



# Bezirksregierung Arnberg

## Geschäftsstelle des Regionalrates

E-Mail-Adresse: geschaeftsstelle.regionalrat@bezreg-arnsberg.nrw.de

Tel.: 02931/82-2341, 2324, 2306 od. 2839 Fax.: 02931/82-46177

Regionalratssitzung am:	22.06.06	Vorlage:	21/03/06
Vorberatung in:	PK..... <input checked="" type="checkbox"/>	SK..... <input type="checkbox"/>	VK..... <input type="checkbox"/>
TOP 5:	<ul style="list-style-type: none"><li>• Information zur Einzelhandelsentwicklung im Regierungsbezirk Arnberg und zum Stand der Novellierung der landesplanerischen Grundlagen</li><li>• Handlungsvorschläge für die Weiterentwicklung regionaler und kommunaler Einzelhandelskonzepte</li></ul>		
Berichterstattein:	AD'in Ewert AD'in Geiß-Netthöfel		
Bearbeiter:	RBD Möller (federführend) RBR'in Grabitz		

### Beschlussvorschlag:

Der Regionalrat nimmt den Bericht zur Einzelhandelsentwicklung im Bezirk und zum Diskussionsstand der Novellierung der landesplanerischen Grundlagen zur Kenntnis.

Die Vorschläge der Bezirksregierung zur Weiterentwicklung regionaler Kooperationen werden unterstützt mit dem Ziel, für möglichst alle Teilräume des Regierungsbezirks Arnberg Regionale Einzelhandelskonzepte zu entwickeln. Der Vorschlag, ein von allen Akteuren nutzbares gemeinsames System für ein Einzelhandelsmonitoring für den Gesamtbezirk zu entwickeln, wird begrüßt.

Allen Städten und Gemeinden wird dringend empfohlen, aktuelle Zentren- und Einzelhandelskonzepte aufzustellen und ihre Siedlungsentwicklung auf ein gestuftes System von zentralen Versorgungsbereichen auszurichten. Diese Konzepte sind auf Grundlage der neuen landesplanerischen Vorgaben und soweit erforderlich in interkommunaler und regionaler Abstimmung zu entwickeln.



# Bezirksregierung Arnberg

## Geschäftsstelle des Regionalrates

E-Mail-Adresse: geschaeftsstelle.regionalrat@bezreg-arnberg.nrw.de

Tel.: 02931/82-2341, 2324, 2306 od. 2839 Fax.: 02931/82-46177

Regionalratssitzung am:	22.06.06	Vorlage:	21/03/06
Vorberatung in:	PK..... <input checked="" type="checkbox"/>	SK..... <input type="checkbox"/>	VK..... <input type="checkbox"/>
TOP 5:	<ul style="list-style-type: none"><li>• Information zur Einzelhandelsentwicklung im Regierungsbezirk Arnberg und zum Stand der Novellierung der landesplanerischen Grundlagen</li><li>• Handlungsvorschläge für die Weiterentwicklung regionaler und kommunaler Einzelhandelskonzepte</li></ul>		
Berichterstatlerin:	AD'in Ewert AD'in Geiß-Netthöfel		
Bearbeiter:	RBD Möller (federführend) RBR'in Grabitz		

### Beschluss:

Der Regionalrat nimmt den Bericht zur Einzelhandelsentwicklung im Bezirk und zum Diskussionsstand der Novellierung der landesplanerischen Grundlagen zur Kenntnis.

Die Vorschläge der Bezirksregierung zur Weiterentwicklung regionaler Kooperationen werden unterstützt mit dem Ziel, für möglichst alle Teilräume des Regierungsbezirks Arnberg Regionale Einzelhandelskonzepte zu entwickeln. Der Vorschlag, ein von allen Akteuren nutzbares gemeinsames System für ein Einzelhandelsmonitoring für den Gesamtbezirk zu entwickeln, wird begrüßt.

Allen Städten und Gemeinden wird dringend empfohlen, aktuelle Zentren- und Einzelhandelskonzepte aufzustellen und ihre Siedlungsentwicklung auf ein gestuftes System von zentralen Versorgungsbereichen und die demographische Entwicklung auszurichten. Diese Konzepte sind auf Grundlage der neuen landesplanerischen Vorgaben und soweit erforderlich in interkommunaler und regionaler Abstimmung zu entwickeln.

Der Regionalrat wird in zukünftigen Regionalplanverfahren bestehende oder zukünftige REHK im Rahmen der von ihm vorzunehmenden Abwägung berücksichtigen.

## **Gliederung**

1.	Einführung	2
1.1	Landesplanerisches Zielsystem zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung	3
1.2	Städtebauliche Ziele/ Städtebauförderung	3
1.3	Positive Signale für die Landes- und Stadtentwicklung	5
2.	Aktuelle Entwicklungen im Einzelhandel	5
2.1	Veränderungen hinsichtlich Nachfragesituation und Kaufverhalten	5
2.2	Neue Betriebsformen und Strategien	8
2.3	Veränderungen der Rahmenbedingungen von Planung	12
3.	Besondere regionale und kommunale Problemfelder	12
3.1	Möbel- und Einrichtungshäuser sowie Bau- und Gartenmärkte von regionaler Bedeutung	13
3.2	Nahversorgung im ländlichen Raum	14
4.	Rechtliche Beurteilung des großflächigen Einzelhandels	16
4.1	Landesplanerische Beurteilung	16
4.2	Planungsrechtliche Beurteilung	18
5.	Steuerungsmöglichkeiten von Einzelhandel	21
5.1	Regionale Einzelhandelskonzepte	21
5.2	Kommunale Einzelhandelskonzepte	25
5.3	Chancen durch kommunale und regionale Einzelhandelskonzepte	32
6.	Fortentwicklung der landesplanerischen Instrumente	33
7.	Perspektiven und Handlungsvorschläge für die Weiterentwicklung im Bezirk	35

**Anlage 1** Schreiben des MWME vom 07.03.2006

**Anlage 2** Zusammenstellung der landesplanerischen Regelungen

**Anlage 3** Historische Entwicklung des Schwellenwertes für großflächige Einzelhandelsbetriebe

**Literaturhinweise / Quellen / Rechtsprechung**

## Begründung

### 1. Einführung

"Die Landesregierung bereitet eine konsequente Neuausrichtung der Landes- und Stadtplanung vor, großflächiger Einzelhandel gehört in die Innenstädte und nicht auf die grüne Wiese". Mit dieser Schlagzeile wird in einer Presseinformation vom 12.02.2006 über die beabsichtigten Aktivitäten des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie sowie des Ministeriums für Bauen und Verkehr informiert <sup>1</sup>. Angekündigt wird eine Vereinfachung und grundlegende Neuausrichtung der einschlägigen landesplanerischen Instrumente. Durch eine "beherzte" Landesplanung soll eine Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels ab 1200 m<sup>2</sup> Geschossfläche in den urbanen Zentren der Städte erreicht werden.

Ich habe mich mit Schreiben vom 31. Januar 2006 an das für die Landesplanung zuständige Wirtschaftsministerium gewandt und auf die Notwendigkeit der Novellierung der landesplanerischen Rechtsgrundlagen hingewiesen. In einem Antwortschreiben vom 7. März 2006 bestätigt Frau Ministerin Thoben diese Einschätzung ([Anlage 1](#)). Sie stellt die geplanten Aktivitäten der Landesregierung dar und begrüßt, dass die Bezirksregierung Arnsberg im Rahmen der Diskussionen um die Neugestaltung der landesplanerischen Grundlagen einen aktiven Beitrag leisten will.

Ausgehend von der aktuellen Ankündigung der Landesregierung zur Neuausrichtung der Landes- und Stadtplanung erläutert diese Vorlage zunächst deren heutiges Zielsystem. Weiter informiert sie über die aktuellen Entwicklungslinien im Einzelhandel und die veränderten Rahmenbedingungen von Planung. In einem kurzen Exkurs wird danach auf die rechtliche Beurteilung des großflächigen Einzelhandels im Zusammenhang mit der aktuellen Rechtsprechung eingegangen. Weiter werden die Steuerungsmöglichkeiten von Einzelhandel durch regionale und kommunale Einzelhandelskonzepte beschrieben und es wird über den Diskussionsstand zur Fortentwicklung der landesplanerischen Instrumente auf Landesebene informiert. Abschließend werden Handlungsvorschläge für die Weiterentwicklung von Einzelhandelskonzepten und für gemeinsame Aktivitäten im Bezirk dargestellt.

Die Bezirksregierung hatte zuletzt in der Regionalratssitzung am 16.06.2005 über Einzelhandelskonzepte auf regionaler und kommunaler Ebene informiert ([Vorlage 22/02/05](#)) und einen ausführlichen Bericht auf der Grundlage einer Abfrage bei den Städten und Gemeinden angekündigt. Hier konnte auf die vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen (ILS) durchgeführte aktuelle Umfrage bei den Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen werden. Auf eine eigenständige Erhebung wurde deshalb verzichtet <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Presseinformation vom 13.02.2006 der Ministerien für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und Bauen und Wohnen

<sup>2</sup> Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche - ILS NRW, Dortmund 2006

## **1.1 Landesplanerische Zielsystem zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung**

Seit Mitte der 70er Jahre bestehen grundlegende landesplanerische Regelungen für die Einzelhandelsentwicklung, durch die flächendeckend eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in allen Landesteilen sichergestellt werden soll. Diese Vorgaben sind im Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro) von 1989 in den §§ 6, 7 sowie 22 und 24 sowie im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) von 1995 enthalten. Weiter sind Verwaltungsvorschriften, wie der Einzelhandelserlass von 1996, von Bedeutung. (Zusammenstellung der gültigen Regelungen siehe [Anlage 2](#)).

Mit dem rechtskräftigen Urteil des OVG Münster vom 06.06.2005 ist entschieden, dass dem § 24 (3) LEPro keine Zielqualität zukommt<sup>3</sup>. Auch weitere "Soll" -Vorschriften des LEPro stellen ebenfalls wegen fehlender Bestimmtheit keine Ziele der Raumordnung i. S. des § 3 Nr. 2 Raumordnungsgesetz dar. Das v. g. Urteil und die Zurückweisung der Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision<sup>4</sup> bestätigt einen sich schon länger abzeichnenden grundlegenden Novellierungsbedarf der landesplanerischen Grundlagen.

Das den landesplanerischen Konzepten zugrunde liegende System der Zentralen Orte zeigt zudem in Ballungsräumen nur noch eine begrenzte Steuerungswirkung. Die bisherige Forderung nach einer "räumlichen und funktionalen Zuordnung" der Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel zu Siedlungsschwerpunkten war für eine sachgerechte landesplanerische Steuerung häufig nicht ausreichend und hat zu einigen unbefriedigenden Ergebnissen geführt. Daher soll hier künftig der Begriff ‚zentraler Versorgungsbereich‘ eingeführt werden<sup>5</sup>.

## **1.2 Städtebauliche Ziele/ Städtebauförderung**

Innenstädte von heute nehmen viele zentrale Funktionen wahr. Sie sind Orte des Wohnens, Kultur- und Freizeitstätten, aber auch Standorte für Dienstleistungsunternehmen und nach wie vor wichtige Handelszentren. Sie stehen für Begegnung, Austausch und Identifikation und sind ein Markenzeichen lebendiger und zukunftsorientierter Gesellschaften.

Dem Einzelhandel kommt im komplexen Nutzungsgefüge einer Innenstadt neben seiner reinen Versorgungsfunktion eine Innenstadt prägende Rolle zu. Ein attraktiver, lebendiger Handel trägt zu einer positiven Entwicklung unserer Städte und Gemeinden bei. Trotz der gestiegenen Bedeutung des Tourismus erbringt der Handel in den Innenstädten noch den meisten Umsatz. Er prägt das Bild der Einkaufszonen und trägt so wesentlich zum Image einer Stadt bei. Damit hat der Handel auch große Bedeutung für die wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung der Städte.

---

<sup>3</sup> OVG Münster vom 06.Juni 2005 zur Erweiterung des CentrO in Oberhausen Az.: 10D145/04.NE

<sup>4</sup> BVerwG vom 28.12.2005: Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerden (Az.:BVerwG 4 BN 41.05)

<sup>5</sup> vergl. hierzu weitere Ausführungen unter ‚6. Fortentwicklung der landesplanerischen Instrumente‘)

Eine Zukunft der Städte ohne Handel ist ebenso undenkbar wie ein Handel ohne Städte mit einer entsprechenden Lebens- und Aufenthaltsqualität.

In den letzten Jahren haben die Zentren jedoch erhebliche Funktionsverluste hinnehmen müssen. Der Handel von heute steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die konjunktureller wie auch struktureller Natur sind. Eine zentrale Zukunftsaufgabe ist es, Handel und Dienstleistung als Leitfunktion in den Innenstädten, Stadtteil- und Ortszentren zu stabilisieren und zu stärken.

Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, die Urbanität der gewachsenen Zentren zu erhalten und diese somit zukunftsfähig zu machen. Auch wird die Notwendigkeit anerkannt, die bereits bestehenden und in der Vergangenheit mit öffentlichen Mitteln geförderten Infrastrukturen für den Einzelhandel zu nutzen, anstatt in Folge von Ansiedlungen an nicht-integrierten Standorten neue Erschließungsstrukturen zu schaffen.

Eine stadtverträgliche "Arbeitsteilung" zwischen Innenstadt und peripheren Standorten wird auch heute noch (bzw. wieder) als zentrales Leitbild der Stadtentwicklung angesehen. Betrachten wir unsere Städte und Gemeinden, stellen wir allerdings in vielen Fällen fest, dass Wunschbild und Realität nicht übereinstimmen.

Städtebauliche Ziele sind ohne entsprechende Steuerungsinstrumente nicht realisierbar. Die Palette reicht dabei von finanziellen Förderprogrammen über kooperative vertragliche Vereinbarungen bis zur landesplanerischen Steuerung, dem Planungs- und (Bau-)Ordnungsrecht.

Angesichts der auch weiter anhaltenden Tendenzen im Einzelhandel zu Standorten auf der "grünen Wiese" oder überdimensionierten Projekten scheint es angebracht, der aktuellen Entwicklung im Einzelhandel und den Schwierigkeiten der Steuerung von Projekten des Einzelhandels nachzugehen, um aufzuzeigen, welche Veränderungen nötig und möglich sind. Dabei wird es von besonderer Bedeutung sein, sowohl dem Vorwurf, dass konsensuale Strategien und planerische Konzepte eine unzureichende Steuerungskraft besäßen, als auch auf der anderen Seite dem Willen zur Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung Rechnung zu tragen.

Das Erreichen der o. g. Ziele kann nur gemeinsam im Zusammenwirken von Politik und Verwaltung mit den Bürgern, dem Einzelhandel und der Wirtschaft im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Beteiligten verwirklicht werden. Dabei spielt auch eine vertrauensvolle überregionale Kooperation zwischen den Trägern der Kommunalpolitik, der Kommunalverwaltung und den Unternehmen eine ganz wesentliche Rolle. Entscheidungen über neue Einzelhandelsflächen müssen sich gleichermaßen an landesplanerischen und städtebaulichen Kriterien orientieren und dürfen betriebswirtschaftliche Aspekte nicht unberücksichtigt lassen.

### **1.3 Positive Signale für Landesplanung und Stadtentwicklung**

Zusammenfassend können die zu begrüßenden gegenwärtigen Aktivitäten der Landesregierung einerseits als eine Bestätigung bestehender landes- und stadtentwicklungspolitischer Grundsätze und Zielvorgaben gewertet werden. Andererseits geht es um die notwendige rechtssichere und verbindlichere Weiterentwicklung und inhaltliche Konkretisierung insbesondere der landesplanerischen Vorgaben.

