zu lenken. Die Anknüpfung an den bauplanungsrechtlich bereits bekannten Begriff des zentralen Versorgungsbereiches gewährleistet eine präzisere Bestimmung zulässiger Standorte als die bisherige Ausrichtung des Integrationsgebotes auf die Siedlungsschwerpunkte.

2. Zu § 24a Abs. 1 Satz 2 LEPro-E

Die in den zentralen Versorgungsbereichen zulässigen Nutzungen sollen sich in Art und Umfang nach der Funktion des zentralen Versorgungsbereiches richten.

Die

räumliche und funktionale Bestimmung der zentralen Versorgungsbereiche soll nach § 24a Abs. 2 Satz 1 den Städten und Gemeinden obliegen. Im Hinblick auf die räumliche Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche ist dies sachgerecht. Für die funktionale Bestimmung nennt der Gesetzentwurf jedoch keinerlei Parameter. Wir sind der Auffassung, dass für die funktionale Bestimmung der zentralen Versorgungsbereiche eine Anknüpfung an die der zentralörtlichen Gliederung zugrunde liegende Stufung von grund-, mittel- und oberzentralen Versorgungsfunktionen als grobe Rahmenvorgabe hilfreich sein kann.

3. Zu § 24 Abs. 1 Satz 3 LEPro-E

§ 24 Abs. 1 Satz 3 LEPro-E enthält das Verbot, die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden bzw. die wohnungsnahe Versorgung der Bevölkerung zu beeinträchtigen. Diese Zielnorm ist die zentrale Bestimmung zur Gewährleistung eines effektiven Zentrumschutzes. Sie ist dringend erforderlich und wird daher von uns mit Nachdruck begrüßt.

4. Zu § 24 Abs. 1 Satz 4 LEPro-E

§ 24 Abs. 1 Satz 4 enthält eine Regelung für Herstellerdirektverkaufszentren (HDVZ). Eine derartige Regelung ist im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzentwurfes erstmals in einem Workshop Ihres Hauses am 22. August 2006 diskutiert worden. Nach intensiven Diskussionen im Rahmen seiner Gremien hat der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen eine solche besondere Zielbestimmung für HDVZ im Hinblick auf die besonderen Gefahrenpotentiale, die diesen Vorhaben innewohnen, für notwendig erachtet. Die Akzeptanz einer solchen Regelung stand aber immer unter dem Vorbehalt, dass Standorte, die im regionalen, interkommunalen Konsens gefunden werden, unabhängig von dieser Zielnorm möglich sein müssen. Ohne die Möglichkeit, im Wege der interkommunalen Kooperation auch Standorte für HDVZ in Städten und Gemeinden unter 100.000 Einwohnern zu entwickeln, lehnt der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen diese besondere Zielnorm ab.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt demgegenüber auf der Grundlage seiner Gremienberatungen und im Sinne eines vorbeugenden Zentrumschutzes die Regelung, nach der HDVZ mit mehr als 5000 m² Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100 000 Einwohnern befindet, ausdrücklich. Auch dort sollten HDVZ nur an städtebaulich integrierten Standorten angesiedelt werden dürfen. Diese Vorgabe dürfte aus Sicht des Städtetages dazu führen, dass die Investitionsbereitschaft in diese Angebots- und Betreiberform in NRW stark eingeschränkt und - wie gefordert - nur noch zentrenverträglich sein wird. Geeignete Ansiedlungsflächen in Zentren (zentralen Versorgungsbereichen) stehen in vielen Innenstädten - wenn auch begrenzt - zur Verfügung.

5. Zu § 24 a Abs. 2 Sätze 1 und 2 LEPro-E

§ 24 a Abs. 2 Sätze 1 und 2 enthalten zum Einen die Bestimmung, dass die Städte und Gemeinden ihre zentralen Versorgungsbereiche räumlich und funktional fest-

legen. Zum Anderen werden aber auch inhaltliche Vorgaben für zentrale Versorgungsbereiche gemacht. Dabei werden Hauptzentren mit Innenstädten und Nebenzentren mit Stadtteilzentren gleichgesetzt. Standorte für Vorhaben i.S.v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Sortimenten nach den Anlagen 1 und 2 zum Gesetzentwurf dürfen nach Abs. 2 Satz 2 nur in Hauptzentren (Innenstädten) und Nebenzentren (Stadtteilzentren) liegen.

