

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat 524 - Rechtliche Grundlagen der Stadtentwicklung
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

per E-Mail: FP-R524@mhkbg.nrw.de

Verbände- und Behördenanhörung zum Entwurf des Einzelhandelserlasses NRW

Ihre E-Mail vom 17.02.2020

Sehr geehrter Herr Köster,
sehr geehrte Damen und Herren,

Allgemein:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Novellierung des bestehenden Einzelhandelserlasses NRW aus dem Jahr 2008 mit den erforderlichen Anpassungen an die aktuelle Rechtsprechung, die aktuellen Entwicklungen im Einzelhandel (wie den Online-Handel) und an die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen (wie die Vorgaben des LEP NRW zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels). Nur so kann der Einzelhandelserlass auch zukünftig seiner angedachten Funktion als Auslegungshilfe für die Städte und Gemeinden bei der Planung und Genehmigung von insbesondere großflächigen Einzelhandelsbetrieben gerecht werden. Der Schutz der Zentren, gerade auch der kleineren (Neben-)zentren und der wohnortnahen Grundversorgung sollte dabei weiterhin oberste Priorität haben.

Die Integration des Leitfadens der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels in den Erlass halten wir für sehr sinnvoll, ebenso wie die als Anlage beigefügte Orientierungs- und Gliederungshilfe für Verträglichkeitsgutachten. Die grafischen Darstellungen sind hilfreich. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn auch grafische Darstellungen für weitere Prüfschritte aufgenommen würden, wie z.B. zur Abgrenzung der zur Verkaufsfläche zählenden Bereiche, zur Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche oder zur Abgrenzung des Nahbereichs. Positiv ist weiterhin die Vereinfachung bei der Behandlung von Bauanträgen zu werten. Gemäß den Ausführungen in Kapitel 5.8

15.05.2020/Nm/nj

Städtetag NRW
Eva Maria Niemeyer
Hauptreferentin
Telefon 0221 3771-287
evamaria.niemeyer@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 61.20.31

Landkreistag NRW
Dr. Andrea Garrelmann
Referentin
Telefon 0211 300491-320
a.garrelmann@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 61.12.00

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. Cornelia Jäger
Referentin
Telefon 0211 4587-226
cornelia.jaeger@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 20.1.4.8-002/002

müssen Bauanträge innerhalb von festgelegten und mit der Bezirksregierung abgestimmten zentralen Versorgungsbereichen nur noch für Einzelhandelsvorhaben mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 qm der Bezirksregierung vorgelegt werden.

Analog sollte geprüft werden, ob auch die vorzulegenden Unterlagen im Rahmen der landesplanerischen Anpassung gem. § 34 LPlG NRW in diesen Fallkonstellationen reduziert werden können.

Im allgemeinen Teil wäre eine europarechtliche Synchronisation sinnvoll. Die Ausrichtung des EZH-Erlasses vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung (Visser-Urteil) sollte auch hier gemäß den Hinweisen der Fachkommission Städtebau der erfolgen. Die RICHTLINIE 2006/123/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (DL-RL) enthält unter anderem Regelungen zur Niederlassungsfreiheit für Dienstleistungserbringer. Die Fachkommission Städtebau empfiehlt:

„Werden die Vorgaben des deutschen Rechts an eine Steuerung des Einzelhandels im Zuge der Aufstellung von Bauleitplänen beachtet und die Festsetzungen entsprechend begründet, so können damit grundsätzlich zugleich die materiellen Anforderungen des Artikel 15 Abs. 3 DL-RL an territoriale Beschränkungen erfüllt werden. Mit dem Ziel der Erhaltung und Entwicklung der Zentren wären auch die einzelnen Ausschluss- und Beschränkungsfestsetzungen in Bebauungsplänen zu rechtfertigen und in der Planbegründung darauf einzugehen, dass diese Festsetzungen für den Schutz der Ortszentren geeignet, erforderlich und angemessen sind.“

Einen entsprechenden Verweis im Kapitel 1.4 (oder an anderer Stelle) würden wir empfehlen.