Zur Umsetzung der regionalen und städtebaulichen Ziele müssen bestehende Steuerungsinstrumentarien konsequent eingesetzt werden. Punktuelle Ansätze in den Kommunen sollten gebündelt und mit allen wichtigen Akteuren in zielgerichteten und langfristigen Gesamtstrategien aufeinander abgestimmt werden.

## **2. Aktuelle Entwicklungen im Einzelhandel**

Eine den Regierungsbezirk Arnsberg insgesamt umfassende Erhebung über die Einzelhandelsentwicklungen gibt es zur Zeit nicht. Hier kann derzeit lediglich auf Sekundärquellen wie z.B. LDS<sup>6</sup> und GFK<sup>7</sup> zur Beurteilung der Bevölkerungs-, Kaufkraft- und Zentralitätsentwicklung zurückgegriffen werden.

Eine gute Beurteilungsgrundlage für die Entwicklung in Teilräumen des Bezirks ergibt sich u. a. aufgrund der gegenwärtigen Fortschreibung der Datengrundlage für das Regionale Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche sowie durch den aktuellen Handelsatlas 2005 der IHK Arnsberg für den Hochsauerlandkreis und den Kreis Soest. Teilweise wird im folgenden aus diesen Quellen zitiert. Ansonsten werden allgemeine, bundesweite Trends im Einzelhandel aufgezeigt, die aufgrund von Erfahrungswerten der letzten Jahre auch für den Regierungsbezirk Arnsberg zutreffen.

### **2.1 Veränderungen hinsichtlich Nachfragesituation und Kaufverhalten**

#### **Demografischer Wandel**

Die Entwicklung des Einzelhandels wird in den nächsten Jahren von den demografischen Veränderungen insbesondere der Bevölkerungsentwicklung und der Bevölkerungsstruktur beeinflusst.

Für die kommenden Jahrzehnte wird eine deutlich rückläufige Bevölkerungsentwicklung prognostiziert. Wenn die nach 1960 Geborenen in das Rentenalter hineinwachsen, wird sich die Zahl der Personen im Erwerbsalter aufgrund der nachfolgenden schwachen Geburtenjahrgänge erheblich

---

<sup>6</sup> LDS = Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW

<sup>7</sup> GFK = Gesellschaft für Konsumforschung

reduzieren. Eine massive Verschiebung der Altersstruktur zugunsten des Anteils älterer Mitbürger wird erfolgen.

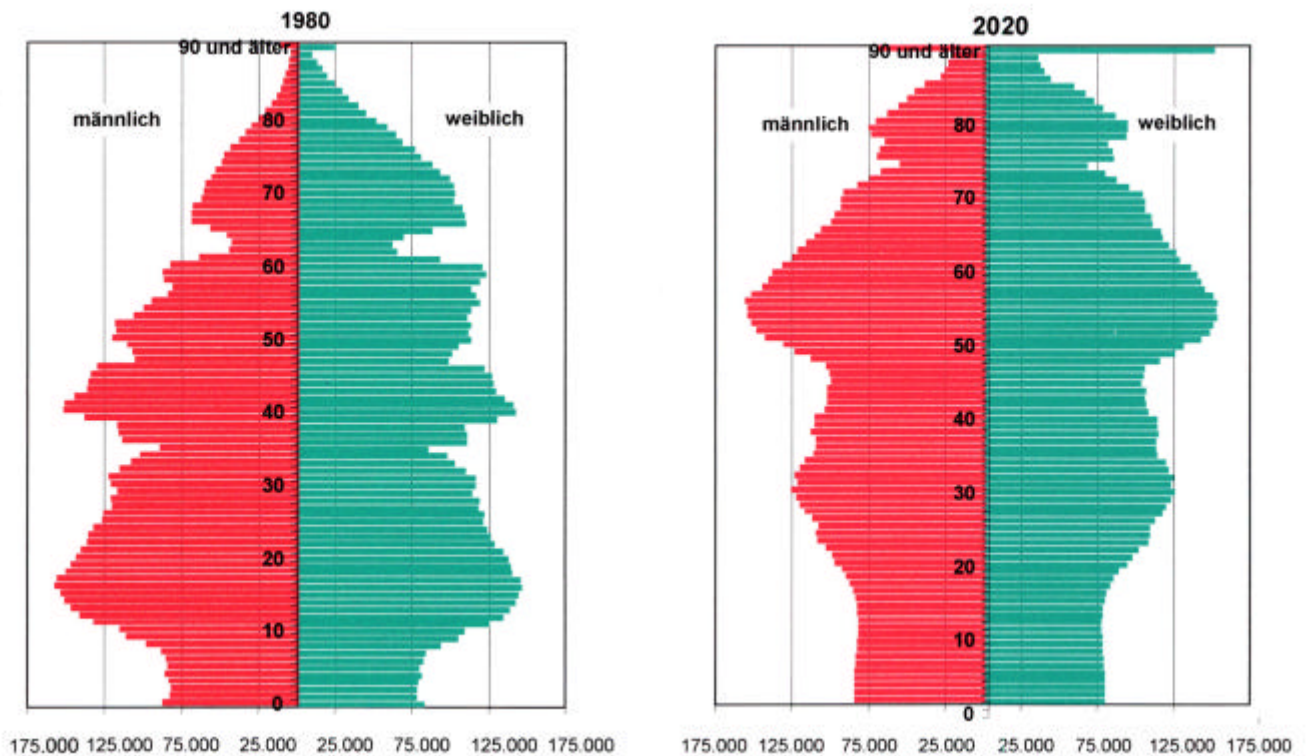


Abb. 1: Altersstruktur der nordrhein-westfälischen Bevölkerung 1980 und 2020<sup>8</sup>

Dieses bringt nicht nur eine Veränderung der Nachfrage nach bestimmten Waren mit sich, sondern beeinflusst auch die räumliche Einkaufsstättenwahl. Gerade die älteren Mitbürger wollen sich in fußläufiger Nähe zum eigenen Wohnstandort mit Dingen des täglichen Bedarfs versorgen können. Die Nahversorgung gewinnt in diesem Zusammenhang zunehmend an Bedeutung.

Parallel dazu verstärkt sich der Trend zu kleineren Haushaltsgrößen, sog. "DINKs" (Paare mit doppeltem Einkommen und keinen Kindern) oder Single-Haushalten. Durch diese Veränderungen in der Gesellschaft sind die Wünsche an den Einkauf andere als die der traditionellen Familien. Der klassische Vorratseinkauf wird durch Spontaneinkäufe auf dem Weg von der Arbeit auf der einen Seite und Genuss- und Erlebniskäufe auf der anderen abgelöst.

### Mobilität

Mobilität nimmt heutzutage immer mehr zu. Die Kunden erwarten unabhängig von ihrem Aufenthaltsort jederzeit Zugang zu sämtlichen Warengruppen und eine gute Erreichbarkeit der Einkaufsstätten mit dem ÖPNV oder eine komfortable Parkplatzsituation. Für die Kreise der Bevölkerung, die über einen PKW verfügen, ist die räumliche Nähe der Einkaufsstätte inzwischen unerheblich.

<sup>8</sup> Quelle: "Demographischer Wandel und längerfristiger Wohnsiedlungsflächenbedarf in den Gemeinden und Kreisen Nordrhein-Westfalens", ILS NRW, Dortmund, Oktober 2005



Für diese Konsumenten zählt der Preisvorteil und der Erlebniswert. Die Region hat die Innenstadt des Wohnortes als Suchraum für geeignete Angebote längst ersetzt. Verstärkt wird diese Entwicklung durch moderne Kommunikationsmittel, durch die sich der preis-leistungs-kritische Kunde zunehmend informiert.

Für die räumliche Standortstruktur des Einzelhandels bedeutet dies, dass das Netz der Handelsstandorte Autokunden-orientiert optimiert wird. Das auf Fußläufigkeit abgestimmte Netz wird nach und nach aufgegeben. Wohngebiete und gestreute Siedlungsbereiche sind für Ansiedlungen nicht mehr attraktiv. Der Einzelhandel zieht sich aus diesen zurück und wählt Standorte an Hauptverkehrsstrecken.

### Ausgabe- und Einkaufsverhalten

Trotz zunehmendem Wohlstand und steigendem Geldvermögen geben Haushalte relativ wenig für Nahrungsmittel aus. Statt dessen steigen die Ausgaben für Reisen, Gesundheit, Wohnen, Energie und Telekommunikation. Der Anteil des Einzelhandels an privaten Konsumausgaben sank in den letzten Jahren deutlich. Dieser Trend wird sich in abgeschwächter Form fortsetzen. Selbst eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch Erwerbstätigkeit und Einkommen wird nur in begrenztem Umfang zu zusätzlichen Ausgaben der Haushalte im Einzelhandel führen.

Das Ausgabeverhalten der privaten Haushalte ändert sich damit zu Lasten des Einzelhandels. Die Folge ist eine hohe Wettbewerbsdynamik zwischen den Betriebstypen durch Dauerniedrigpreis- oder Sonderangebotspolitik.

Die "Teuro"- Diskussion und die überhand nehmenden Rabattaktionen der letzten Jahre haben zu einer Verunsicherung der Konsumenten und zu einer wachsenden Preisorientierung geführt. Die Folge ist eine verstärkte Akzeptanz preisbetonter Vertriebstypen wie Discountern. Für den Einzelhandel ergibt sich hieraus eine weiter verschärfende Wettbewerbssituation, wovon die discountorientierten Betriebstypen profitieren.

Der einerseits bewussten Discountorientierung steht andererseits Luxuskonsum gegenüber. Durch diese Entwicklung sind das mittlere Marktsegment und damit der mittelständische Fachhandel letztlich die Verlierer.

Hinsichtlich des Einkaufsverhalten strebt der Konsument nach "Einkaufseffizienz" und "Erlebnisorientierung". Der Einkauf findet innerhalb des Spannungsfelds Ergebnis und Erlebnis statt. Einerseits will der Konsument seine Routineeinkäufe schnell und unkompliziert abwickeln. Der Einzelhandel gerät dadurch zunehmend in Konkurrenz um das Zeitbudget seiner Kunden. Der wachsenden Anspruch in breiten Bevölkerungsschichten an eine attraktive Freizeitgestaltung fördert

diese Entwicklung. Andererseits erhält das Kriterium "Erlebnis" bei der Kaufentscheidung für den Konsumenten größere Bedeutung. Der Kunde will emotional angesprochen werden und Spaß haben. Diesen Forderungen muss der Handel durch Qualität und maßgeschneiderte Angebote entsprechen.



Abb.2: Anteil des Einzelhandelsumsatzes\* an privaten Konsumausgaben in Prozent, 1992-2004<sup>9</sup>  
\*EH-Umsatz ohne Kfz, Tankstellen oder Apotheken

Convenience<sup>10</sup>, discount- und erlebnisorientierte Betriebsformen sind deshalb die Profilierungsmöglichkeiten bei Versorgungs- und Erlebniskäufern, wodurch sich ein weiteres Entwicklungspotenzial im Einzelhandel ergibt.

## 2.2 Neue Betriebsformen und Strategien

### Konzentration der Anbieter

Auch in Zukunft werden immer größere Handelskonzerne den Markt beherrschen. Übernahmen, Fusionen und Konkurse führen zu einer Abnahme der Unternehmenszahl in den jeweiligen Märkten. So wurden in der Entwicklung erst die ursprünglichen kleinen Lebensmittelgeschäfte, die sogenannten "Tante-Emma-Läden", von größeren Supermärkten mit Selbstbedienung abgelöst. Und auch diese Supermärkte verlieren mittlerweile gegenüber den Discountern, den sehr groß dimensionierten Verbrauchermärkten und den umsatzstarken Filialistenfachmärkten erhebliche Marktanteile. Diese Betriebsformen gewinnen damit - auch visuell durch Anzahl, Größe und die zunehmende Bedeutung der Werbung - an Präsenz in den Städten.

<sup>9</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt: HDE- Berechnungen, Zahlenspiegel 2005

<sup>10</sup> In dieser Betriebsform ist das Sortiment eher hochpreisig, schmal (d.h. wenige Bereiche werden abgedeckt) und flach (d.h. nur geringe Auswahl innerhalb abgedeckter Bereiche), hat den Schwerpunkt im Lebensmittelbereich und hier insbesondere im Bereich sofort zu konsumierender Produkte (Convenience Produkte, Convenience Food).

### Anstieg der Betriebsgrößen und Flächenwachstum

Mit dem o. g. Prozess geht gleichzeitig der Anstieg des Flächenwachstums der einzelnen Betriebseinheiten einher. Flächenzuwächse werden begründet mit einer rückläufigen Flächenproduktivität<sup>11</sup> durch rückläufige Umsätze, der zu erhaltenden Konkurrenzfähigkeit, mit einem erweiterten Warenangebot und einer komfortableren Einkaufssituation für den Kunden. Die Folge aber sind gravierende Probleme des Einfügens von Betrieben in vorhandene Zentren und Siedlungsstrukturen der Städte.

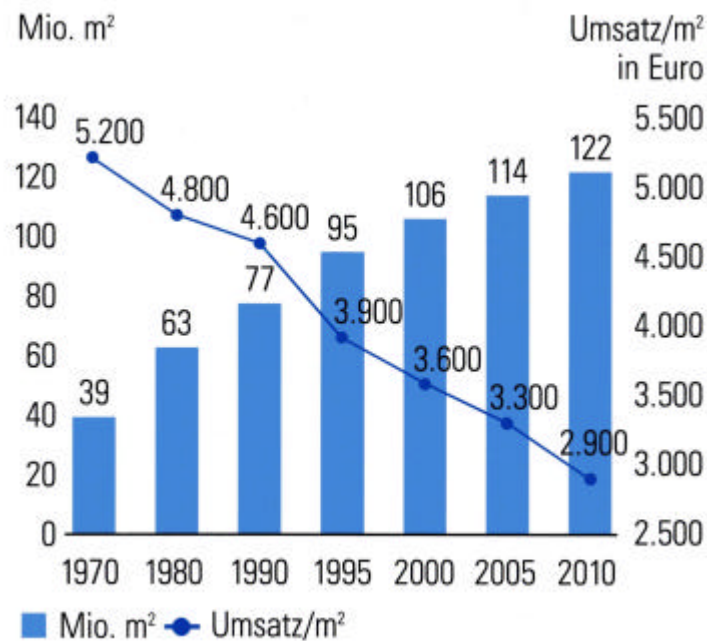


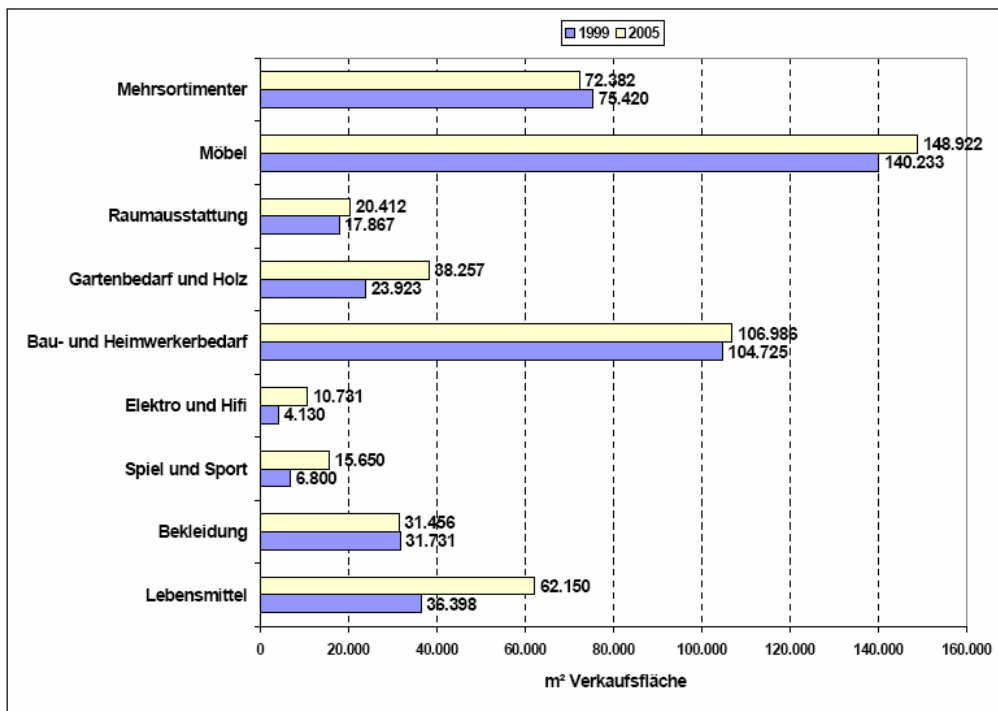
Abb. 3: Flächen und Flächenproduktivität im deutschen Einzelhandel<sup>12</sup>

Da immer mehr Waren selbstbedienungsfähig hergestellt werden, geht auch der Einsatz von Personal trotz Vergrößerung der Verkaufsfläche zurück.