Bei dieser Vorgabe werden die Gemeinden außer Acht gelassen, die alle eine grundzentrale Versorgungsfunktion erfüllen. Zu einer angemessenen Grundversorgung gehören aber nicht nur die nahversorgungsrelevanten Sortimente, sondern in einem gewissen Umfang auch zentrenrelevante Sortimente. In der Ortsmitte einer größeren Gemeinde müssen für den Grundbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zentrenrelevante Sortimente, wie Schuhe, Bekleidung, Lederwaren, Sportartikel usw., durchaus auch dann angeboten werden dürfen, wenn dies z.B. in einem kleinen Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Ziff. 1 BauNVO geschieht. Ansonsten dürfte die Gemeinde für ihre Ortsmitte, die als Hauptzentrum für das Gemeindegebiet fungiert, kein Kerngebiet festsetzen, in dem Betriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bauplanungsrechtlich zulässig sind. Aus diesen Gründen sollte man von einer Gleichsetzung von Hauptzentren und Innenstädten absehen und auch der Ortsmitte einer Gemeinde die Funktion eines Hauptzentrums zugestehen.

Ferner sollte die Möglichkeit im Gesetz verankert werden, dass mehrere Gemeinden sich im Wege des interkommunalen/regionalen Konsenses auf gemeinsame Zentren verständigen.

6. Zu §24a Abs. 2 Satz 3 LEPro-E

§ 24a Abs. 2 Satz 3 verlangt, dass der zu erwartende Umsatz eines Vorhabens die entsprechende Kaufkraft der Einwohner im Gemeindegebiet bzw. im funktional zugeordneten Stadtteil nicht überschreitet. Diese Bestimmung lehnen wir nachdrücklich ab. Sie missachtet die Realitäten im Land, ist unsauber formuliert und zudem weder geeignet noch erforderlich, die beabsichtigte zentrenschützende Wirkung zu entfalten.

Zunächst missachtet die Regelung die Tatsache, dass sowohl Oberzentren als auch viele Mittelzentren überörtliche Versorgungsfunktionen haben. Die in den zentralen Versorgungsbereichen dieser Ober- und Mittelzentren anzusiedelnden Einzelhandelsvorhaben müssen daher in ihrer jeweiligen Umsatzerwartung zwingend über die Kaufkraft der Standortkommune hinaus gehen dürfen, um dieser überörtlichen Funktion gerecht werden zu können.

Die Formulierung lässt zudem nicht eindeutig erkennen, mit welcher Kaufkraft die Umsatzerwartung des Vorhabens in Relation gesetzt werden soll. Denkbar wäre insoweit ein Bezug zur gesamten einzelhandelshandelsrelevanten Kaufkraft, zur Kaufkraft für die zentrenrelevanten Sortimente oder zur Kaufkraft bezogen auf das im konkreten Vorhaben angebotene Sortiment.

Die geforderte Kongruenz zwischen Umsatzerwartung und Kaufkraft im Gemeindegebiet ist auch nicht geeignet, zuverlässige Aussagen über die Wirkung eines Vorhabens auf die städtebauliche Situation benachbarter zentraler Versorgungsbe-

reiche zu liefern. Weder gewährleistet die Einhaltung dieser Relation, dass das Vorhaben keine beeinträchtigenden Wirkungen auf benachbarte zentrale Versorgungsbereiche hat, noch führt ein Verstoß zwingend zu solchen Auswirkungen

