

# **Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen**

## **Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Rechtsgrundlagen und Rechtswirkungen.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel.....</b>	<b>6</b>

## **Verzeichnis der Ziele und Grundsätze**

<i>1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen.....</i>	<i>6</i>
<i>2 Ziel Zentrenrelevante Kernsortimente: Standorte nur in zentralen Versorgungsbereichen .....</i>	<i>6</i>
<i>3 Ziel Beeinträchtigungsverbot.....</i>	<i>7</i>
<i>4 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche.....</i>	<i>7</i>
<i>5 Ziel Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Standort, relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente .....</i>	<i>7</i>
<i>6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente .....</i>	<i>7</i>
<i>7 Ziel Überplanung von vorhandenen Standorten.....</i>	<i>8</i>
<i>8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen .....</i>	<i>8</i>
<i>9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte.....</i>	<i>8</i>
<i>10 Ziel Vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung .....</i>	<i>8</i>
<i>Anlage 1.....</i>	<i>9</i>

## 1. Einleitung

Nach § 1 Raumordnungsgesetz (ROG) muss der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) das Landesgebiet Nordrhein-Westfalen als zusammenfassender, überörtlicher und fachübergreifender Raumordnungsplan entwickeln, ordnen und sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen. Es ist Vorsorge für die verschiedenen Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 3 Landesplanungsgesetz (LPIG) können raumordnerische Festlegungen auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen erfolgen.

Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landesgebietes soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland einfügen und die Gegebenheiten und Erfordernisse der regionalen und kommunalen Planungsgebiete in Nordrhein-Westfalen berücksichtigen (Gegenstromprinzip).

Infolge der dichten Besiedelung und der damit einhergehenden Konkurrenz verschiedenster Ansprüche an den begrenzten Raum ist die Raumordnung gerade in Nordrhein-Westfalen von besonderer Bedeutung.

Leitvorstellung bei der Erfüllung der oben beschriebenen Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt.

Der vorliegende Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – leistet dazu seinen Beitrag, indem er insbesondere die im ROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung zur Daseinsvorsorge und zur Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche im Hinblick auf den großflächigen Einzelhandel konkretisiert und dadurch zu einer Stärkung der Zentren beiträgt (vgl. auch Erläuterungen, S. 10-12).

Diese Konkretisierung ist vor dem Hintergrund der unten beschriebenen Rahmenbedingungen aus verschiedenen Gründen geboten.

Unter den sich verändernden demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gilt es, das erreichte Niveau der Daseinsvorsorge auch in Zukunft zu erhalten und nach Möglichkeit zu optimieren. Dieses Ziel wird insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung und in dünner besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang nur erreichbar sein, wenn das öffentliche und private Angebot an Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen räumlich konzentriert wird.

Gleichwertige Lebensverhältnisse zeigen sich insbesondere beim Zugang zu privaten und öffentlichen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen. Dies setzt ein entsprechendes Angebot an öffentlichen und privaten Einrichtungen der Bildung und Kultur, der sozialen, medizinischen und pflegerischen Betreuung, der Erholung, des Sports und der Freizeit, der Verwaltung und der Versorgung voraus.

## 1. Einleitung

---

Der Einzelhandel besitzt insbesondere für die Innenstädte und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine besondere Bedeutung. Als wichtiger Frequenzbringer sorgt das Einkaufsangebot für die Belebung der Zentren (Magnetfunktion).

Die unten beschriebenen Entwicklungen im Einzelhandel, insbesondere der Trend zu umfangreichen zentrenrelevanten Sortimentsanteilen außerhalb der Zentren, schwächen die Zentren: weitere Leerstände in Innenstädten und Stadtteilzentren Nordrhein-Westfalens können zu einer erneuten Beeinträchtigung der mit Städtebaufördermitteln sanierten Innenstädte und Stadtteilzentren führen. Insbesondere die geringen Flächenproduktivitäten erhöhen den Druck auf die Gemeinden, günstigere Flächen für Einzelhandel zur Verfügung zu stellen als die 1a/1b-Lagen in Innenstädten und Stadtteilzentren.