Betrachtet man die Verkaufsflächenentwicklung im IHK Bezirk Arnsberg (HSK, Kreis Soest) in verschiedenen Sortimenten im Detail, so wird der bundesweite Trend bestätigt. Besonders Lebensmittelanbieter verzeichnen hier den größten absoluten Flächenzuwachs. Insgesamt kann für den HSK und den Kreis Soest im Zeitraum zwischen 1999 und 2005 ein Verkaufsflächenzuwachs von ca. 15 % festgestellt werden.

<sup>11</sup> Umsatz pro m<sup>2</sup> Verkaufsfläche und Jahr (Verkaufsfläche ist die Fläche, auf der die Waren präsentiert werden (Standflächen für Warenträger, Konsumbereiche usw.) und die dem Kunden zugänglich ist)

<sup>12</sup> Quelle: "Trends im Handel 2010", KPMG, Köln 2006



Quelle: Erhebungen der IHK Arnsberg 2004/2005

Abb. 4: Verkaufsflächen nach Sortimenten beispielhaft für den HSK und den Kreis Soest

### Standortpolitik

Die Standortpolitik wird weiterhin ein zentrales absatzpolitisches Instrument des Handels bleiben. Der Wettbewerb um die besten Standorte wird noch zunehmen. Um Vertriebsnetze zu optimieren, sind für den Handel günstig zu bebauende und rationell zu betreibende Standorte erforderlich und werden strategisch gesucht. Der Bedeutungsgewinn autokundenorientierter Standorte führt hierbei zu einer weiteren Verschärfung der Standortkonkurrenz zwischen zentralen und dezentralen Lagen.

Zur Ergänzung moderner Vertriebskonzepte fehlen innerhalb der innerstädtischen Handelslagen der gewachsenen kleinteiligen Altstädte meistens geeignete Grundstücke. Nur noch die Top-Lagen sind gefragt, die Folge für die 1b- und 1c-Lagen sind erhebliche Bedeutungsverluste. Der Rückbau traditioneller Einkaufslagen und eine städtebauliche Umstrukturierung (zum Beispiel zu Wohnnutzungen) ist meist unumgänglich.

Die Auswertung der IHK Arnsberg für den HSK und den Kreis Soest besagt, dass lediglich 21% der Flächen des großflächigen Einzelhandels in Innenstadtlagen zu finden sind, während fast 80% in Gewerbegebieten und Randlagen zu Ortsteilen und Wohngebieten liegen <sup>13</sup>.

Bei Nichtberücksichtigung der großflächigen Möbelhäuser, Bau- /Heimwerker- und Gartenmärkte verringert sich dieser Flächenanteil zwar erheblich. Es verbleibt allerdings noch ein bedeutender

<sup>13</sup> Quelle: IHK Arnsberg, Handelsatlas 2005

Verkaufsflächenbestand im Bereich Lebensmittel, Spiel- und Sportartikel, Hifi- und Elektrowaren und von SB-Warenhäusern außerhalb zentraler Lagen, welcher nahezu den Einzelhandelsflächen in Innenstadtlagen entspricht.

Kritisch ist insbesondere die Zunahme dieser dezentralen Verkaufsflächen mit innenstadtrelevanten Angeboten um über 35 Prozent seit 1999 zu werten.

#### Auflösung von Branchen- und Betriebsformen

Durch neue Technologien und gesellschaftliche Veränderungen müssen sich die Handelsunternehmen auf neue Situationen einstellen. Einzelhandelsunternehmen verlassen die klassischen Branchengrenzen. Die branchenübergreifende Konkurrenz nimmt zu. Branchenfremde Sortimente werden entweder als Frequenzbringer oder zur zielgruppengerechten Abrundung des Sortiments eingesetzt.

So führen zum Beispiel Baumärkte Mitnahmemöbel und Grünpflanzen, Drogeriemärkte Kinderbekleidung und Geschenkartikel. Besonders deutlich wird diese Entwicklung, wenn man die Umsätze im Textileinzelhandel betrachtet. Bereits im Jahr 2001 befanden sich ein Lebensmitteldiscounter an siebter und ein Café-Filialist an zehnter Stelle der umsatzbezogenen Top Ten im Textileinzelhandel.

Der Erfolg multifunktionaler Einzelhandelskomplexe, die Waren mit Dienstleistungen aus den Bereichen Kultur, Gastronomie, Gesundheitsvorsorge und Wellness in Kombination anbieten, erklärt sich dadurch, dass sich gerade der Erlebniseinkauf vom reinen Versorgungsziel löst.

Bei klassischen Fachmärkten erreichen die aus Betreibersicht unerlässlichen zentrenrelevanten Randsortimente mittlerweile Größenordnungen, die das Angebot in den Geschäftszentren insbesondere in kleineren Kommunen oder in Stadtteilzentren nicht selten überschreiten.

Als Folge der sich verschiebenden Sortimentsstrukturen herrscht bei Einzelhandelsbetrieben an dezentralen Standorten gegenüber traditionellen Anbietern in den Innenstädten keine Wettbewerbsgleichheit mehr. Bei den traditionellen Anbietern führt die Vermischung der Branchengrenzen zu Umsatzverlusten.

#### Verdrängung des inhabergeführten Handels

Zukünftig wird die Entwicklungsdynamik auf der Angebotsseite geprägt durch Filialunternehmen großer auch ausländischer Filial- und Systemketten, die erstklassige Standorten in den Städten besetzen. Der Anteil des inhabergeführten Einzelhandels nimmt deutlich ab und damit auch die Einkaufsvielfalt. Die Zunahme der Filialisten führt zu Verlust von Niveau, Identität und Unverwechselbarkeit von Innenstädten.

### **2.3 Veränderungen der Rahmenbedingungen von Planung**

Die Veränderungen in der Einzelhandelsstruktur durch rückläufige Bevölkerungsentwicklung und Verschiebung der Altersstruktur, Multiorientierung der Konsumenten bei der Einkaufsstättenwahl, Preiswettbewerb und Discounter-Orientierung und damit Ausdünnung des mittleren Marktsegmentes, Kaufkraftzurückhaltung und Ausgabeverhalten haben erhebliche Auswirkungen auf die Funktion und das Erscheinungsbild der Städte und Stadtteile und deren zukünftige Entwicklung.

Betriebsformen und -standorte verschieben sich zugunsten von Discountern und Fachmarktzentren mit expandierenden Verkaufsflächen außerhalb von Innenstädten und Stadtteilzentren.

Stadtplanung erfolgt heutzutage oft aus einer reinen Reaktionsposition auf die ständige Standortsuche und -umverteilung in den Filial- und Discounter Netzwerken und nicht nach kommunalen Planungszielen. Die Projektentwickler bestimmen alleine die Standortnutzung. Dieser Druck auf Stadtverwaltungen und Politiker wird zusätzlich durch das Kaufverhalten und die Ansprüche der Kunden verstärkt.

Flächenexpansion, Uniformität oder Leerstand als Folge der neuen Betriebsformen verändern das Erscheinungsbild der Städte. Leerstandsmanagement und die Beschäftigung mit Instrumenten zur Stabilisierung und Aufwertung der Innenstädte werden verstärkt zu Aufgabenfeldern der Stadtplanung.

### **3. Besondere regionale und kommunale Problemfelder**

Als besonderes Problem stellen sich auch im Regierungsbezirk Arnsberg die Weiterentwicklungen bei den großen Möbelhäusern sowie Bau- und Gartenmärkten von regionaler Bedeutung dar. Auf Factory-Outlet-Center<sup>14</sup> und andere Sonder- und Mischformen zwischen Handel, Gastronomie, Entertainment und Freizeitangeboten (Multithemencenter) soll hier nicht eingegangen werden, da sie derzeit kein aktuelles Problemfeld im Bezirk darstellen.

Ein wichtiges anschließend beschriebenes Aufgabenfeld für die Regional- und Stadtplanung stellt die künftige Sicherung der Nahversorgung insbesondere in den ländlichen Räumen des Bezirks dar.

---

<sup>14</sup> vergl. Sitzungsvorlage Nr. 1/99 Bezirksplanungsrat Bezirksregierung Arnsberg

### 3.1 Möbel- und Einrichtungshäuser sowie Bau- und Gartenmärkte von regionaler Bedeutung

Diese Großanbieter haben spezifische Standortanforderungen insbesondere bei ihrem Flächenbedarf und der Verkehrsanbindung. Die bestehenden Betriebe haben sich häufig in Gewerbegebieten oder an nicht integrierten Standorten entwickelt, und es besteht in der Regel keine Möglichkeit für eine Neu- oder Weiterentwicklung an städtebaulich integrierten Standorten. Diesen besonderen Anforderungen muss Rechnung getragen werden, wenn es um die Entwicklung an den bestehenden oder neuen regionalen Standorten geht<sup>15</sup>.

Der nachfolgende Überblick verdeutlicht den "Entwicklungsstand" der großen Möbelanbieter im Regierungsbezirk Arnsberg.

	<u>Verkaufsflächen insges. in qm</u> <sup>16</sup> (einschl. Randsortimente)
Möbel Zimmermann, Freudenberg	23.300
Turflon, Werl	48.300
Zurbrüggen, Unna	40.000
Ikea, Kamen	25.000
Ikea, Dortmund-West	16.100
Ikea, Siegen	25.500
Ostermann, Witten	50.000

Von diesen Anbietern geht eine starke Magnetwirkung sowohl auf die Region als auch auf die Zentren der umliegenden Städte aus. Die Markt- und Werbegebiete werden zunehmend größer.

Ein grundsätzliches raumordnungspolitisches Problem stellt sich bei der Begrenzung weiterer Verkaufsflächenexpansionen dieser "Magneten auf der grünen oder grauen Wiese". Ist ein regionaler Möbelstandort einmal akzeptiert, ist es schwierig, eine regionalverträgliche Begrenzung der Kernsortimente zu begründen.

Zur Beurteilung der Frage, ob ein Vorhaben insgesamt, also bei Wertung des Kernsortimentes und aller sonstigen Sortimente, noch eine zentren- und regionalverträgliche Größenordnung hat, bedarf es einer genaueren gutachterlichen Einzelfallwertung.

Trotz der Begrenzung der Randsortimente werden große Umsatzanteile in den Sortimentsbereichen getätigt, die nicht zum Kernsortiment "Möbel" gehören. Einige Möbel- und Einrichtungshäu-

---

<sup>15</sup> REHK östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche geht von 6 regionalen Möbelstandorten aus, w oben im Raum Hamm noch die Entwicklung eines weiteren Standortes als denkbar beschrieben wird, S. 83 / 89

<sup>16</sup> Landesplanerisch angepasste Werte, teilweise noch nicht vollständig realisiert

ser sowie zahlreiche Bau-, Heimwerker- und Gartenmärkte im Bezirk versuchen, neben zum Teil bereits erfolgten erheblichen Verkaufsflächenausweitungen insbesondere den Anteil der begrenzt zugelassenen zentrenrelevanten Randsortimente <sup>17</sup> deutlich auszuweiten.

Die im Einzelhandelserlass bestehende Regelung hinsichtlich des Umfangs der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente (nicht mehr als 10% der Verkaufsfläche, höchstens aber 2.500m<sup>2</sup>) wird teilweise - entgegen bestehenden Vorgaben und Genehmigungen - überschritten <sup>18</sup>. Häufig werden innerhalb der weitläufigen Verkaufsflächen in zeitlichem Wechsel verschiedene Sortimentsgruppen präsentiert, wodurch eine Prüfung des Umfangs der Randsortimente und des Anteils der innenstadtrelevanten Sortimente kaum möglich ist.

Das weitere 'Aufrüsten' der großen Anbieter wird eine gewünschte Neuansiedlung von Möbel- und Einrichtungshäusern an geeigneten Standorten erschweren, bzw. sogar verhindern. Ebenso sind bei einer ungebremsen Weiterentwicklung der 'Großen' die noch bestehenden kleineren und mittleren Unternehmen in den Mittelzentren zunehmend in ihrer Existenz bedroht.

Eine vergleichbare Situation ist bei Bau- und Gartenmärkten zu beobachten. Es bestehen inzwischen Entwicklungsvorstellungen für neue Vorhaben, die bei Anrechnung aller Verkaufsflächen (auch überdachte und nicht überdachte Verkaufsflächen im Freien) bei über 20.000 m<sup>2</sup> liegen. Eine Begründung für die Erweiterung der bestehenden Großanbieter erfolgt mit Hinweis auf benachbarte, noch größere Einzelhandelsbetriebe dieser Art. Eine weitere problematische Entwicklung sind die zunehmenden Misch- und Sondernutzungen auch in Bau- und Gartenmärkten.

Insgesamt kommt es zunehmend zu Standortkonzentrationen von mehreren großflächigen Betrieben (z.B. eines großen Möbelhauses in Verbindung mit einem großen Bau- Heimwerker- und Gartenmarkt), teilweise sogar in Kombination mit Discountern und anderen Anbietern. Wegen der besonderen negativen Auswirkungen dieser Agglomerationen besteht eine besondere Prüfpflicht entsprechend des Einzelhandelserlasses und der regionalplanerischen Vorgaben <sup>19</sup>.

Daher sind hier intensive regionale und zum Teil auch bezirksübergreifende Abstimmungen durch die Bezirksregierung erforderlich mit dem Ziel einer sinnvollen Festschreibung von verträglichen Verkaufsflächenobergrenzen.

### **3.2 Nahversorgung im Ländlichen Raum**

Die sog. **Nahversorgung** ist in vielen Bereichen im ländlichen Raum bereits heute gefährdet. Bei Nahversorgung handelt es sich um die Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des täglichen

---

<sup>17</sup> Vergl. Einzelhandelserlass Ziffer 2.2.5

<sup>18</sup> Einzelhandelserlass Ziffer 3.1.2.3

<sup>19</sup> Einzelhandelserlass Ziffer 3.3.3



Bedarfs (Nahrungs- und Genussmittel, Getränke, Zeitungen u. ä.) in Verbindung mit ergänzenden Dienstleistungen, wie Post, Bank oder Reinigung. Eine funktionierende Nahversorgung bedeutet, dass Einkaufsangebote so zentral und wohnungsnah vorgehalten werden, dass eine fußläufige Erreichbarkeit für möglichst alle Bewohner in zumutbarer Weise gegeben ist.