Die Umsatz-Kaufkraft-Relation ist auch nicht erforderlich, um einen effektiven Schutz der benachbarten zentralen Versorgungsbereiche zu gewährleisten. Diese Funktion ist durch das Beeinträchtigungsverbot, wie es § 24a Abs. 1 Satz 3 vorsieht hinreichend abgesichert. Aus diesem Grund haben wir gefordert, ein Kongruenzgebot - verstanden als Deckungsgleichheit zwischen Einzugsbereich des Vorhabens und zentralörtlichem Verflechtungsbereich der Standortkommune - allenfalls mit einer Indizfunktion für die Prüfung des Beeinträchtigungsverbotes zu versehen. Aus unserer Sicht wäre es aber auch sachgerecht, auf § 24a Abs. 2 Satz 3 ganz zu verzichten.

7. Zu § 24a Abs. 3 LEPro-E

§ 24 Abs. 3 begründet eine Ausnahme von dem Ziel, Gebietsausweisungen für Vorhaben i.S.v. § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung auf die zentralen Versorgungsbereiche zu konzentrieren.

Diese Ausnahme geht aus unserer Sicht nicht weit genug. Entsprechend unseren Ausführungen unter Ziff. I. sehen wir keinen Bedarf für Eingriffe in die kommunale Planungshoheit, die die Steuerung von nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten zum Gegenstand haben. Die fehlende Zentrenrelevanz der Hauptsortimente schließt eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden bereits begrifflich aus. Wir plädieren deshalb dafür, auf eine Zielvorgabe für die Ansiedlung von Betrieben mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten grundsätzlich zu verzichten.

Ein Steuerungsbedürfnis wird aber durch zentrenrelevante Neben- und Randsortimente ausgelöst. Deshalb akzeptieren wir ein landesplanerisches Ziel, das eine Begrenzung der Verkaufsfläche für diese Sortimente zum Gegenstand hat, wenn sich Betriebe mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ansiedeln wollen. Aus unserer Sicht wäre es dazu ausreichend, wenn § 24 a Abs. 3 wie folgt formuliert würde:

„Sondergebiete für Vorhaben i.S.v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten dürfen außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden, wenn der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500 qm beträgt.“

§ 24 a Abs. 3 Satz 2 enthält eine weitere Regelung für die Begrenzung der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente bei Agglomerationen. Die Intention, die Kumulation von Verkaufsflächen für zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente, die einzeln betrachtet nach Abs. 3 Satz 1 zulässig wären, zu verhindern, ist grundsätzlich begrüßenswert. Wegen der Schwierigkeiten, Agglomerationen räumlich präzise abzugrenzen, haben wir jedoch sowohl im Hinblick auf die Praxistauglichkeit einer solchen Bestimmung als auch im Hinblick auf die rechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Zielnorm erhebliche Bedenken.

8. Zu § 24 Abs. 4 LEPro-E

§ 24 a Abs. 4 sieht eine Zielnorm für Einzelhandelsnutzungen im Zusammenhang mit raumbedeutsamen Großeinrichtungen für Freizeit, Sport, Erholung, Kultur oder sonstigen Dienstleistungen vor. Eine solche Zielnorm ist aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen ersatzlos zu streichen. Die „raumbedeutsamen Großeinrichtungen“, auf die der Gesetzentwurf offenbar abzielt, stellen gerade für kleinere und mittlere Städte und Gemeinden eine wichtige Entwicklungsmöglichkeit dar. Durch eine rigide Begrenzung bzw. durch einen Ausschluss der Möglichkeit, großflächigen Einzelhandel im Zusammenhang mit diesen Einrichtungen zuzulassen, läuft die Landesplanung Gefahr, die Ansiedlung solcher Vorhaben wirtschaftlich völlig unattraktiv zu machen. Im Hinblick darauf, dass die Hauptnutzung (Freizeit, Sport, Erholung, Kultur) durchaus erwünscht ist, wäre ein solches Ergebnis ausgesprochen kontraproduktiv.