Nur durch eine überörtliche Abstimmung und Standortsteuerung können einheitliche, verbindliche und ortsübergreifend wirkende Rahmenbedingungen geschaffen werden, mit denen vermieden wird, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um die Ansiedlung von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO zu einer Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche und damit der Versorgungsfunktion der jeweiligen zentralen Orte und der wohnortnahen Versorgung führt.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und einer inklusiven Gesellschaft gewinnen die Zentren als Versorgungsstandorte noch stärker an Bedeutung; gleichzeitig kann der demographische Wandel den Druck auf die Gemeinden weiter erhöhen (vgl. unten "Entwicklungen im Einzelhandel").

Durch die mit den vorliegenden Regelungen beabsichtigte Stärkung der Zentren wird daher auch dafür Sorge getragen, die Daseinsvorsorge zu sichern, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden, ohne den freien Warenverkehr einzuschränken. Die Regelungen heben nicht auf das Verbot bestimmter Verkaufsformen ab, sondern ausschließlich auf die raumordnerisch gebotene Steuerung.

### Entwicklungen im Einzelhandel

Der Einzelhandel in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert: auf der Angebotsseite durch andere bzw. neue Betriebstypen, Konzentrationsprozesse und Filialisierung, auf der Nachfrageseite durch verändertes Kaufverhalten.

Die Verkaufsflächenwüchse waren dabei erheblich: nach Schätzungen des Handelsverbandes Deutschland wuchs die Gesamtverkaufsfläche in Deutschland alleine zwischen 1990 und 2011 von knapp 80 auf rund 120 Mio. m<sup>2</sup>. Gleichzeitig waren in den letzten Jahren stagnierende einzelhandelsrelevante Pro-Kopf-Ausgaben zu verzeichnen. Unter Berücksichtigung voraussichtlich steigender Energiekosten und voraussichtlich ebenfalls steigender Aufwendungen für private Gesundheits- und Altersvorsorge wird davon ausgegangen, dass sich dieser Trend fortsetzt und sich die einzelhandelsrelevanten Gesamtausgaben bedingt durch den demographischen Wandel eher reduzieren werden. Die u. a. aus diesen Entwicklungen resultierenden Flächenproduktivitäten liegen in Deutschland schon heute unter denen der meisten europäischen Länder. Je geringer die Flächenproduktivitäten sind, desto höher ist das Interesse an günstigen Flächen für den Einzelhandel, die in der Regel eher nicht in den Innenstädten und örtlichen Zentren zu finden sind.

## 1. Einleitung

---

Ebenfalls feststellen lässt sich ein Trend im Einzelhandel, neben einem nahversorgungsrelevanten oder nicht zentrenrelevanten Kernsortiment zunehmend z. T. erhebliche zentrenrelevante Sortimente zu führen. Sofern diese Entwicklungen an Standorten außerhalb der Innenstädte und örtlichen Zentren stattfinden, tragen sie dazu bei, Zentren zu schwächen.

Der Blick auf andere europäische Länder lässt den Schluss zu, dass die Ansiedlung großer Einkaufszentren – seien es herkömmliche Shopping Center oder Factory-Outlet-Center oder ähnliches – auch in Deutschland noch nicht abgeschlossen ist. Auch wenn bei den großen neuen Shopping Centern ein Trend zu innerstädtischen Standorten zu beobachten ist, besteht daneben weiterhin der Trend, auch außerhalb der Zentren teilweise in erheblichem Umfang zentrenrelevante Sortimente anzubieten – sei es beispielsweise als Randsortimente von Möbelfachmärkten oder als Kernsortimente von Factory-Outlet-Centern.

### Demographischer Wandel

In Nordrhein-Westfalen leben ca. 17,5 Mio. Menschen: 9,0 Mio. Frauen und 8,5 Mio. Männer (2012). In den 1990er Jahren verzeichnete Nordrhein-Westfalen einen Bevölkerungszuwachs von annähernd 0,9 Mio. Menschen (0,4 Mio. Frauen/0,5 Mio. Männer). Dieser Trend setzt sich nicht fort. Nach der Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2011 – 2030/2050 wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2012 bis 2030 um 3,6 % abnehmen.

Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird landesweit deutlich zunehmen. Der Anteil der über 65-Jährigen nimmt um rund 27,4 % von 3,62 Mio. (2012) auf 4,6 Mio. im Jahr 2030 zu. Der Anteil der über 80-Jährigen wird im gleichen Zeitraum um rund 38,5 % steigen (von 0,96 Mio. auf 1,34 Mio.; Männer plus 71 %, Frauen plus 27 %). Auch das Durchschnittsalter steigt von 43,5 Jahren (2012) auf 46,8 Jahre.

Insofern gewinnen eine wohnortnahe Versorgung und die barrierefreie Erreichbarkeit von Dienstleistungseinrichtungen an Bedeutung.

### Globalisierung der Wirtschaft

Der wirtschaftliche Strukturwandel und die Internationalisierung der Märkte haben zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Städten und Regionen geführt, der sich durch wachsende Standortunabhängigkeit der Unternehmen und die Mobilität der Beschäftigten noch verschärft. Gemeinden sehen sich zunehmend einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, dem sie aufgrund ihrer eher kleinräumigen Planungs- und Entscheidungsstrukturen nicht gewachsen sind. Parallel hierzu wird sich – verursacht durch den demographischen Wandel – der Wettbewerb um Beschäftigte verschärfen.

Da Beschäftigte bei der Wahl ihres Arbeits- und Wohnortes neben rein beruflichen Angeboten verstärkt "weiche Standortfaktoren" berücksichtigen, gewinnen im Standortwettbewerb auch eine familienfreundliche und barrierefreie Infrastruktur sowie eine wohnortnahe Versorgung an Bedeutung.

1. Einleitung

---

Freirauminanspruchnahme

Die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen hat von 1995 bis 2008 durchschnittlich 15 ha Freiflächen pro Tag in Anspruch genommen; 2009 und 2010 war ein Rückgang auf ca. 10 ha pro Tag zu verzeichnen. Zu diesem Freiflächenverlust haben auch neue großflächige Einzelhandelsvorhaben beigetragen, wobei davon auszugehen ist, dass deren Flächenbedarf bei nicht integrierten Standorten vergleichsweise höher ist als in Innenstadtlagen. Eine auf Zentren und kurze Wege ausgerichtete Steuerung des großflächigen Einzelhandels kann insofern zu einer Reduzierung der Freirauminanspruchnahme und Freiraumzerschneidung und damit auch dazu beitragen, das politische Ziel der Landesregierung zu erreichen, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 5 ha pro Tag und langfristig auf Netto-Null zu senken. Sie kommt zudem neueren Wohnpräferenzen entgegen, denn bei der Siedlungsentwicklung insbesondere der Ballungsräume (und ihrer bauleitplanerischen Steuerung) ist in der Entwicklung von Wohnstandorten aktuell teilweise eine Trendwende von der Außen- zur Innenentwicklung zurück zu zentraleren Wohnstandorten zu beobachten. Demgegenüber erfolgt aktuell bei der gewerblichen Entwicklung weiterhin in erheblichem Umfang eine Inanspruchnahme neuer Flächen.

## 2. Rechtsgrundlagen und Rechtswirkungen

Die Rechtsgrundlagen für den LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – ergeben sich aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), und ergänzend aus dem Landesplanungsgesetz (LPIG) vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Januar 2013 (GV. NRW. S. 33).

Im Zuge der Föderalismusreform wurden die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern durch eine Änderung des Grundgesetzes neu geregelt. Der Bereich der Raumordnung wurde aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 31 GG), so dass die Vorschriften des ROG nun unmittelbar gelten.

Das ROG legt fest, dass in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen sind (§ 7 Abs. 1 ROG). Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG ist ein landesweiter Raumordnungsplan aufzustellen. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 3 LPIG können raumordnerische Festlegungen auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen erfolgen.

Der LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – ist ein solcher sachlicher Teilplan. Er ergänzt den bestehenden LEP NRW und bildet mit diesem und dem Landesentwicklungsplan Schutz vor Fluglärm (LEP Schutz vor Fluglärm) gemeinsam den zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen i. S. d. § 8 Abs. 1 ROG.

Der vorliegende LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – besteht aus textlichen Festlegungen mit zugeordneten Erläuterungen. Die textlichen Festlegungen als Ziele und Grundsätze sind als solche gekennzeichnet.