Kritisch anzumerken bleibt, dass der Entwurf des Einzelhandelserlasses 2020 sehr umfangreich und weniger handhabbar geworden ist. Zwar können die Ablaufgrafiken im Arbeitsalltag sicherlich eine Hilfestellung leisten. Dass ansonsten auf Grund des Alters der Ursprungsbausteine häufig vergleichsweise alte Urteile und Quellen zitiert werden, stärkt jedoch nicht das Vertrauen in den neuen Erlass. Besonders auffällig ist die Bezugnahme auf zwei Quellen: Durch die Aufnahme der Erläuterungen des LEP werden die Inhalte der Untersuchung „Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels, Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011" an vielen zentralen Stellen erneut wiedergegeben und als Begründung verwendet. Eine weitere an anderen Stellen vielfach zitierte Fundstelle ist der Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Einzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO" vom 30.04.2002.

Sowohl bezüglich des Landesplanungsrechtes als auch der sich im Erlass teilweise daraus ableitenden Inhalte sollte das Land NRW mit Blick auf das Erscheinungsdatum der beiden als Begründung verwendeten Werke unbedingt zügig eine qualifizierte Fortschreibung bzw. Prüfung beauftragen. Ansonsten droht jedes fortschreitende Jahr zunehmend, dass zentrale Argumentationsgrundlagen für die Einzelhandelssteuerung alleine auf Grund des Veröffentlichungszeitpunktes der vorgenannten Schriften in Zweifel gezogen und erfolgreich beklagt werden können

Die Zusammenführung verschiedener Grundbausteine („alter“ Einzelhandelserlass, Auszüge aus dem Landesentwicklungsplan, Leitfaden der Fachkommission Städtebau) erfordert zudem eine inhaltliche Konkretisierung und Konsistenz der Begrifflichkeiten.

Konkretisierung von Begrifflichkeiten aus dem LEP / Gliederung:

Die erhoffte Konkretisierung von Begrifflichkeiten wie „geringfügige Erweiterung der Verkaufsfläche“, „Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung“ oder „integrierte Lage“ findet sich im Erlassentwurf leider nicht. Das erschwert der Kommune insbesondere die fachliche Beurteilung von vorgelegten Gutachten zum

Nachweis der städtebaulichen Atypik von Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, in denen die Begriffe teilweise weit ausgelegt werden. Hier wäre eine Klarstellung hilfreich, dass z.B. die Lage an einer vielbefahrenen Durchgangsstraße eines geplanten Lebensmittelmarktes ein Hinweis sein kann, der gegen die Erfüllung der Kriterien zur Atypik spricht.

Darüber hinaus gibt es in Bezug auf die Gliederung einige Redundanzen. Die Begriffsdefinitionen erfolgen in Kapitel 2 und werden in Kapitel 3 mit Bezug zur Landesplanung teilweise wiederholt. Es wird angeregt, Begriffsdefinitionen auch in Abgrenzung zueinander (insbes. Einkaufszentrum, Agglomeration, Funktionseinheiten) gemeinsam in Kapitel 2 zu bündeln. Außerdem wird die Begrifflichkeit des „Nebensortiments“ aufgenommen und erläutert, im weiteren Einzelhandelserlass wird der Umgang mit dem Nebensortiment aber nicht mehr aufgegriffen. Dazu wären weitere Ausführungen erforderlich.

Aufgrund des Umfangs des Erlassentwurfs würde auch das Anlegen eines Stichwortverzeichnisses die Handhabung erleichtern.

Zu Kapitel 2.2. Großflächige Einzelhandelsbetriebe, Onlinehandel:

Die klarstellenden Aussagen zum Onlinehandel werden begrüßt, insbesondere die Hinweise zur Berücksichtigung des Onlinehandels bei der Erstellung von Verträglichkeitsgutachten. In der Praxis bleiben diese Betriebe damit allerdings weiterhin der landesplanerischen und bauplanungsrechtlichen Steuerung entzogen. Gleichwohl erschwert der Onlinehandel gerade den Erhalt und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und berührt die Belange der Wirtschaft, die auch in ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung agiert.