Nahversorgung ist ein unverzichtbares Stück Lebensqualität für die Einwohner einer Kommune und stellt zudem eine wichtige Standortqualität für die Gemeinden dar. Dennoch haben gerade Menschen im ländlichen Raum teilweise schon schmerzhaft Einschnitte im Bereich der Nahversorgung erfahren: Postfilialen, Banken, Lebensmittelvollversorger und kleinflächiger Einzelhandel ziehen sich nach und nach aus der Fläche zurück. Und diese Entwicklung dürfte, wenn die Prognosen Recht behalten, noch nicht ihr Ende erreicht haben.

Mit dem allgemeinen Trend zu größeren Vertriebsformen geht die Gefährdung einer Flächenversorgung im klassischen Sinne einher. Immer schwieriger ist es marktgängige Betriebsformen unmittelbar in das Wohnumfeld zu integrieren. Auf der einen Seite entsprechen solche integrierten Standorte nicht den betriebswirtschaftlichen Ansprüchen des Investors/Betreibers eines Einzelhandelsgeschäftes. Andererseits erkennt der Kunde eines Lebensmittelgeschäftes häufig nur eine solche Betriebsgröße als attraktiv an, die er als unmittelbarer Nachbar in einer Wohnsiedlung strikt ablehnen würde.

Zur Sicherung der wohnungsnahen Versorgung im ländlichen Raum muss bereits heute auf alternative Versorgungsformen wie z. B. Mini-Märkte, Kioske, Tankstellenshops, Bring-Service-Dienste, Verkaufswagen oder Hofläden zurückgegriffen werden. Besonders betroffen von dieser Entwicklung sind wenig mobile Personengruppen. Für diese Teile der Bevölkerung kann der heutige Trend mit einer Reihe von Nachteilen verbunden sein. Die materiellen Folgen sind neben möglichen Mehrkosten die Versorgung in einer geringeren Anbieterqualität und einer kleineren Angebotspalette. Aber auch das tatsächliche Einkaufserlebnis ggf. verbunden mit sozialen Kontakten kann im Einzelfall hierdurch verloren gehen.

Die einzelhandelsrelevante Kaufkraft sinkt allgemein und kann im Wettbewerb letztlich nur umverteilt werden. Besonders gravierende städtebauliche Auswirkungen hat im ländlichen Raum in diesem Zusammenhang der anhaltende "**Discounter-Boom**". Ein Discounter deckt in kleineren Kommunen die gesamte Lebensmittelkaufkraft ab. Selbst bei der Ansiedlung in einer zentralen und städtebaulich integrierten Lage stellt sich die Frage, ob nicht ein Vollsortimenter anstelle eines Discounters für die Nahversorgung notwendig ist.

Ein weiteres Problem ergibt sich durch die zentrenrelevanten Randsortimente von Discountern, die in kleineren Gemeinden noch stärkere Auswirkungen haben als in größeren Städten, da ihre Größenordnung im Verhältnis zum Gesamtangebot der Kommune dominanter ist. Das zentrenre-

levante Randsortiment eines Discounters führt gerade in einer kleineren Innenstadt im ländlichen Raum zu starkem Konkurrenzdruck gegenüber kleinen, gewachsenen Einzelhandelsläden selbstständiger Einzelhändler, die einem Preiskampf gegenüber Filialisten i. d. R. auf Dauer nicht standhalten können.

Sowohl die Ansiedlung von Discountern im ländlichen Raum als auch eine Agglomeration von Fachmärkten haben in der Regel stärkere Auswirkungen auf benachbarte Kommunen als eine entsprechende Ansiedlung in einem Oberzentrum und damit eine überörtliche Relevanz. Große Flächenansiedler benötigen größere Einzugsbereiche und haben eine größere Magnetwirkung; Stadtgrenzen sind für Angebot und Nachfrage unerheblich. Standortplanungen müssen deshalb nicht nur aus Sicht der eigenen Kommune sondern aus dem Blickwinkel der gesamten Region erfolgen. Die **Abstimmung mit den Nachbarn** führt zu Vorteilen für alle Beteiligten.

Fehlentwicklungen bei der Ansiedlung im ländlichen Raum lassen sich kaum korrigieren. Bereits eine einzige Einzelhandelsansiedlung kann die gesamte Kaufkraft in einer Kommune binden. Das Einzugsgebiet kann sich auch auf (mehrere) Nachbargemeinden erstrecken. Eine weitere Entwicklung des Einzelhandels in diesem Einzugsgebiet ist bei der Bindung der gesamten Kaufkraft in vielen Fällen nicht mehr möglich.

Ist für die Ansiedlung der falsche Standort gewählt worden, gehen die umliegenden traditionellen Einkaufsstrukturen verloren. Das Zentrum eines Wohnstandortes bildet dann ggf. nur noch ein Tankstellenshop oder ein Kiosk. Die tägliche Versorgung wird teurer. Dies und weite Wege führen dazu, dass der Wohnstandort unattraktiv wird.

Ist ein städtebaulich falscher Standort einmal mit Einzelhandel besetzt, ist in der Regel jede **korrigierende Entwicklung blockiert**, da eine Ansiedlung an einem integrierten Standort aufgrund des Konkurrenzdrucks völlig unwirtschaftlich ist.

#### **4. Rechtliche Beurteilung des großflächigen Einzelhandels**

##### **4.1 Landesplanerische Beurteilung**

Eine wesentliche Grundlage für die landesplanerische Prüfung findet sich gebündelt im bisherigen § 24(3) LEPro. Hier ist bestimmt, dass "Kerngebiete sowie Sondergebiete für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nur ausgewiesen werden sollen, soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn diese Gebiete räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind."

Neben diesen zentralen Vorgaben des § 24 (3) LEPro sind die weiteren landesplanerischen Regelungen des LEPro und des LEP NRW Gegenstand der landesplanerischen Beurteilung (vergl. [Anlage 2](#)). Hier geht es insbesondere um die Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung in den Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte und um die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung.

Von Bedeutung sind weiter die in den jeweiligen Regionalplänen formulierten Ziele und Grundsätze zur Entwicklung des großflächigen Einzelhandels. Diese beziehen sich insbesondere auf die notwendige Entwicklung von Kerngebieten- und Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO aus den "Allgemeinen Siedlungsbereichen" des Regionalplanes. Teilweise wird auch die gemeindliche Nahversorgung thematisiert und die Notwendigkeit, im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung künftig zentrale Versorgungsbereiche festzulegen.<sup>20</sup>

#### Prüfkriterien

In einem zweistufigen Verfahren werden zunächst gem. § 24 Abs. 3 LEPro geprüft:

- die Auswirkungen der Planung auf die Versorgung der Bevölkerung, gemessen an der Tragfähigkeit des zentralörtlichen Bereiches und
- die räumliche und funktionale Zuordnung der Planung zu den Siedlungsschwerpunkten

Bei der ersten Fragestellung, ob bei einer Planung eine Übereinstimmung mit der zentralörtlichen Gliederung (einschließlich der Frage nach der landesplanerischen Vertretbarkeit der vorgesehenen Verkaufsflächengröße) gegeben ist, muss grundsätzlich zwischen zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten unterschieden werden.<sup>21</sup> Nach dem Einzelhandelserlass NRW (Ziffer 3.1.1.2) ist eine Übereinstimmung eines Kern- und Sondergebietes mit der zentralörtlichen Gliederung dann gegeben, wenn die Kaufkraftbindung den Versorgungsbereich nicht wesentlich überschreitet.

Bei dem zweiten Prüfteil geht es um die Frage nach der räumlich und funktionalen Einordnung einer Planung in die gemeindliche Siedlungsstruktur. Es ist zu prüfen, ob der Planstandort

- in einem Siedlungsschwerpunkt liegt,
- in einem funktional geeigneten Siedlungsschwerpunkt liegt und ob die Planung
- dem Zentrum dieses Siedlungsschwerpunktes richtig zugeordnet ist.

---

<sup>20</sup> vergl.: Regionalplan für den Regierungsbezirk Arnsberg, Teilabschnitt Oberbereich Siegen Entwurf 2005, S. 38 ff)

<sup>21</sup> Einzelhandelserlasses Ziffer 2.2.5 : Zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente sind die im Erlass in Anlage 1, Teil A, genannten Sortimente. Die in Teil B genannten Sortimente sind zentren- und nahversorgungsrelevant, sofern die Gemeinde nichts anderes festlegt

Ein Standort ist nur landesplanerisch unbedenklich, wenn alle drei Fragestellungen positiv beantwortet werden.

#### Ausnahmemöglichkeiten

In den Fällen, in denen die Größenordnung des nicht zentrenrelevanten Sortimentes die Tragfähigkeit eines Versorgungsbereiches übersteigt, sind unter bestimmten Bedingungen Ausnahmen möglich (vgl. Einzelhandelserlass Ziffer 3.1.1.3). Hier ist eine Beteiligung der betroffenen Nachbarkommunen sowie der Kammern und Verbände erforderlich. Eine entsprechende Regelung ist bei zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten nicht möglich, da hier bei Überschreitung des Versorgungsbereiches der Ansiedlungsgemeinde von einer Gefährdung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche der Nachbargemeinden auszugehen ist.

Ausnahmemöglichkeiten bestehen weiter bei Planvorhaben mit Umsatzschwerpunkten bei nicht zentrenrelevanten Sortimenten in Randlage zum Siedlungsschwerpunkt, wenn der Anteil der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche, maximal jedoch nur 2.500 m<sup>2</sup> umfasst.

Des Weiteren ist ein Vorhaben mit Schwerpunkt bei zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten außerhalb der Siedlungsschwerpunkte nur zulässig, wenn keine Großflächigkeit gegeben ist und wenn durch die vorgesehenen Nutzungen keine wesentlichen Auswirkungen auf das innergemeindliche Zentrensystem zu erwarten sind.<sup>22</sup>

#### **4.2 Planungsrechtliche Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe**

Der Einzelhandel fordert von den Kommunen eine Erhöhung der Planungs- und Investitionssicherheit. Nur dauerhafte und verlässliche Rahmenbedingungen können zukünftig zu Investitionen in bestehende Standorte und neuen integrierten Standortentscheidungen beitragen.

Über das bau- und planungsrechtliche Instrumentarium haben die Kommunen weit reichende und effektive Möglichkeiten, die Einzelhandelsentwicklungen vor Ort sinnvoll zu steuern, damit Schaden von den Innenstädten abgewendet werden kann. Städte und Gemeinden haben es somit in der Hand, negative Auswirkungen von Einzelhandelsansiedlungen an nicht integrierten Standorten zu minimieren.

#### Großflächige Einzelhandelsbetriebe gemäß Baunutzungsverordnung

Die bundesrechtliche Baunutzungsverordnung (BauNVO) legt vom Grundsatz her fest, in welchen Baugebieten welche Nutzungen planungsrechtlich zulässig sind. § 11 Abs. 3 sieht vor, dass groß-

---

<sup>22</sup>) Einzelhandelserlass Ziffer 3.1.1.3

flächige Einzelhandelsbetriebe, die landesplanerische oder städtebauliche Auswirkungen haben können, außer in Kerngebieten (also insbesondere Innenstädten) nur in extra für sie planerisch festgesetzten Sondergebieten zulässig sind. Die Regelung verfolgt die städtebauliche Zielsetzung, urbane und kompakte Siedlungsstrukturen lebendig zu erhalten, eine verbrauchernahe Versorgung zu sichern und negative Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die städtebauliche Entwicklung und die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung zu vermeiden.

Zur Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO müssen zwei Kriterien unabhängig voneinander geprüft und kumulativ erfüllt sein. Zum einen muss es sich um einen "großflächigen Einzelhandelsbetrieb" handeln und zum anderen müssen von diesem "nicht nur unwesentliche Auswirkungen" ausgehen können.

Dabei taucht zunächst die Frage auf, was ein **großflächiger Betrieb** im Sinne dieser Vorschrift ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 24.11.2005 einen neuen Schwellenwert zur Definition der Großflächigkeit<sup>23</sup> herangezogen und nimmt diesen **ab einer Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup>** an. Das Gericht geht richtigerweise davon aus, dass seit 1987 bei Einzelhandelsbetrieben, die der wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung dienen, die Ansprüche und Erwartungen der Käufer gestiegen sind. Es sei ein unumkehrbarer Trend zu Selbstbedienungsläden mit einem immer breiteren Warenangebot festzustellen. Dies habe zu einem entsprechend größeren Flächenbedarf für das Befahren mit Einkaufswagen und eine attraktive Präsentation der Waren geführt. Daher "kann nunmehr davon ausgegangen werden, dass nach den heutigen Gegebenheiten jedenfalls Einzelhandelsbetriebe mit nicht mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche als Betriebe einzustufen sind, die der Nahversorgung der Bevölkerung dienen".

Erst ab diesem Schwellenwert ist nunmehr eine Großflächigkeit gegeben und eine Prüfung der möglichen Auswirkungen im Sinne der zweiten, ebenfalls zwingenden Voraussetzung des § 11 Abs. 3 vorzunehmen. Hierbei handelt es sich insbesondere um schädliche Umwelteinwirkungen, Auswirkungen auf die Infrastruktur, den Verkehr, die Versorgung der Bevölkerung oder auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der eigenen Gemeinde oder in Nachbargemeinden.

Durch diese neue Rechtsprechung ist ein jahrelanger Streit um den Schwellenwert der Großflächigkeit eindeutig und unmissverständlich beendet worden. Dies wird von allen Seiten nachdrücklich begrüßt. Sowohl Investoren als auch Planungs- und Genehmigungsbehörden wird hiermit eine fundierte Planungs- und Beurteilungssicherheit an die Hand gegeben.

---

<sup>23</sup> Zur historischen Entwicklung des Schwellenwertes für großflächige Einzelhandelsbetriebe siehe Anlage 3.

### Feinsteuerung durch Bebauungspläne

Die Ansiedlung von Einzelhandel an nicht integrierten Standorten kann auch unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit städtebaulich gravierende Probleme mit sich bringen und somit stadtpolitisch ungewollt sein. Zum Beispiel in Gewerbe- und Industriegebieten kann es sinnvoll sein, dass Einzelhandelsbetriebe entweder grundsätzlich oder aber mit bestimmten (zentrenrelevanten) Sortimenten ausgeschlossen werden. Ansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben hätte in diesen Bereichen zur Folge, dass die Bodenpreise in den Gewerbegebieten steigen, Flächen für übrige gewerbliche Nutzungen nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, Verkehrsbelastungen zunehmen und dem Zentrum bzw. den Stadtteilzentren ihre Versorgungsfunktion durch Abzug der Kaufkraft genommen wird. Hier kann und muss durch Feinsteuerung in Bebauungsplänen entgegengewirkt werden.

Aufgrund aktueller Rechtsprechung (Urteil OVG Münster vom 22. April 2004) kann ein Ausschluss von Sortimenten in Bebauungsplänen nur dann erfolgen, wenn städtebauliche Gründe in individueller Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation vorliegen. Die vom Oberverwaltungsgericht formulierten Maßstäbe, die an eine solche Feinsteuerung gestellt werden, bedeuten, dass eine Begründung ohne vorliegendes aktuelles Einzelhandelskonzept kaum rechtssicher denkbar ist.

### Zulässigkeit von Einzelhandel im unbeplanten Innenbereich

Im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB war bislang das Problem, dass sobald in einem Gebiet bereits großflächiger Einzelhandel vorhanden war, die Genehmigung eines weiteren, sich in die vorhandene Umgebung einfügenden großflächigen Einzelhandelsprojektes bauplanungsrechtlich ohne die Aufstellung eines Bebauungsplanes nicht abgelehnt werden konnte. Auch über die direkte Umgebung hinausgehende "Fernwirkungen" eines solchen Projektes, d. h. seine negativen städtebaulichen Auswirkungen, waren bislang kein Genehmigungshindernis.

Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2004 dürfen nun nach § 34 Abs. 3 BauGB von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich "keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde und in anderen Gemeinden zu erwarten sein". Damit ist ein neues Kriterium bei der Prüfung von entsprechenden Bauvorhaben eingeführt worden, nämlich die "Zentrenverträglichkeit".