### Ziele der Raumordnung

sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Sie sind von den in § 4 Abs. 1 ROG aufgeführten Adressaten **zu beachten**. Das heißt, es handelt sich um Festlegungen, die eine strikte Bindung auslösen und nicht durch Abwägung überwindbar sind.

Die Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) den Zielen der Raumordnung anzupassen; insofern besteht für die kommunale Bauleitplanung eine Handlungspflicht zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung.

### Grundsätze der Raumordnung

sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Sie sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG **zu berücksichtigen**. Das heißt, sie sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen und können bei der Abwägung mit anderen relevanten Belangen überwunden werden.

### **3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel**

#### **Ziele und Grundsätze**

##### **1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen**

**Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dürfen nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden.**

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

**Dabei dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur:**

- **in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen sowie**
- **in neu geplanten zentralen Versorgungsbereichen in städtebaulich integrierten Lagen, die aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung sowie verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung zentrale Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs erfüllen sollen,**  
**dargestellt und festgesetzt werden.**

**Zentrenrelevant sind**

- **die Sortimente gemäß Anlage 1 und**
- **weitere von der jeweiligen Gemeinde als zentrenrelevant festgelegte Sortimente (ortstypische Sortimentsliste).**

**Ausnahmsweise dürfen Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:**

- **eine Lage in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere der Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild, nicht möglich ist und**
- **die Bauleitplanung der Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten dient**  
**und**
- **zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.**

**3 Ziel Beeinträchtigungsverbot**

Durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

**4 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche**

Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten.

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

Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen nur dann auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn der Umfang der zentrenrelevanten Sortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche beträgt und es sich bei diesen Sortimenten um Randsortimente handelt.

**6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente**

Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente eines Sondergebietes für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nicht überschreiten.

**7 Ziel Überplanung von vorhandenen Standorten**

Abweichend von den Festlegungen 1 bis 6 dürfen vorhandene Standorte von Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen als Sondergebiete gemäß § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung dargestellt und festgesetzt werden. Dabei sind die Sortimente und deren Verkaufsflächen in der Regel auf die Verkaufsflächen, die baurechtlichen Bestandsschutz genießen, zu begrenzen. Wird durch diese Begrenzung die zulässige Nutzung innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, sind die Sortimente und deren Verkaufsflächen auf die zulässigen Verkaufsflächenobergrenzen zu begrenzen. Ein Ersatz zentrenrelevanter durch nicht zentrenrelevante Sortimente ist möglich.

Ausnahmsweise kommen auch geringfügige Erweiterungen in Betracht, wenn dadurch keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden erfolgt.

**8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen**

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

**9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte**

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

**10 Ziel Vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung**

Vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung sind, soweit von § 12 Absatz 3a Satz 1 Baugesetzbuch kein Gebrauch gemacht wird, nur zulässig, wenn sie den Anforderungen der Festlegungen 1, 7 und 8 entsprechen; im Falle von zentrenrelevanten Kernsortimenten haben sie zudem den Festlegungen 2 und 3, im Falle von nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten den Festlegungen 4, 5 und 6 zu entsprechen.

3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

**Anlage 1**

- **Papier/Bürobedarf/Schreibwaren**
- **Bücher**
- **Bekleidung, Wäsche**
- **Schuhe, Lederwaren**
- **medizinische, orthopädische, pharmazeutische Artikel**
- **Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik**
- **Spielwaren**
- **Sportbekleidung, Sportschuhe, Sportartikel (ohne Teilsortimente Angelartikel, Campingartikel, Fahrräder und Zubehör, Jagdartikel, Reitartikel und Sportgroßgeräte)**
- **Elektrogeräte, Medien (=Unterhaltungs- und Kommunikations-elektronik, Computer, Foto – ohne Elektrogroßgeräte, Leuchten)**
- **Uhren, Schmuck**

**und**

- **Nahrungs- und Genussmittel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)**
- **Gesundheits- und Körperpflegeartikel (gleichzeitig nahversorgungsrelevant)**

## Erläuterungen

Der LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – steht mit den europarechtlichen Vorgaben in Einklang. Insbesondere entspricht er den Anforderungen des Artikel 49 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EG-Dienstleistungsrichtlinie).