Wir möchten jedoch anregen, die Einschätzung des Entwurfs zum Einzelhandelserlass, dass Betriebe des Onlinehandels mit Räumlichkeiten zur reinen Warenpräsentation bzw. -abholung ohne einen Kaufvorgang vor Ort künftig als Verkaufsstätte behandelt werden sollen, zu überdenken. Bei solchen Betrieben werden aufgrund der Größenordnung ihrer Warenpräsentation und -abholung sowie teilweise auch aufgrund der angebotenen Sortimente nach unseren Erfahrungen spürbare Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und zum anderen Auswirkungen wie in § 11 Abs. 3 BauNVO dargelegt, selten erreicht. Demgegenüber benötigen Onlinehandelsbetriebe ausreichend Flächen für Lager und die Versandabwicklung und haben in ihrer Branche entsprechendes Verkehrsaufkommen, so dass diese Betriebe in Gewerbegebieten angesiedelt werden sollten. Bei entsprechendem Ausschluss von Einzelhandel in einem Bebauungsplan wären diese Betriebe genau dort dann aber nicht mehr zulässig. Für die Frage der Großflächigkeit kann es nur auf den Umfang der Verkaufs- bzw. Ausstellungsflächen ankommen und nicht auf die Fläche des Gesamteinzelhandelsbetriebs mit seiner Lagerfläche.

Zu Kapitel 3.1.1 LEP Ziel 6.5.-1 Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen und zu Kapitel 3.1.5 LEP Ziel 6.5.-5 Nicht zentrenrelevante Kernsortimente:

Gemäß den Zielen des LEP sind Einzelhandelsvorhaben nur innerhalb von Allgemeinen Siedlungsbereichen zulässig. Nach den Erläuterungen im Erlassentwurf wird die regionalplanerische Umwandlung bestehender GIB-Bereiche in ASB-Bereiche nur dann in Betracht kommen, wenn der GIB-Bereich durch Strukturwandel faktisch schon jetzt eher als ASB-Bereich einzuordnen ist.

Hier stellt sich die Frage nach der Maßstabsebene der Darstellungen im Regionalplan, da es nicht zielführend sein kann, einzelne „Einzelhandelslinsen“ innerhalb von GIB-Bereichen als ASB darzustellen. Insbesondere, wenn solche Standorte im kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept als Sonderstandorte für nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel ausgewiesen sind, müssen entsprechende Entwicklungen dort auch möglich bleiben. Die Ausnahmeregelung des LEP Ziels 6.5-7 greift nur für die Überplanung vorhandener

Standorte mit dem vorrangigen Ziel des Bestandsschutzes und kann für eine erwünschte Erweiterung / Neuansiedlung nicht herangezogen werden.

Zu Kapitel 4.2.3 Darstellungen im Flächennutzungsplan (FNP):

Gegen die ergänzenden Ausführungen und Empfehlungen, in bestimmten Fällen als Gebot formuliert, auch auf Ebene des FNP zusätzlich zur Zweckbestimmung von Sonderbauflächen möglichst Sondergebiete mit Angabe zur max. zulässigen Gesamtverkaufsfläche und max. zulässigen zentrenrelevanten Randsortimenten darzustellen, bestehen erhebliche Bedenken.

Zum einen muss die Prüfung dieser Notwendigkeit der kommunalen Planungshoheit zugestanden werden und wird auch nur bei Projekten mit sehr großen Verkaufsflächen in Betracht zu ziehen sein (Das benannte Urteil des OVG NRW bezieht sich auf ein FOC). Zum anderen löst die Darstellung im FNP für sich betrachtet keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für ein konkretes Vorhaben aus. Es ist daher ausreichend und sachgerecht, Festlegungen zu Verkaufsflächen im verbindlichen Bebauungsplan zu regeln. Dies gilt umso mehr, da der FNP in der Praxis oftmals im Parallelverfahren gem. § 8 Abs. 3 BauGB geändert wird.

Hierzu hatten wir uns bereits in unserem Schreiben vom 10.12.2018 „Novellierung des Einzelhandelserlasses – Vorschläge aus der Praxis“ ausführlich geäußert. Wir verweisen daher auf unsere diesbezüglichen Ausführungen.

Unsere Hinweise im Detail entnehmen Sie bitte der beigegefügten Tabelle. Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Eva Maria Niemeyer
Hauptreferentin
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Andrea Garrelmann
Referentin
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Cornelia Jäger
Referentin
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Anlage