Die Vorschrift ist gekennzeichnet durch neue Begriffe, die ausgelegt werden müssen. Zunächst handelt es sich dabei um die "zentralen Versorgungsbereiche"<sup>24</sup>. Weiterhin stellt sich die Frage, wann "schädliche Auswirkungen" zu erwarten sind.

Erste Urteile sind bei der Definition der **zentralen Versorgungsbereiche**, unter Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien, eindeutig. Diese ergeben sich insbesondere aus planerischen Festlegun-

---

<sup>24</sup> Dieser Begriff spielt auch bei der interkommunalen Anstimmungsgebot gem. § 2 Abs. 2 BauGB eine zentrale Rolle.

gen, namentlich aus Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen oder aus Festlegungen in den Raumordnungsplänen; sie können sich aber auch aus sonstigen planungsrechtlichen verbindlichen raumordnerischen und städtebaulichen Konzeptionen ergeben, nicht zuletzt auch aus nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen. Schon hier zeigt sich die Bedeutung von Einzelhandelskonzepten.

Schwieriger stellt sich der Begriff der **schädlichen Auswirkungen** dar. Einige Literaturstimmen wollen hierzu auf die im § 11 Abs. 3 der BauNVO formulierten Kriterien (die sog. Vermutungsregel) zurückgreifen. Des weiteren zeichnen sich Stimmen ab, die einen bestimmten Prozentsatz von Kaufkraftabflüssen als relevant ansehen. Diskutiert wird hierbei um solche ab etwa 10 %.

Erste verwaltungsgerichtliche Entscheidungen sind uneinheitlich. Teilweise werden Kaufkraftabflüsse herangezogen, eine rein prozentuale Interpretation aber abgelehnt. Es zeigt sich aber auch, dass nicht nur bei der Definition der zentralen Versorgungsbereiche sondern ebenso bei den schädlichen Auswirkungen ein besonderes Gewicht auf Einzelhandelskonzepte gelegt wird, um im konkreten Fall das beantragte Vorhaben zu beurteilen.

Ingesamt ist festzustellen, dass die neue Vorschrift bislang zurückhaltend angewendet wurde. Dies auch, weil obergerichtliche Rechtsprechung noch nicht vorliegt. Die ersten Urteile von Verwaltungsgerichten legen aber nach Ansicht der Bezirksregierung vor allem nahe, dass **aktuelle Einzelhandelskonzepte tragfähige Begründungen** für eine Bauaufsichtsbehörde liefern können, um diese Vorschrift auf einen konkreten Ansiedlungswunsch anzuwenden.

## **5. Steuerungsmöglichkeiten von Einzelhandel**

### **5.1 Regionale Einzelhandelskonzepte (REHK)**

#### **Zielsetzung, Funktion und Bedeutung**

Wesentliche Zielsetzung von regionalen Konzepten ist, aufbauend auf einem aktuellen Überblick über die Angebotsstrukturen und die Nachfragesituationen des Einzelhandels, konkrete Perspektiven und Strategien für die künftige Einzelhandelsentwicklung in einer Region aufzuzeigen. Die Gutachten enthalten neben einer Prognose entsprechende ‚allgemeine Leitvorstellungen und Empfehlungen‘. Die Konzepte sollen einerseits dazu beitragen, die aus heutiger Sicht ‚unerwünschten‘ Entwicklungen an vorhandenen Standorten zu begrenzen und andererseits Kriterien zu definieren, nach denen neue Standorte entwickelt werden dürfen.

Weiter geht es um Vereinbarungen zu Instrumenten und Verfahren, mit denen eine geordnete und zielgerichtete Einzelhandelsentwicklung sichergestellt werden soll. Eine Verbindlichkeit dieses

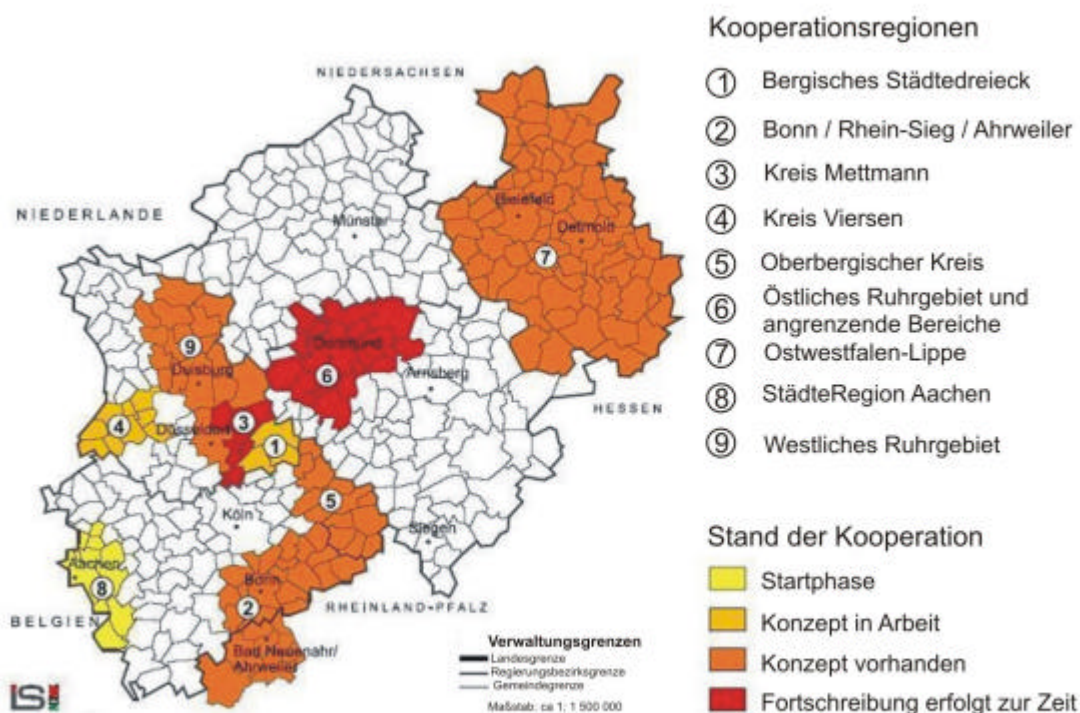
freiwilligen, informellen Instrumentes ‚REHK‘ wird häufig in Form einer interkommunalen Vereinbarung und über entsprechende Ratsbeschlüsse in den Mitgliedskommunen herbeigeführt.

Regionale Kooperationen haben in den letzten Jahren nicht nur in NRW erheblich an Bedeutung gewonnen. Es liegen inzwischen zahlreiche positive Erfahrungsberichte vor, z. B. auch aus den Stadtregionen Hannover, Stuttgart und Frankfurt-Main.<sup>25</sup>

### Kooperationen in NRW

Die nachfolgende Übersicht stellt die gegenwärtigen Kooperationsräume in Nordrhein-Westfalen dar. An der Finanzierung der verschiedenen Projekte hat sich das Land NRW durch Städtebauförderungsmittel maßgeblich engagiert. Die Bezirksregierungen, die Industrie- und Handelskammern und die Einzelhandelsverbände haben u. a. die Entwicklung der verschiedenen Konzepte unterstützt und waren an der Erarbeitung und Ausgestaltung zum Teil aktiv beteiligt.

## Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Kommunale Einzelhandelskonzepte/Zentrale Versorgungsbereiche von Frank Osterhage  
Herausgeber: ILS NRW Dortmund 2006

<sup>25</sup> Vergl. Erfahrungsberichte im Rahmen der Tagung ‚Regionen Handeln‘ am 18.10.2005, Bezirksregierung Düsseldorf ([www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/aufgaben/Abteilung\\_6/Dezernat\\_61/Gro\\_fl\\_chiger\\_Einzelhandel/wandel.php](http://www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/aufgaben/Abteilung_6/Dezernat_61/Gro_fl_chiger_Einzelhandel/wandel.php))

(1) Regionales Einzelhandelskonzept, Kommunalverband Großraum Hannover,

(2) Grundlagen, Ziele und Verfahren des großflächigen Einzelhandels in der Region Stuttgart,

(3) Regionales Einzelhandelskonzept für das Gebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main



Die Darstellung der Kooperationsräume verdeutlicht, dass es in Nordrhein-Westfalen und auch im Regierungsbezirk Arnsberg noch große Chancen für mögliche regionale Kooperationen gibt.

Das Konzept für das östliche Ruhrgebiet war eine der ersten Kooperationen in NRW und wird nachfolgend etwas näher beschrieben werden. Weiter wird das Einzelhandelskonzept für Ostwestfalen-Lippe, beispielhaft für eine Kooperation in einem großen, überwiegend ländlich geprägten Raum betrachtet. Im Regierungsbezirk Düsseldorf gibt es eine besondere Konzentration von unterschiedlichen Regionalen Einzelhandelskonzepten, von denen das Mitte 2004 unterzeichnete REHK ‚westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf‘ besonders hervortritt, weil es neben der Landeshauptstadt Düsseldorf die vier Städte Duisburg, Essen, Mülheim und Oberhausen sowie die Kommunen des Kreises Wesel umfasst.<sup>26</sup>

#### REHK ‚östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche‘

Im östlichen Ruhrgebiet entstand 1998 die Idee, eine Initiative zum Aufbau einer regionalen Kooperation im Einzelhandel zu starten. Diesem Konzept für eine Stadtregion mit ca. 2,15 Mill. Einwohnern sind 3 Oberzentren, 14 Mittelzentren und 3 Grundzentren im Jahre 2002 beigetreten. Es enthält Vereinbarungen zu Steuerungsmöglichkeiten der Einzelhandelsentwicklung, zu Standortempfehlungen und zur interkommunalen Abstimmung. Grundlage war eine Bilanz der vorhandenen und geplanten Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche über 1000 m<sup>2</sup>.

Ein wichtiges Ziel ist es, dass durch eine aktive Flächenpolitik und Standortvorsorge die Zentren über den Einzelhandel hinaus wieder zum Mittelpunkt der Stadt- und Regionalentwicklung werden. Der konzeptionelle Teil enthält betriebsformenspezifische Prüfschemata für

- Vorhaben mit Umsatzschwerpunkt in zentrenrelevanten Sortimenten,
- Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser,
- Baumärkte und Gartencenter und
- Möbelhäuser und Einrichtungshäuser.

Zentraler Punkt bei der Umsetzung der Ziele und Empfehlungen des Konzeptes ist, dass eine interkommunale Abstimmung mit dem Ziel der Feststellung eines ‚Regionalen Konsenses‘ über die konkreten Ansiedlungs- und Änderungsvorhaben erfolgt.

Ein regionaler Konsens kann eine landesplanerische Prüfung nicht ersetzen. Die frühzeitige Einbeziehung der Bezirksregierung und die Möglichkeit, inhaltlich auf die Ergebnisse der interkommunalen Abstimmung aufzubauen, hat in der Praxis zu einer deutlichen Beschleunigung der landes-

---

<sup>26</sup> Vergl. [www.brd.nrw.de/BezRegDdort/autorenbereich/Dezernat\\_61/Einzelhandel/regionale.php#2](http://www.brd.nrw.de/BezRegDdort/autorenbereich/Dezernat_61/Einzelhandel/regionale.php#2))

planerischen Verfahren geführt. Wichtig sind daneben die über den Einzelfall hinaus erkennbaren ‚qualitativen‘ Aspekte dieses konstruktiven Dialogs.

In einer Pressekonferenz wurde nach drei Jahren REHK ‚Östliches Ruhrgebiet‘ von den Beteiligten eine sehr positive Bilanz gezogen (vergl. [www.rehk-ruhrost.de](http://www.rehk-ruhrost.de) )

Die Fortschreibung dieses auch aus Sicht der Bezirksregierung Arnsberg erfolgreichen Konzeptes steht vor dem Abschluss. Auf der Grundlage einer aktualisierten Datengrundlage und den Erfahrungen mit der Umsetzung des bisherigen Konzeptes sollen die bisherigen Zielvorstellungen und Abstimmungsverfahren überprüft und Empfehlungen zur Weiterentwicklung formuliert werden.

Ein Kernproblem sind die in den Kooperationsräumen des östlichen und auch des westlichen Ruhrgebiets erkennbaren deutlichen Verkaufsflächenüberhänge. Von besonderem Interesse dürften die konkreten zeichnerischen Abgrenzungen der zentralen Versorgungsbereiche für die Haupt- und Nebenzentren und die Vorschläge für überörtlich bedeutsame SO-Gebiete sein <sup>27</sup>.

#### REHK für Ostwestfalen-Lippe

Die Erarbeitung dieses flächenmäßig und von der Beteiligungszahl größten Konzeptes in NRW geht auf Anfang 2001 zurück. Ende 2003 wurde das für den ländlichen Raum in OWL besonders bedeutsame REHK von fast allen 70 Gemeinden des Regierungsbezirks Detmold, den Industrie- und Handelskammern, dem Einzelhandelsverband Ostwestfalen-Lippe und der Bezirksregierung Detmold unterzeichnet.

Der konzeptionelle Teil des Konzeptes beinhaltet ebenfalls spezielle Prüfschema für die unterschiedlichen Betriebsformen (SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte, Einzelhandelsbetriebe mit Umsatzschwerpunkten in zentrenrelevanten Sortimenten in Citystandorten (Fachmärkte), Bau- und Gartenmärkte, Möbelmärkte).

Erfüllt ein Einzelhandelsprojekt die festgelegten Kriterien, wird ein regionaler Konsens, d. h. ein Einverständnis der benachbarten Kommunen und der am REHK beteiligten Institutionen angenommen. Gesonderte Konsensrunden werden in der Regel für nicht erforderlich angesehen. Dieser regionale Konsens soll eine erhebliche Verkürzung des landesplanerischen Verfahrens, eine Straffung des Bauleitplanverfahrens und eine Verkürzung von bauaufsichtlichen Verfahren bei der Bezirksregierung bewirken.

---

<sup>27</sup> Das Regionale Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche und seine Fortschreibung' Vortrag von Jörg Lehnerdt (BBE Köln) auf der Tagung ‚Handel im Handel(n)‘ am 16.11.2005 in Dortmund

Auch dieses Einzelhandelskonzept soll demnächst weiterentwickelt werden. Eine Abfrage bei den beteiligten Kommunen im Jahre 2005 bestätigt die besonderen Stärken<sup>28</sup>. Auf der Grundlage des Konzeptes sei es zunehmend gelungen:

- eine raumverträgliche und einvernehmliche Standortwahl durchzuführen,
- mehr Planungssicherheit für Kommunen und Investoren sicherzustellen,
- zu einer Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren zu kommen.

#### Fazit:

Die beschriebenen Beispiele zeigen die positive Ergebnisse der Konzepte, die auch in unterschiedlich strukturierten Räumen einen sachgerechten Beitrag zu einer abgestimmten regionalen Einzelhandelsentwicklung leisten. Eine wichtige Voraussetzung für den interkommunalen Dialog ist eine laufende Beobachtung der tatsächlichen Entwicklung. Hier sind beispielhafte Grundlagen, wie der Einzelhandelsatlas OWL, entwickelt worden.

## **5.2 Kommunale Einzelhandelskonzepte**

### Zielsetzung, Funktion und Bedeutung

Damit die Einzelhandelsentwicklung und damit ein wesentlicher Baustein der Stadtentwicklung nicht nach dem Prinzip zufällig frei werdender Flächen oder lediglich als Reaktion auf Investorenplanungen erfolgt, ist die Erarbeitung und dann auch konsequente Anwendung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes notwendig.