Die Regelungen des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Der LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – konkretisiert verschiedene raumordnungsrechtliche Grundsätze und verfolgt damit raumordnungsrechtliche Ziele. Diese hat der Europäische Gerichtshof als zwingende Gründe des Allgemeinwohls anerkannt (EuGH, Urt. v. 24.03.2011, C-400/08 = Slg. 2011, I-41).

Nach § 1 Abs. 2 ROG besteht die Leitvorstellung der Raumordnung in einer nachhaltigen Raumentwicklung, "die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt".

Im Zusammenhang mit der Steuerung des großflächigen Einzelhandels sind die folgenden, in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung besonders relevant:

- "Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Sätze 1, 2)
- "Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1)
- "Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3)
- "Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 5)
- "Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 8)
- "Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; [...]." (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 6)

Gemäß § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

Mit den Regelungen des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – sollen insbesondere zu beobachtenden Fehlentwicklungen entgegengewirkt und zentrale Versorgungsbereiche geschützt werden. Sie sollen dazu beitragen, die Daseinsvorsorge zu sichern, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden.

Der Einzelhandel besitzt insbesondere für die Innenstädte und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine besondere Bedeutung. Als wichtiger Frequenzbringer sorgt das Einkaufsangebot für die Belebung der Zentren (Magnetfunktion).

Der anhaltende Trend zu immer größeren Betriebseinheiten in Verbindung mit räumlichen Konzentrationsprozessen verstärkt jedoch die Nachfrage nach Standorten außerhalb der Zentren. Diese Entwicklung schwächt die Zentren erheblich.

Die Konzentration von Versorgungseinrichtungen in den Zentren trägt zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen des Landes bei. Nur so kann langfristig eine flächendeckende und wohnortnahe Versorgung mit einem vielfältigen und gut erreichbaren Angebot an Waren und Dienstleistungen gewährleistet werden.

Deswegen unternimmt das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit den Gemeinden und Partnern aus der Wirtschaft erhebliche Anstrengungen, um die Innenstädte und örtlichen Zentren zu revitalisieren und zu stärken. Eine fortschreitende Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren würde diese Bemühungen konterkarieren.

Wegen des demographischen Wandels gewinnen die Zentren als Versorgungsstandorte noch stärker an Bedeutung. Vor allem ältere Menschen und auch Familien benötigen ein wohnortnahes Versorgungsangebot, das auch ohne Auto auf kurzem Wege erreichbar ist.

Auch deshalb sind die vorhandenen Zentren als Arbeits-, Handels- und Wohnstandorte konsequent zu stärken. So wird dafür Sorge getragen, öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch in Zukunft effektiv auszulasten, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden.

Nur durch eine überörtliche Abstimmung und Standortsteuerung können einheitliche, verbindliche und ortsübergreifend wirkende Rahmenbedingungen geschaffen werden, mit denen vermieden wird, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um die Ansiedlung von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO zu einer Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche und damit der Versorgungsfunktion der jeweiligen zentralen Orte und der wohnortnahen Versorgung führt.

Vor diesem Hintergrund ist die Konkretisierung der o. g. Grundsätze der Raumordnung durch die Landesplanung geboten und erforderlich. Die Regelungen gehen auch nicht über das zur Zielerreichung notwendige Maß hinaus. So betrifft die raumordnerische Steuerung nur die Planung von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO. Viele dieser Vorhaben können sich zum einen auch außerhalb der Grenzen der Standortgemeinde in benachbarten Gemeinden bzw. in einer ganzen Region auswirken, so dass das Bedürfnis nach einer überörtlichen Planung gegeben ist. Zum an-

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

deren können sie die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung und damit die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungssystems gefährden. Nicht unter das Regelungsregime der nachfolgenden Festlegungen fallen hingegen die sog. atypischen großflächigen Einzelhandelsbetriebe, die gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO keiner Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung bedürften, für die aber dennoch eine Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung gewählt wird. Näheres zu diesen atypischen Betrieben findet sich im Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen in der jeweils gültigen Fassung.

Die Regelungen dienen der Wahrung von im Allgemeininteresse liegenden Zielsetzungen, wie sie in den in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätzen der Raumordnung enthalten sind. Sie beruhen auf rein raumplanerischen Gründen, nicht aber auf marktwirtschaftlich-wettbewerbssteuernden Prüfkriterien (wie in den spanischen Regelungen – vgl. EUGH, Ur. v. 24.03.2011, C-400/08 = juris).