Unabhängig von der generellen Ablehnung einer solchen Zielnorm erscheint die Vorschrift auch ansonsten wenig gelungen. Die konkrete Ausgestaltung der 50 ha-Grenze führt dazu, dass in den entsprechenden Großeinrichtungen, die unter dieser Grenze liegen, keinerlei Einzelhandel außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden darf. Es ist aber völlig praxisfremd zu glauben, dass ein solches Vorhaben mit z.B. 40 ha innerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches ausgewiesen werden könnte. Hier werden vielfach entsprechende Flächen nicht zur Verfügung stehen. Sollte die Vorschrift so gemeint sein, dass lediglich der großflächige Einzelhandel i.S.v. § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen ausgeschlossen werden sollte, müsste dies in der Regelung klargestellt werden.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen vertritt zu § 24 Abs. 4 LEPro-E folgende Auffassung:

Die Regelung wird von Seiten des Städtetages NRW begrüßt, da die Einzelhandelsnutzung in solchen Großeinrichtungen/Veranstaltungszentren zunehmend die Zentren gefährdet. Die verbindliche Vorgabe, dass Einzelhandelseinrichtungen mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten bis zu 2.500 qm Verkaufsfläche erst ab einer Gesamtgröße / Flächeninanspruchnahme von mind. 50 ha zulässig sein soll (Standort muss dabei innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiches mit Zweckbindung liegen), wird allerdings nur für ganz wenige Großvorhaben zutreffen können. Im Umkehrschluss bedeutet dies für die meisten Großvorhaben dieser Ausrichtung, die eine Flächeninanspruchnahme von weniger als 50 ha haben, den definitiven Ausschluss von großflächigen Einzelhandelsnutzungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO.

9. Zu Anlagen 1 und 2 (Sortimentslisten)

Insbesondere eine wirksame Begrenzung der zentrenrelevanten Neben- und Randsortimente außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche erfordert eine differenzierte Betrachtung von Sortimenten. Diese Differenzierung setzt die Existenz von Sortimentslisten voraus, die die Zentrenrelevanz festlegen. Dabei ist entsprechend den bisherigen Anlagen zum Einzelhandelserlass daran festzuhalten, dass bestimmte Sortimentsgruppen als stets zentrenrelevant eingestuft

werden, während bei anderen Sortimentsgruppen Spielräume für örtliche Differenzierungen erforderlich sind. Der Gesetzentwurf übernimmt die dem Einzelhandelserlass beigefügten Sortimentsliste ohne weitere Änderung. Diese Listen sind aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen aktualisierungsbedürftig und sollten deshalb im laufenden Gesetzgebungsverfahren überarbeitet werden.

III. Schlussbemerkung:

Im Rahmen der intensiv geführten Diskussion um die Neukonzeption der landesplanerischen Steuerung von großflächigem Einzelhandel ist wiederholt deutlich geworden, dass viele Grundannahmen, auf denen die Landesplanung derzeit basiert, den geänderten Realitäten im Lande nicht mehr gerecht werden. Wir hätten uns deshalb grundsätzlich vorstellen können, über die Thematik des Einzelhandels hinaus eine generelle Neuausrichtung der Landesplanung in NRW in Angriff zu nehmen. Hierfür liefert der Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Städte“ wertvolle Grundlagen.

Wir möchten nochmals darauf hinweisen, dass die konkrete Ausgestaltung des Gesetzesentwurfes so viele juristische Unsicherheiten beinhaltet, dass wir dafür plädieren, vor dem weiteren Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens den Entwurf einer gründlichen rechtlichen Bewertung zu unterziehen. Hierzu könnte ggf. auch auf externe Sachverständige, wie z. B. das Zentralinstitut für Raumplanung in Münster zurückgegriffen werden. Es muss aus unserer Sicht vermieden werden, dass die Rechtsprechung auch die Zielnormen eines novellierten Landesentwicklungsgesetzes wegen ihrer fehlenden Bestimmtheit verwirft.

Wir gehen davon aus, dass unsere Anregungen und Kritikpunkte bei den weiteren Beratungen des Gesetzentwurfes Berücksichtigung finden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Stephan Keller