Ziel muss es sein Einzelhandelsentwicklung entsprechend stadtplanerischer Zielsetzungen räumlich zu lenken. So ist es auch stadtentwicklungspolitisch sinnvoll, zur planerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung von Innenstadt und Stadtteilzentren, ein Einzelhandelskonzept zu erstellen. Die Sicherung und Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen ist eine wesentliche Zukunftsaufgabe zur stärkeren Profilierung von Städten und Gemeinden als Wirtschaftsstandorte, aber auch als Wohn- und Lebensraum.

Ein ganzheitliches Einzelhandelskonzept ist die unverzichtbare Grundlage für eine aktive Standortpolitik in einer Stadt oder Gemeinde. Auf der einen Seite benötigt die Stadtplanung (d.h. Verwaltung und Politik gleichermaßen) zur Sicherung und Förderung des Einzelhandels ein lokales Einzelhandelskonzept. Andererseits sind Planungs- und Investitionssicherheit auch für den bestehenden Einzelhandel und potentielle Investoren von hoher Bedeutung. Nur dauerhafte und verlässliche Rahmenbedingungen können dazu beitragen, dass sich Unternehmen für einen inner-

---

<sup>28</sup> BBE Handelsberatung Münster: Erfolgskontrolle REHK für Ostwestfalen-Lippe 7/2005

städtischen Standort entscheiden. Es muss gewährleistet sein, dass eine Investition im Zentrum nicht kurze Zeit später durch eine Genehmigung auf der "grünen Wiese" konterkariert wird.

Auch die Entwicklungen und Veränderungen durch Gesetze und Rechtsprechung zeigen, dass zur Anwendung vorhandener planungsrechtlicher Steuerungsinstrumente fundierte konzeptionelle Aussagen zur Einzelhandelsentwicklung vorhanden sein müssen.

Dass die Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten in den letzten Jahren stark zugenommen hat, wird auch anhand der folgenden Abbildung deutlich.

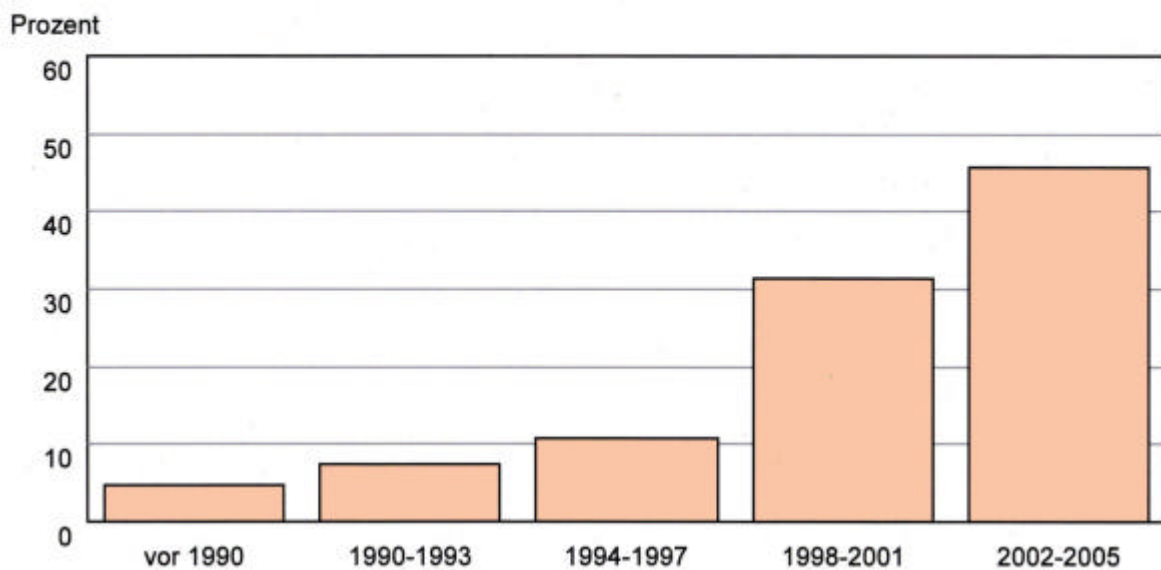


Abb. 5: Erstellungsjahr der in NRW vorliegenden kommunalen Einzelhandelskonzepte<sup>29</sup>

Die Funktion eines Einzelhandelskonzepts als Diskussionsgrundlage und Leitfaden künftiger Entwicklungen zur Abstimmung einer gesamtstädtischen Strategie in Kooperation mit allen Akteuren sollte nicht unterschätzt werden. In enger Abstimmung mit politischen Gremien kann die inhaltliche Auseinandersetzung im Aufstellungsprozess dazu beitragen, die Kommunikation aller Beteiligten nachhaltig zu verbessern. Die Einrichtung eines begleitenden Arbeitskreises hat sich bewährt.

Da nicht jeder Einzelhandel in den zentralen Bereichen angesiedelt werden muss / soll und umgekehrt bestimmte Einzelhandelsangebote in Gewerbegebieten oder in überwiegend gewerblich genutzten Gebieten ausgeschlossen werden sollen, ist ein stadtentwicklungspolitischer und städtebaulicher Rahmen für eine positive Einzelhandelsentwicklung in den zentralen Bereichen bzw. der Gesamtstadt zu schaffen.

<sup>29</sup> Quelle: "Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/ Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW. Ergebnisüberblick zur Umfrage.", ILS NRW, Dortmund 2006

### Abgrenzung verschiedener Arten von Gutachten

Neben umfassenden Einzelhandelskonzepten gibt es verschiedene Arten von Gutachten, die seitens der Gutachterbüros in Zusammenhang mit Einzelhandelsuntersuchungen angeboten werden. Diesen liegt aber jeweils ein eingeschränkter Untersuchungsrahmen zugrunde, und es werden andere Ziele verfolgt bzw. Endergebnisse geliefert. Sie können Einzelhandelskonzepte nicht ersetzen.

### Machbarkeitsstudien

Eine Machbarkeitsstudie dient zur Überprüfung der Umsetzung von einzelnen Projekten, insbesondere wenn Risiken nicht eingeschätzt werden können. Mit ihr wird ermittelt, in welchem Umfang, mit welchen Mitteln und in welcher Zeit ein Einzelhandelsvorhaben realisiert werden kann. Darin werden im Wesentlichen die organisatorische Umsetzung eines Projektes, deren wirtschaftliche Machbarkeit (z.B. Kostenrahmen, Finanzierung), die technische Machbarkeit und die Verfügbarkeit von Ressourcen (Mensch, Maschinen, Material und Zeit) abgehandelt.

### Verträglichkeitsgutachten

Deutlich davon unterscheiden muss man ein Verträglichkeitsgutachten. Häufig ist zur Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens zu prüfen, ob sich das Vorhaben verträglich in die bestehende Einzelhandelslandschaft einfügt. Das heißt, es muss ermittelt und bewertet werden, inwieweit die Realisierung eines Vorhabens Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 der BauNVO hervorrufen wird. Von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Integrationsfähigkeit eines geplanten Einzelhandelsvorhabens sind plausible und transparent nachvollziehbare Beurteilungskriterien.

Neben der konkreten Analyse der Standortbedingungen müssen auch alle relevanten Angebots- und Wettbewerbsstrukturen im Einzugsgebiet eines Vorhabens betrachtet werden.

Ziel einer solchen Verträglichkeitsstudie ist es, raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen eines konkreten Einzelhandelsvorhabens aufzuzeigen. Es enthält i. d. R. Aussagen zur Kompatibilität des Vorhabens mit der zentralörtlichen Funktion der Ansiedlungskommune und deren Verflechtungsbereich. Neben den Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Kommune selbst muss auch auf die Versorgungsstrukturen benachbarter Städte und Gemeinden eingegangen werden.

### Einzelhandelskonzepte

Mit einem Einzelhandelgutachten (im Sinne eines Einzelhandelskonzeptes) werden den politischen Entscheidungsträgern in einer Kommune bedarfsgerechte Konzeptionen für eine optimale zukünftige Stadtentwicklung unter Berücksichtigung aller städtebaulichen aber auch ökonomi-

schen Faktoren an die Hand gegeben. Nur ein kommunales Einzelhandelskonzept kann Antworten auf zentrale Fragen der Stadtentwicklung finden und konkrete (räumliche) Handlungsempfehlungen geben.

Ein Einzelhandelgutachten analysiert die Ist-Situation, zeigt Stärken und Schwächen auf und, besonders wichtig, es entwickelt konkrete Perspektiven und Maßnahmen für die kommenden Jahre sowohl für zufriedene Käufer als auch Verkäufer und Investoren vor Ort.

Eine Konzeption beleuchtet die ökonomisch wichtigsten Faktoren, wie z. B. allgemeine betriebliche Trends und Entwicklungen im Konsumentenverhalten. Es untersucht, welche demografischen Entwicklungen in der zu untersuchenden Kommune absehbar sind. Und es nimmt die aktuellen Angebots- und Nachfragestrukturen kritisch unter die Lupe. Ein Einzelhandelskonzept zeigt klare Rahmenbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten auf, die eine Stadt oder Gemeinde aus lokaler und regionaler Sicht zukunftsfähig machen.

Wichtiges Ergebnis ist ein detaillierter Ziel- und Maßnahmenkatalog mit klar definierten Aufgabenstellungen. Ideal ist es, wenn diesen Aufgabenstellungen konkrete Ansprechpartner ("Kümmerer") zugeordnet werden können, damit aus konkreten Zielen auch konkrete Wege werden.

#### Bestandteile eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes:

##### a) Bestandsanalyse

Obwohl viele Akteure vor Ort der Meinung sind, dass sie doch genau wissen, was in ihrer Stadt vorhanden ist und wo noch Bedarfe zu verzeichnen sind, ist gerade eine aktuelle, detaillierte und räumlich differenzierte Erfassung des Bestands von großer Bedeutung für die konzeptionelle Auseinandersetzung mit stadtpolitischen Einzelhandelszielen. Neben der Visualisierung von positiven und bereits negativen (räumlichen) Entwicklungen in einer Kommune werden Nachfragesituation und Kaufkraftverflechtungen sortimentspezifisch dargelegt. Im Einzelnen können somit folgende Fragen analysiert werden:

- was ist wo an Handelsbetrieben (Sortimenten) und in welcher Größe überhaupt vorhanden?
- wie hoch ist die Kaufkraftbindung (in welchen Sortimenten)?
- in welchen Sortimenten liegen welche realistischen Verkaufsflächenpotenziale?
- wo (in welchen Sortimenten) bedrohen zusätzliche Flächen die bestehenden Strukturen?
- wie dicht (wie stabil) ist das Nahversorgungsnetz?

b) Bedarfsermittlung und Potentialanalyse

Neben der reinen Ermittlung des Bestandes auf Angebots- und Nachfrageseite muss in ein Einzelhandelskonzept auch die zukünftige Entwicklungsperspektive einer Kommune einfließen. Durch die Potentialanalyse werden die gegenwärtigen und künftigen Möglichkeiten einer mittel- bis langfristigen Einzelhandelsentwicklung von Städten und Gemeinden systematisch erfasst und beschrieben. Hierbei werden die aktuellen Entwicklungstrends im Einzelhandel berücksichtigt. Anhand von Prognosen des Einzelhandelsumsatzes und der spezifischen Kaufkraftentwicklung einer Kommune in Zusammenhang mit dem zukünftigen Bevölkerungswachstum wird ein Korridor für Verkaufsflächenbedarfe sortimentspezifisch ermittelt.

c) Räumliches Entwicklungs- und Zentrenkonzept

Kommunale Einzelhandelskonzepte definieren die Arbeitsteilung der Standorte innerhalb einer Stadt. Zum Erhalt und Ausbau eines räumlich abgegrenzten und funktional gegliederten Zentrenkonzeptes ist eine gezielte Steuerung der Einzelhandelsentwicklungen, unter Ausschöpfung der baurechtlichen Instrumentarien, notwendig. Hierfür müssen **Entwicklungs-, aber auch Tabubereiche für Einzelhandelsansiedlungen** definiert werden. Eine räumliche Abgrenzung "zentraler Versorgungsbereiche" muss aufgrund von entsprechend der konkreten Situation vor Ort abgeleiteter Kriterien erfolgen.

Die **Innenstadt** übernimmt in der Regel die zentrale Versorgungsfunktion für eine Kommune und deren Einzugsbereich. Die Qualität der Angebote und Umfeldsituation dort definiert im wesentlichen, in welchem Umfang Kaufkraft aus dem Umland gebunden werden kann. Die Entwicklungsspielräume des innerstädtischen Einzelhandels werden durch Empfehlungen zur Standortoptimierung des Einzelhandels im restlichen Stadtgebiet abgesichert.

Darüber hinaus ist es notwendig und sinnvoll, dass auch Angebotsqualitäten für Stadtteilzentren und Nahversorgungsquartiere definiert werden. Die Sicherstellung der wohnungsnahen Versorgung ist ein zentrales städtebauliches und auch politisches Anliegen, was sowohl für die Zentren als auch für Stadtbezirke und Stadtteile gilt.

In der Regel ist **Nahversorgung** ein kommunales Thema. Jede Stadt und Gemeinde muss versuchen innerhalb ihrer Grenzen eine flächendeckende Grundversorgung zu gewährleisten. Kommunale Einzelhandelskonzepte können hier zur Aufdeckung von Unterversorgung und zur Schließung von Versorgungslücken durch strukturelle Verbesserungsvorschläge beitragen.

In ländlichen Bereichen sind Versorgungsdefizite bereits heute ein großes Problem. Hier kann es aufgrund langer Wege auch sinnvoll sein, dass die Nahversorgung über Gemeindegrenzen hinweg geplant bzw. gesichert wird (regionale Einzelhandelskonzepte).

**Ergänzende Standorte** des großflächigen Einzelhandels in Sortimentsbereichen, die i. d. R. aufgrund ihrer Größe oder sonstigen betrieblichen Erfordernissen nicht innerhalb eines Zentrums angesiedelt werden können / sollen (z.B. Möbel-, Baumärkte und Gartencenter), müssen sich in Sondergebieten in die stadträumlichen Strukturen einfügen. Standortspezifisch werden in Einzelhandelskonzepten für einzelne Betriebstypen und Sortimente konkrete Entwicklungskorridore aufgezeigt.

d) Definition zentrenrelevanter Sortimente

Als Basis für eine Feinsteuerung von Einzelhandelsansiedlungen in der Bauleitplanung bzw. für die räumliche Beschränkung der Genehmigungsfähigkeit von Einzelhandelsvorhaben ist es notwendig, eine Sortimentsliste zu erstellen, welche nach zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten unterscheidet.

Der Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen bildet dabei eine Grundlage. Hier wird definiert, dass zentrenrelevante Sortimente viele Innenstadtbesucher anziehen, einen geringen Flächenanspruch haben, häufig in Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden und ihr Transport überwiegend ohne PKW erfolgt.

Für die räumliche Lenkung der Einzelhandelsentwicklung ist dabei allerdings zu beachten, dass die Übertragung einer allgemeinen Sortimentsliste auf eine Kommune rechtlich nicht ausreichend ist (Urteil des OVG Münster vom 22. April 2004). Die Unterscheidung der Sortimente in zentren- bzw. nicht zentrenrelevant ist nach örtlicher Situation zu konkretisieren und nur konkret im Einzelfall (in einem Einzelhandelsgutachten) bestimmbar.

Eine gutachterlich vorgeschlagene Differenzierung berücksichtigt einerseits die vorhandenen Gegebenheiten in einer Kommune und andererseits die stadtentwicklungsplanerisch sinnvollen Zielvorstellungen zur Entwicklung einer Innenstadt. Eine solche Sortimentsliste muss dann politisch bestätigt werden, damit für jeden Betroffenen (z.B. zukünftige Investoren, vorhandene Betriebe) die Verbindlichkeit und damit die Bedeutung als investitionssicherndes Instrument deutlich wird.