Bauleitplanung für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, die die in den o. a. Regelungen enthaltenen Voraussetzungen erfüllt, ist unabhängig von der tatsächlichen Versorgungssituation landesplanerisch zulässig. Auswirkungen auf vorhandene Unternehmen oder die Einzelhandelsstruktur des Gebietes, die – wie in Spanien – bei Überschreitung eines bestimmten Wertes zur Versagung eines Antrags auf Gewerbe-erlaubnis führen, sind keine Kriterien der o. a. Regelungen. Es geht originär um die Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung. Dabei kommt es zwar zwangsläufig zu Auswirkungen auf alle berührten Bereiche einschließlich der Wirtschaft, jedoch sind diese Auswirkungen nicht Zweck der Steuerung, sondern lediglich einzelne Indikatoren oder Reflexe der übergreifenden raumplanerischen Erwägungen.

Die Regelungen sind auch im Übrigen verhältnismäßig, das heißt geeignet und erforderlich, um die Zielsetzungen der Raumordnung zu erreichen. Andere raumordnerische Regelungen mit weniger einschneidendem Inhalt wären nicht in der Lage, die angestrebten – und erforderlichen – Zielsetzungen in gleichem Maße zu erreichen. Eine vollständige Verlagerung der Prüfung von raumentwicklungspolitischen Aspekten auf nachfolgende Planungs- und Prüfungsebenen wäre nicht sachgerecht. Die mit den Regelungen verfolgten Zwecke – insbesondere der Schutz zentraler Versorgungsbereiche – könnten auf der Ebene der Bauleitplanung oder der Projekt-genehmigung nicht ebenso wirksam erreicht werden, abgesehen davon, dass auch eine solche Verlagerung der Steuerung für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer kein weniger einschneidendes Mittel darstellen würde.

#### **Zu 1 Ziel Standorte nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen**

Die regionalplanerisch dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche sind Gebiete, die vorrangig Siedlungsfunktionen erfüllen oder erfüllen sollen und aus denen – im Sinne der "Stadt der kurzen Wege" – Flächen unterschiedlichster Nutzungen entwickelt wurden oder werden sollen. Dies beinhaltet auch die Flächen für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO. Die Integration dieser Flächen in die Allgemeinen Siedlungsbereiche unterstützt die Verringerung der räumlichen Distanzen zwischen Wohnen, Arbeiten, (Nah-)Versorgung, Dienstleistungen, Freizeit- und Bildungsangeboten etc. und damit auch die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe der gesamten Bevölkerung an solchen Angeboten. Eine derart kompakte Siedlungsstruktur kann

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

darüber hinaus zur Vermeidung von Verkehr mit den damit verbundenen Emissionen und einer reduzierten Freirauminanspruchnahme bzw. -zerschneidung führen.

Ergänzend kommt hinzu, dass Gewerbe- und Industriebetriebe, die erhebliche Emissionen erzeugen, Einschränkungen bei der Standortwahl unterliegen, u. a. weil sie Abstandserfordernisse beachten müssen. Daher sind die von der Regionalplanung insbesondere für diese Betriebe zu sichernden Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) von anderen Nutzungen, wie z. B. der Einzelhandelsnutzung, freizuhalten, die diesen Einschränkungen der Standortwahl nicht unterliegen.

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

Das Ziel greift das raumordnerische Integrationsgebot auf und konkretisiert insbesondere den raumordnerischen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG durch die raumordnerischen Vorgaben für die Bauleitplanung. Bauleitplanung für die Errichtung oder Erweiterung von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment ist damit nur noch in zentralen Versorgungsbereichen der Gemeinden möglich, sofern nicht die in den Festlegungen enthaltenen Ausnahmen greifen. Das Ziel gilt nicht für die Teile von Kerngebieten, in denen nach § 7 Abs. 4 BauNVO Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment ausgeschlossen sind.

Das Kernsortiment eines Einzelhandelsbetriebes bezeichnet – in Abgrenzung zum Randsortiment (vgl. Erläuterungen zu Ziel 5) – den Hauptteil des Warenangebotes, der nach herrschender fachlicher Meinung einem bestimmten Sortimentsbereich zuzuordnen bzw. entsprechend zu klassifizieren ist und zudem hinreichend scharf konturiert werden kann. Das Kernsortiment bestimmt somit in der Regel auch die Art eines Einzelhandelsbetriebes.

Die Zentrenrelevanz eines Sortiments bestimmt sich gemäß Ziel 2 anhand zweier Kriterien: Den in Anlage 1 genannten Sortimenten als festem verbindlichen Kern von zentrenrelevanten Sortimenten und den in den ortstypischen Sortimentslisten als zentrenrelevant festgelegten Sortimenten.

Stets zentrenrelevant in Nordrhein-Westfalen sind zunächst die in Anlage 1 genannten Sortimente. Diese Sortimente prägen in besonderem Maße die Angebotsstruktur nordrhein-westfälischer Innenstädte, wie auch der Innenstädte bundesweit. In ihrem Zusammenspiel leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Vielfalt des innerstädtischen Einzelhandelsangebotes. Nicht zuletzt aufgrund ihrer Magnetfunktion tragen sie sehr wesentlich zur Belebung (Passantenfrequenz) sowie Attraktivität der Innenstädte bei. Die Sortimente gemäß Anlage 1 wurden auf der Grundlage einer Analyse der Verteilung der sortimentspezifischen Verkaufsflächen nach Lagen innerhalb und außerhalb der nordrhein-westfälischen Innenstädte, der Sortimentsstruktur in den untersuchten nordrhein-westfälischen Gemeinden sowie der Auswertung vorliegender ortstypischer Sortimentslisten gutachterlich ermittelt (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011). Bei den Sortimenten gemäß Anlage 1 wurden die Teilsortimente ausgenommen, bei denen die Untersuchung von Junker und Kruse ergeben hatte, dass eine ortstypische Differenzierung sinnvoll sein könnte. Bei den Sortimenten gemäß Anlage 1 handelt es sich damit um

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

den verbindlichen Kern an Sortimenten, der stets als zentrenrelevant anzusehen ist und hinter den die Gemeinden bei der Konkretisierung der Zielvorgabe nicht zurückfallen können. Diese Sortimente geben damit einen landesplanerischen Mindeststandard zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche vor.

Daneben wird zur Konkretisierung der Zentrenrelevanz der Sortimente aber auch auf die örtlichen Verhältnisse Bezug genommen – und zwar insofern, als neben den für ganz Nordrhein-Westfalen geltenden Sortimenten gemäß Anlage 1 auf die vor Ort als zentrenrelevant festgelegten Sortimente (ortstypische Sortimentslisten) zurückgegriffen wird. Über die in Anlage 1 genannten Sortimente hinaus, die lediglich den gemeinsamen Kern an zentrenrelevanten Sortimenten in Nordrhein-Westfalen bezeichnen, kann es in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen weitere Sortimente mit Zentrenrelevanz geben. Um auch insoweit einen angemessenen, auf die örtlichen Verhältnisse bezogenen Schutz zu gewährleisten, können die Gemeinden diese Sortimente in ortstypische Sortimentslisten aufnehmen.

Den Gemeinden wird damit ermöglicht, das Schutzniveau auf die jeweiligen örtlichen zentralen Versorgungsbereiche zuzuschneiden. Über die ortstypischen Sortimentslisten verbleibt den Gemeinden jenseits des für alle Gemeinden verbindlichen Kerns der Sortimente gemäß Anlage 1 ein gestaltbarer Rahmen, in dem das Integrationsgebot einer Konkretisierung zugänglich ist.

Bezüglich der Festlegung ortstypischer Sortimentslisten wird auf den Einzelhandels-erlass des Landes Nordrhein-Westfalen in der jeweils gültigen Fassung verwiesen. Räumlich bezieht sich das Integrationsgebot auf "zentrale Versorgungsbereiche". Dieser Begriff wird nicht nur im Baugesetzbuch und in der Baunutzungsverordnung an vielen Stellen genannt, sondern ist auch zentraler Bestandteil des Raumordnungsrechts (so etwa § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).

Zentrale Versorgungsbereiche können sich sowohl aus den tatsächlichen Verhältnissen (so im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB) als auch aus planerischen Festsetzungen und Darstellungen ergeben (vgl. § 9 Abs. 2a BauGB). Daran knüpft Ziel 2 an.