Umsetzung, Aktualisierung und Fortschreibung

Die in einem Einzelhandelskonzept formulierten Ziele und Leitbilder wie die Stärkung vorhandener Zentren und die Verhinderung von Ansiedlungen an nicht- integrierten Standorten mit deutlichem Lagevorteil können dauerhaft nur realisiert werden, wenn planerische Maßnahmen mit **aktiver, konstruktiver Ansiedlungspolitik** verbunden werden.



Durch die Ausweisung neuer (geeigneter) Standorte für Einzelhandel und damit einhergehend die konsequente und strikte Anwendung **planungsrechtlicher Steuerungsmöglichkeiten** für Einzelhandelsvorhaben in festgelegten Tabubereichen kommt man in Städten und Gemeinden weg von der Übernahme von Investorenkonzepten für ungeeignete Standorte aufgrund fehlender Alternativen bzw. Argumente. Nur so gelingt es durch transparente und gradlinige Entscheidungen aktiv ohne reine Abwehrreaktionen gegenüber Ansiedlungs- und Erweiterungsplänen in (politischen) Einzelfallentscheidungen, Planungs- und Investitionssicherheit bei Einzelhandel, Grundstückseigentümern und Investoren zu schaffen.

**Kooperative Maßnahmen** können die planerischen Steuerungsmöglichkeiten ergänzen und eine zielgerichtete Stadtentwicklung beschleunigen. Verhandlungen mit bzw. Beratung von Investoren und Anbietern im Vorfeld zu konkreten Ansiedlungsvorhaben ermöglichen, dass bereits frühzeitig an gewünschte Standorte gelenkt bzw. in verträgliche Größenordnungen gesteuert wird.

Auch eine Aufklärung und Bewusstseinsbildung bei der Bevölkerung durch Politik und Verwaltung kann negativen Trends entgegenwirken.

Besonders im ländlichen Raum sollte man sich langfristig auch mit der Förderung alternativer Versorgungsmöglichkeiten aktiv auseinandersetzen und das Gespräch mit Bürgern und Investoren suchen. Weitere flankierende Maßnahmen sind:

- Stadt-/ Standortmarketing, Beratung zur Attraktivitätssteigerung im Bestand
- Leerstandsmanagement
- städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen
- Anstoß für Attraktivierungsmaßnahmen/ Events
- Anregungen für Werbegemeinschaften/ zur Bildung von Immobilienstandort-gemeinschaften (ISG)

Vor dem Hintergrund sich permanent verändernder Rahmenbedingungen für Einzelhandel und Stadtentwicklung ist ein Einzelhandelskonzept dynamisch angelegt. Es bedarf einer **kontinuierlichen Überprüfung und Fortschreibung** auch vor dem Hintergrund der in der Rechtsprechung formulierten Anforderungen an die Aktualität solcher planerischen Grundlagen für die Begründung in der Bauleitplanung.

Mit einem differenzierten Einzelhandelskonzept liegt ein Orientierungsrahmen vor, der als Entscheidungsgrundlage für Politik, Verwaltung und potenzielle Investoren bei zukünftigen Ansiedlungsgesuchen sowie als Fachbeitrag zur Bauleitplanung dient. Die folgende Abbildung zeigt, dass das Instrumentarium der kommunalen Einzelhandelskonzepte im Regierungsbezirk Arnberg

bereits recht stark angenommen wird, da in ca. 60 % der Kommunen ein solches vorliegt. Allerdings lässt sich der Grafik keine Aussage über die Qualität der einzelnen Konzepte entnehmen.

In der Praxis ist zu beobachten, dass gerade in kleineren Städten und Gemeinden bzw. in dünn besiedelten Teilräumen die Notwendigkeit zur Erstellung und Anwendung von Einzelhandelskonzepten nicht immer gesehen wird.

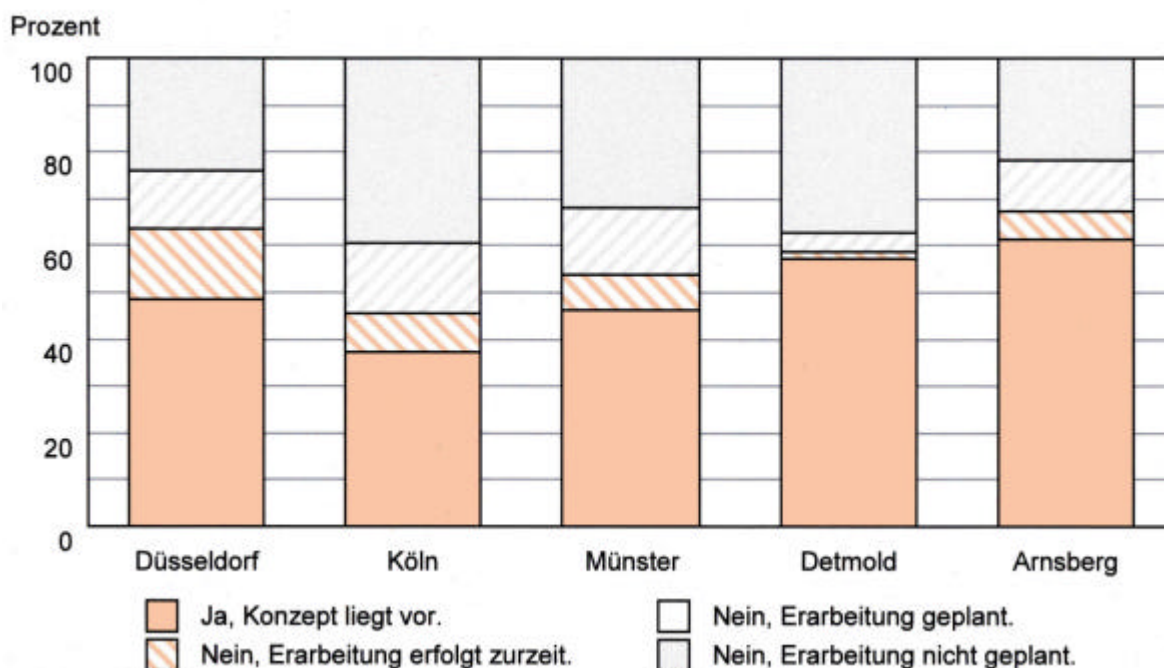


Abb. 6: Verbreitung kommunaler Einzelhandelskonzepte in NRW nach Regierungsbezirken<sup>30</sup>(29)

### Verfahrensbeschleunigung durch kommunale Einzelhandelskonzepte

Kommunale Einzelhandelskonzepte dienen in vielfältiger Weise der Verfahrensbeschleunigung. Sie sind:

- Argumentationshilfe bei landesplanerischen Anfragen gem. § 32 LPlG
- Beurteilungsgrundlage, ob negative städtebauliche Auswirkungen gem. § 11 (3) BauNVO vorliegen
- Basis für die räumliche Definition "zentraler Versorgungsbereiche" und dienen der Beurteilung der "Fernwirkungen" im Baugenehmigungsverfahren gem. § 34 (3) BauGB
- Argumentationshilfe gegenüber Bauleitplanung benachbarter Kommunen (§ 2 (2) BauGB)
- Vereinfachung der Vorlageberichte gem. Ziffer 5.6 EH-Erlass,

### **5.3 Chancen durch regionale und kommunale Einzelhandelskonzepte**

Die wesentlichen Vorteile von Einzelhandelskonzepten können wie folgt zusammengefasst werden:

<sup>30</sup> (29)Quelle: "Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/ Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW. Ergebnisüberblick zur Umfrage.", ILS NRW, Dortmund 2006

- mehr Planungssicherheit für Kommunen, Betreiber und Investoren
- Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren

#### Regionale Einzelhandelskonzepte:

- Qualitative Verbesserung von Ausstattung und Versorgung durch raumverträgliche Ansiedlungen
- Intensivierung des interkommunalen Dialogs
- Wahrung der Planungshoheit bei gleichzeitiger regionaler Abstimmung
- Informationsgrundlage für überörtliche Einzelhandelsentwicklung und Versorgungsstrukturen
- Grundlage interkommunaler Abstimmungen und regionalem Konsens

#### Kommunale Einzelhandelskonzepte:

- notwendiger Bestandteil der Stadtentwicklung
- Basis für rechtssichere Regelungen in Bauleitplänen
- Aufzeigen von quantitativen und räumlichen Handlungsmöglichkeiten
- Hilfe bei der konkreten Beurteilung der Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben
- wirken in Synergie mit flankierende Maßnahmen

Regionale und kommunale Einzelhandelskonzepte brauchen Verbindlichkeit und dauerhaften politischen Rückhalt und müssen mit planerischer Stringenz angewendet werden. Die Konzepte haben die kommunale Planungshoheit zu beachten und zugleich interkommunalen und regionalen Abstimmungsnotwendigkeiten Rechnung zu tragen.

Einzelhandelskonzepte können landesplanerische und regionalplanerische Steuerung nicht ersetzen, sind jedoch eine wichtige Ergänzung. Deshalb sollten in Zukunft regionale und kommunale Einzelhandelskonzepte eng mit dem neu formulierten landesplanerischen Steuerungsansatz verknüpft werden.

#### Einzelhandelsmonitoring

Eine wichtige Grundlage für sachgerechte Entscheidungen auf kommunaler und regionaler Ebene sind aktuelle Informationen der Einzelhandelsentwicklung. Gute Beispiele aus dem Bezirk Arnsberg und aus Ostwestfalen-Lippe zeigen die heute bestehenden Möglichkeiten dieser Informationsquellen auf. Für den gesamten Regierungsbezirk Arnsberg sollte es bei einer abgestimmten Zusammenarbeit mit vertretbarem Aufwand möglich sein, zu einem dauerhaften gemeinsamen Einzelhandelsmonitoring zu kommen.

## 6. Fortentwicklung der landesplanerischen Instrumente

Ausgehend von der eingangs beschriebenen Ankündigung zur Neuausrichtung der Landes- und Stadtplanung werden folgende Eckpunkte der neuen landesplanerischen Regelungen genannt:

*"- Die landesplanerischen Regelungen für den großflächigen Einzelhandel werden gestrafft, zusammengeführt und präzisiert. Bestehende Soll-Vorschriften werden durch klare Zielvorgaben ersetzt: Ab 1.200 Quadratmeter Geschossfläche (entspricht einem durchschnittlichen Lebensmitteldiscounter ohne Frischeabteilung) soll der Einzelhandel konsequent in der Innenstadt angesiedelt werden.*

*- In den Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortsmittelpunkten soll ein vielfältiges Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen einschließlich des Einzelhandels ein Ambiente schaffen, durch das Bürgerinnen und Bürger animiert werden, wieder in die Innenstädte zu ziehen. Diese so genannten zentralen Versorgungsbereiche werden in die Landesplanung neu eingeführt, so dass die Landes- und Bauplanung in Zukunft unter einem einheitlichen Planungsbegriff vorgenommen wird.*

*- Durch Rahmenbedingungen des Landes wird sichergestellt, dass die Abstimmung zwischen den Kommunen bei der Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen einschließlich der Standorte des großflächigen Einzelhandels sowohl regional als auch überregional verträglich erfolgt.*

*- In Sondergebieten außerhalb der Zentren soll nur noch großflächiger Einzelhandel zugelassen werden, der für eine lebenswerte Entwicklung der Städte nicht zwingend erforderlich ist (z.B. Möbelmärkte, Gartenzentren, Baumärkte etc.)."<sup>31</sup>*

Es sollen, so die Pressemitteilung weiter, durch diese Vorgaben klare und verlässliche Regeln für die Innenstädte aufgestellt und Rechts- und Investitionssicherheit für den Einzelhandel hergestellt werden. Insgesamt geht es um die Schaffung von guten Voraussetzungen für eine neue Wohn- und Lebenskultur in den Innenstädten.

Die Gemeinden sollen demnach künftig ihre Einzelhandelsentwicklung auf ein dreistufiges System von zentralen Versorgungs- und Verflechtungsbereichen ausrichten. Neben den zentralen Versorgungsbereichen sind die zugehörigen Verflechtungsbereiche entsprechend der zentralörtlichen Stufe und Funktion zu bestimmen. Nach Auffassung der Landesregierung sollen diese durch die Kommunen mit Hilfe von Zentren- und Versorgungskonzepten verbindlich festgelegt werden. Das Land will durch Rahmenvorgaben eine einheitliche und regional verträgliche Festlegung dieser Bereiche sicherstellen.

Standorte für den großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Waren sollen künftig nur innerhalb dieser zentralen Versorgungsbereiche zulässig sein, also in den zentralen Lagen der h-

---

<sup>31</sup> Presseerklärung der Ministerien für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und Bauen und Wohnen vom 13.02.2006

nenstädte, der Ortsmitten und der Stadtteilzentren. Eine Zentrenverträglichkeit dieser Betriebe ist dann gegeben, wenn die Kaufkraft der Bevölkerung den zugehörigen Verflechtungsbereich nicht übersteigt.

Standorte für großflächige Betriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten (z.B. Bau- und Gartenmärkte) und Läden für die Nahversorgung sollen unter bestimmten Voraussetzungen auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zulässig sein.

Auf Landesebene werden zur Zeit verschiedene Aspekte dieser Fortschreibung der landesplanerischen Grundlagen diskutiert. Es bestehen zum Teil unterschiedliche Auffassungen bei den Kriterien und der Vorgehensweise zur der Festlegung der zentralen Versorgungs- und Verflechtungsbereiche. Hier ist aus Sicht der Bezirksregierung Arnsberg aufgrund der Erfahrungen mit der Festlegung von Siedlungsschwerpunkten eine verbindliche Mitwirkung der Bezirksregierungen unbedingt geboten.

An mehreren Werkstattgesprächen des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und des Ministeriums für Bauen und Verkehr haben neben den Bezirksregierungen u. a. Vertreter/-innen der kommunalen Spitzenverbände, der Industrie- und Handelskammern und der Einzelhandelsverbände teilgenommen. Dabei wurde die Absicht der Landesregierung, neue landesplanerische Konzepte und Ziele in einem kooperativen Verfahren zu entwickeln, von allen Gesprächspartnern begrüßt. Weiterhin halten alle Teilnehmer eine landesweit einheitliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung durch wirksame landesplanerische Instrumente für unverzichtbar.

Die Diskussion um die konkrete Ausgestaltung dieser Eckpunkte ist noch nicht abgeschlossen. Weitere Gesprächsrunden laufen zur Zeit.

## **7. Perspektiven und Handlungsvorschläge für die Weiterentwicklung im Bezirk**

Es gibt keine Alternative zu einer zielgerichteten Einzelhandelsentwicklung auf Grundlage abgestimmter kommunaler und regionaler Konzepte. Gemeinsame Aktivitäten von Politik, Wirtschaft und Kommunen sind erforderlich für das dauerhafte Gelingen einer positiven Einflussnahme auf die Einzelhandelsentwicklung in allen Teilräumen des Bezirks. Dabei ist den Veränderungen infolge des demografischen Wandels und den Entwicklungsproblemen der ländlichen Räume besondere Beachtung zu schenken.

Die Bezirksregierung schlägt für die Weiterentwicklung vor:

1. Aufbauend auf die insgesamt positiven Erfahrungen mit Regionalen Einzelhandelskonzepten sollten neben dem bestehenden Konzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche weitere regionale Kooperationen im Regierungsbezirk Arnsberg gebildet werden.
2. Von allen Städten und Gemeinden im Bezirk sollten kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte auf Grundlage der neuen landesplanerischen Vorgaben entwickelt werden. Regionale Konzeptionen können qualifizierte kommunale Einzelhandelskonzepte (z.B. mit Aussagen über konkrete räumliche Entwicklungsbereiche) nicht ersetzen.
3. Gründung einer Arbeitsgruppe "Einzelhandel" auf Bezirksebene, in der Vertreter aller wichtigen Akteure der Region und die Bezirksregierung vertreten sein sollten. Diese Arbeitsgruppe sollte Vorschläge für inhaltliche Eckpunkte der anzustrebenden regionalen Einzelhandelsentwicklung und für weitere sinnvolle regionale Kooperationen entwickeln.
4. Bezirksweit sollten die bestehenden und noch ergänzend zu ermittelnden Informationen zur Einzelhandelsentwicklung in Zusammenarbeit mit allen kommunalen und regionalen Akteuren zu einem grafisch unterstützten System für ein Einzelhandelsmonitoring zusammen geführt werden. Die Bezirksregierung wird den Aufbau und die Pflege dieser Datenbank aktiv unterstützen.

Bei Vorliegen von entsprechenden kommunalen und regionalen Konzepten ist es der Bezirksregierung im Regelfall möglich, zu einer weiteren deutlichen Beschleunigung landesplanerischer Verfahren und bei der Vorlage gem. Ziffer 5.6 des Einzelhandelserlasses zu kommen. Eine Halbierung der bestehenden Fristen wird hierbei angestrebt, wenn ein Vorhaben die entsprechenden Kriterien der v. g. Konzepte erfüllt und ein regionaler Konsens besteht.

Die Bezirksregierung wird darüber hinaus beratend und unterstützend bei der Erstellung von regionalen und kommunalen Einzelhandelskonzepten mitwirken.

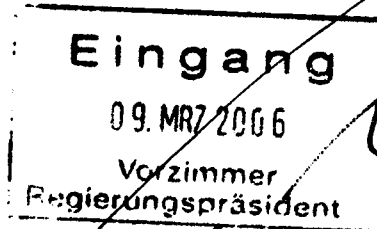
Sie wird dem Regionalrat über die Vorschläge der Arbeitsgruppe und die Umsetzung der Arbeitsschritte berichten und darüber hinaus über die konkreten Ergebnisse der Novellierung der landesplanerischen Grundlagen und dem sich daraus ergebenden weiteren Handlungsbedarf informieren.



Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie  
des Landes Nordrhein-Westfalen

**Die Ministerin**

Herrn Regierungspräsidenten  
Hartmut Diegel  
Bezirksregierung Arnsberg  
59817 Arnsberg



Telefon 0211 837-4139  
Fax 0211 837-4206  
petra.overwien@mwme.nrw.d

Aktenzeichen 30.28  
bei Antwort bitte angeben

**Erneuerung der landesplanerischen Zielvorgaben**

Datum: 7. März 2006

Sehr geehrter Herr Diegel,

vielen Dank für Ihren Brief vom 31. Januar 2006, in dem Sie sich für eine Novellierung der landesplanerischen Rechtsgrundlagen für den großflächigen Einzelhandel einsetzen und einen aktiven Beitrag dazu leisten wollen.

Ich teile Ihre Auffassung, dass wir in Nordrhein-Westfalen weiterhin landesplanerische Instrumente brauchen, um die Einzelhandelsentwicklung zu steuern. Die inzwischen rechtskräftige Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster in Sachen CentrO-Erweiterung zeigt leider, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen novellierungsbedürftig sind.

Die Arbeiten dazu haben bereits begonnen. Um die Landesplanung durch neue, verbindliche Ziele wieder rechtssicher für Kommunen und Investoren zu machen, benötigen wir zunächst neue Konzepte. Die Leitlinien dafür wurden Ihnen und den anderen Bezirksregierungen am 13. Dezember 2005 vorgestellt. Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern der Wirtschaft und anderen Akteuren haben ebenfalls gezeigt, dass wir damit auf dem richtigen Weg sind.

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Haroldstraße 4  
40213 Düsseldorf

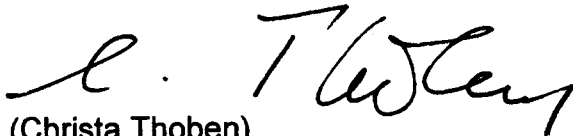
Telefon 0211 837-02  
Fax 0211 837-2200  
poststelle@mwme.nrw.de  
www.mwme.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linien 704, 709, 7  
Haltestelle Poststraße

Die Landesregierung hat die Ihnen bekannten Eckpunkte für das neue Steuerungskonzept am 31. Januar 2006 einvernehmlich gebilligt und zugleich ihre Absicht zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung mit landesplanerischen Mitteln ausdrücklich bekräftigt. Wie Reaktionen auf die Pressekonferenz am 13. Februar 2006 zu diesem Thema zeigen, scheint es dafür in den Kommunen und der Öffentlichkeit eine breite Mehrheit zu geben. Seite 2

Ich danke Ihnen für Ihre bisherige Mitwirkung im Rahmen des Novellierungsprozesses und möchte Sie dafür auch weiterhin um aktive Unterstützung bitten. Zum nächsten Werkstattgespräch Ende März werden Sie in Kürze eine Einladung erhalten. Ihren Vorschlägen für die weitere Ausgestaltung des neuen Steuerungskonzeptes und der daraus resultierenden Steuerungsinstrumente sehe ich mit großem Interesse entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

  
(Christa Thoben)



### **Landesplanerische Regelungen für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Nordrhein-Westfalen**

#### **- Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro) 1989**

##### § 6 LEPro: Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung in den Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte

"Die Gemeinden sollen die Entwicklung ihrer Siedlungsstruktur auf solche Standorte ausrichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte). Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Einrichtungen für die Bevölkerung in angemessener Zeit erreichbar sein sollen."

##### § 7 LEPro: Siedlungsräumliche Schwerpunktbildung im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung

"Im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung soll eine siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen angestrebt werden, sofern sie dazu beiträgt, die Voraussetzungen für die nachhaltige Sicherung des Naturhaushalts, für gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen, ausgewogene infrastrukturelle, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse sowie eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen."

##### § 22 Abs. 1 LEPro: Zentralörtliche Gliederung

"Für die Entwicklung der Siedlungsstruktur gemäß §§ 6 und 7 ist für das gesamte Landesgebiet ein funktional gegliedertes System zentralörtlicher Stufen zugrunde zu legen. Dadurch sollen im Interesse der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes die Voraussetzungen für einen gezielten Einsatz öffentlicher Mittel zur Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur entsprechend der angestrebten zentralörtlichen Gliederung geschaffen werden."

##### § 22 Abs. 2 LEPro: Zentralörtliche Gliederung

"Bei der zentralörtlichen Gliederung ist von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen. Dabei sind als Versorgungsbereiche dieser Zentren zu unterscheiden:

Nahbereiche um jedes Zentrum zu Deckung der Grundversorgung,

Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen Bedarfs,

Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten, höheren Bedarfs."

##### § 22 Abs. 3 LEPro: Zentralörtliche Gliederung

"Diese Stufenfolge der zentralörtlichen Gliederung kann insbesondere aus siedlungsstrukturellen, versorgungstechnischen oder landesentwicklungspolitischen Gründen, falls erforderlich, durch Zwischenstufen ergänzt werden."

#### § 24 Abs. 1 LEPro: Städtebau und Wohnungswesen

"Die Gemeinden richten ihre Siedlungsstruktur innerhalb des Siedlungsraumes auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6) aus. Dabei ist die im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung anzustrebende siedlungsräumliche Schwerpunktbildung (§ 7) mit den vorhandenen oder geplanten Verkehrswegen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Personennahverkehrs abzustimmen."

#### § 24 Abs. 3 LEPro: Städtebau und Wohnungswesen

"Kerngebiete sowie Sondergebiete für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe sollen nur ausgewiesen werden, soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind."

### - Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) 1995

#### **Ziel B.1.2.2** LEP NRW:

"Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten i.V.m. zentralörtlichen Einrichtungen i.S.d. LEPro (§ 7) soll auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro) ausgerichtet werden."

zeichnerische Darstellung LEP NRW:

- Zentralörtliche Gliederung (Grund-, Mittel- und Oberzentren)
- Ballungskern, Ballungsrand, ländlicher Raum
- Metropolregion Rhein-Ruhr

### - Verwaltungsvorschriften

Gemeinsamer Runderlass des MSKS, MWMTV, MURL und MBW "Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben" (Einzelhandelserlass) vom 07.05.1996

Runderlass des MSWKS "Zulässigkeit von Vorhaben; Einführungserlass zum Europarechtsanpassungsgesetz BauGB (EAG Bau); (EAG Bau - Einführungserlass)" vom 30.01.2005 (siehe dort Ziffer 4.2.1 "Schutz zentraler Versorgungsbereiche")

## Anlage 3

### **Historischen Entwicklung des Schwellenwertes für großflächige Einzelhandelsbetriebe:**

Das Bundesverwaltungsgericht hatte 1987 in einer Grundsatzentscheidung bestimmt, dass die Großflächigkeit anhand der Verkaufsfläche zu bestimmen sei. Diese Wertung ist allgemein anerkannt. Ihre Attraktivität und die zu verhindernden negativen städtebaulichen Auswirkungen werden nicht von der Größe der baulichen Anlage insgesamt, sondern von der Fläche beeinflusst, auf der Waren präsentiert und gekauft werden können.

In der Grundsatzentscheidung hatte das Gericht eine Verkaufsfläche von ca. 700 m<sup>2</sup> als großflächig eingestuft. Es ging davon aus, dass dies Merkmal erst dort beginne, wo üblicherweise die der wohnungsnahen Versorgung dienenden Einzelhandelsbetriebe ihre Obergrenze finden und dies sei "nicht wesentlich unter 700 m<sup>2</sup>, aber auch nicht wesentlich darüber...".

Diese Rechtsprechung hatte lange Jahre als Orientierungswert Bestand, wobei sich immer wieder Anwendungsschwierigkeiten aufgrund der obigen Formulierung ergaben. Gerade in letzter Zeit wurde zusehends die Flächengröße in Frage gestellt. Um die Jahreswende 1999/2000 wandten sich einzelne Unternehmen bzw. Verbände des Lebensmitteleinzelhandels an das Bundeskanzleramt, um eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO zu erreichen. Die "Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel", die daraufhin ins Leben gerufen wurde, kam allerdings mehrheitlich zu der Auffassung, dass eine Änderung des Planungsrechtes nicht erforderlich sei, da die dort verankerte Flexibilität grundsätzlich ausreiche, um im Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen treffen zu können.

Bereits Mitte 2004 deutete das Bundesverwaltungsgericht, trotz grundsätzlichen Festhaltens an dem Urteil von 1987 an, dass auch deutliche Überschreitungen des Richtwertes von 700 m<sup>2</sup> möglich seien, ohne dass das Merkmal der Großflächigkeit erfüllt sei.

## Literaturhinweise / Quellen / Rechtsprechung

Presseinformation vom 13.02.2006 der Ministerien für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und Bauen und Verkehr NRW

Trends im Handel 2005 – Ein Ausblick für die Branchen Food, Fashion & Footware  
KPMG, Köln

Handelsatlas 2005: Großflächige Einzelhandelsbetriebe im südlichen Westfalen ab 1.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, Industrie- und Handelskammer für das südöstliche Westfalen, Arnsberg Nov. 2005

Bureiasi, Achmed El Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster (Beiträge zur Raumplanung, Bd. 223) Berlin 2005

Kommunale Einzelhandelskonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW. Ergebnisüberblick zur Umfrage, von Frank Osterhage. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Dortmund 2006

Land ohne Läden? Alternative Möglichkeiten der Lebensmittel-Nahversorgung, Dokumentation einer Tagung am 2. November 2004 in Hagen der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen und MVEL und MSWKS

Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche  
Econ-Consult Köln, August 2000 ([www.rehk-ruhrost.de](http://www.rehk-ruhrost.de))

Das REHK Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche - Fortschreibung -  
BBE Unternehmensberatung Köln, November 2005

Regionales Einzelhandelskonzept für das Westliche Ruhrgebiet und Düsseldorf,  
Arbeitsgemeinschaft Junker und Kruse / Dr. Donato Acocella, Dortmund/ Lörrach, 2004,  
Download unter [www.brd.de](http://www.brd.de) / Großflächiger Einzelhandel / Reg. Einzelhandelskonzepte

Regionales Einzelhandelskonzept für Ostwestfalen-Lippe, Durchführung BBE  
Handelsberatung Münster/ Econ-Consult Köln, Juli 2003

Erfolgskontrolle REHK für Ostwestfalen-Lippe 7/2005, BBE Handelsberatung Münster

Einzelhandelsatlas Ostwestfalen-Lippe, IHK Ostwestfalen zu Bielefeld und IHK Lippe zu Detmold, 9/2005 ([www.einzelhandelsdatenbank-owl.de](http://www.einzelhandelsdatenbank-owl.de))

Aktuelle Informationen und Ansprechpartner zu Kommunalen Einzelhandelskonzepten im Bezirk:

**BR Arnsberg, Protokoll „fachdialog: bauleitplanung im November/ Dezember 2005**

[www.bezreg-arnsberg.nrw.de/dieBezirksregierung/aufbau/abteilungen/abteilung3/dezernat35/staedtebau/infomaterial/dienstbesprechungen/2005/index.html](http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/dieBezirksregierung/aufbau/abteilungen/abteilung3/dezernat35/staedtebau/infomaterial/dienstbesprechungen/2005/index.html)

## Rechtsprechung

### zum Centro Oberhausen

OVG Münster vom 6. Juni 2005 CentrO-Urteil, Az.:10D145/04.NE

BVerwG vom 28.12.2005 Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde zum Centro Urteil (Az.:BVerwG 4 BN 41.05)

### zur Großflächigkeit gem. § 11 Abs. 3 BauNVO:

BVerwG, Urteil des 4. Senats vom 24. November 2005 - 4 C 10.04  
(Leitsatz: Einzelhandelsbetriebe sind großflächig im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800m<sup>2</sup> überschreiten.)

BVerwG, Beschluss des 4. Senats vom 22. Juli 2004 - 4 B 29/04  
(Leitsatz: Bei der Abgrenzung der "großflächigen" Einzelhandelsbetriebe i.S. des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO von sonstigen Einzelhandelsbetrieben zwingen Überschreitungen des Verkaufsflächenmaßes von 700 qm (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 - BVerwG 4 C 19.85 - NVwZ 1987, 1976) selbst dann, wenn sie eine Größenordnung bis zu 100 qm erreichen, nicht schon für sich genommen zu dem Schluss, dass das Merkmal der Großflächigkeit erfüllt ist.)

BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 - BVerwG 4 C 19.85  
(Verkaufsflächen-Obergrenze „nicht wesentlich unter 700 qm, aber auch nicht wesentlich darüber“)

### zu § 34 Abs. 3 BauGB

VG Arnsberg, Urteil vom 25.01.2005 - 4 K 572/04  
(Ansiedlung eines Elektrofachmarkts mit 2.250 m<sup>2</sup> VK unzulässig)

VG Arnsberg, Urteil vom 25.01.2005 - 4 K 573/04  
(Verbrauchermarkt mit 1.000 m<sup>2</sup> VK unzulässig)

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 22.12.2005 - 5 K 584/03  
(Lebensmittelmarkt mit 699 m<sup>2</sup> VK zulässig)

VG München, Urteil vom 7.11.2005 - M 8 K 05.1763  
(zu zentralen Versorgungsbereichen)

OVG Lüneburg, Beschluss vom 30.11.2005 - 1 ME 172/05  
(zu zentralen Versorgungsbereichen gem. § 2 Abs. 2 BauGB)

Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“, 30.04.2002

[http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/show/1011881/AG\\_Struktur\\_11.3.pdf](http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/show/1011881/AG_Struktur_11.3.pdf)

OVG Münster, Urteil vom 22. April 2004 - 7a D 142/02.NE  
(Feinststeuerung bei Bebauungsplänen)