Soweit der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche auf die tatsächlichen Gegebenheiten Bezug nimmt, kann er aufgrund der zu den oben genannten Vorschriften ergangenen Rechtsprechung, insbesondere zu § 34 Abs. 3 BauGB, bestimmt werden.

Zentrale Versorgungsbereiche sind danach räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Innenstädte sind, in der Regel als Versorgungsbereiche zentral, weil sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung nicht nur der Versorgung ihrer Bewohner dienen, sondern auf einen Kundenkreis aus einem größeren Einzugsbereich ausgerichtet sind. Für Innenstädte ist typisch, dass in ihnen ein breites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird (BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7.07 = BVerwGE 129, 307). Versorgungsbereiche sind jedoch nicht nur dann "zentral", wenn sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung der gemeindeweiten bzw. übergemeindlichen Versorgung dienen, sondern auch Bereiche für die Grund- oder Nahver-

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

sorgung können zentrale Versorgungsbereiche i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB sein (OVG NRW, Urt. v. 11.12.2006, 7 A 964.05 = BauR 2007, 845).

Zentrale Versorgungsbereiche können sich nicht nur aus den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen, sondern auch aus entsprechenden gemeindlichen Planungen ergeben. Gemäß Ziel 2 wird die Ansiedlung von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten auch in solchen zentralen Versorgungsbereichen erlaubt, die von den Gemeinden als zentrale Versorgungsbereiche festgelegt wurden.

Intention des Landes ist es ausweislich der Begründung zum LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel –, eine nachhaltige Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) zu unterstützen – und zwar durch die Stärkung der Zentren, eine kompakte Siedlungsentwicklung und eine Reduzierung der Freirauminanspruchnahmen. Die in Ziel 2 vorgegebenen landesplanerischen Kriterien stellen sicher, dass dieser auch mit dem Integrationsgebot verfolgte Zweck nicht durch Gemeinden unterlaufen werden kann, indem sie an städtebaulich nicht integrierten Standorten neue zentrale Versorgungsbereiche planen. Bauleitplanung für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten ist damit nur dort möglich, wo aufgrund der vorhandenen örtlichen Gegebenheiten wesentliche Bedarfsfunktionen erfüllt werden können. Auch hierbei geht es um eine Vorgabe für die Verortung von Bauleitplanung für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten. Es geht insofern nicht um die Vorgabe allgemeiner Kriterien für neue zentrale Versorgungsbereiche.

Die Planung zentraler Versorgungsbereiche durch die Gemeinden ist mit erheblichen Rechtswirkungen insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit von Einzelhandels-großvorhaben verbunden. Deshalb scheint eine verfahrensmäßige Beteiligung der Öffentlichkeit und der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie eine Abwägung i. S. v. § 1 Abs. 7 BauGB und ein Beschluss durch den Rat der Gemeinde für die Planung neuer zentraler Versorgungsbereiche erforderlich. Es bietet sich in diesem Zusammenhang an, entsprechend den Verfahren nach §§ 3 ff. BauGB Beteiligungen auch bei der Aufstellung eines gemeindlichen Einzelhandels-konzepts durchzuführen. Die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen gemeindlichen Einzelhandelskonzepts i. S. v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Zentrale Versorgungsbereiche können zur verfahrensmäßigen Absicherung der damit verbundenen Rechtswirkungen auch im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Näheres zur Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche findet sich im Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen in der jeweils gültigen Fassung.

Der Nachweis, dass die in Ziel 2 vorgegebenen landesplanerischen Kriterien erfüllt sind, muss sich aus der Begründung zum Flächennutzungsplan bzw. zum Bebauungsplan ergeben.

Die stetig rückläufige Zahl von flächenmäßig kleineren Lebensmittelgeschäften ist eine Entwicklung, die mit dem demographischen Wandel noch fortschreiten wird; insbesondere Lebensmittelsupermärkte mit Vollsortiment übernehmen zunehmend die Aufgabe der wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, den nahversorgungsrelevanten Sortimenten.

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

Diesem Bedürfnis der wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs trägt die Regelung zum einen bereits insofern Rechnung, als lediglich "Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO" in die zentralen Versorgungsbereiche verwiesen werden. Denn die Inbezugnahme auf § 11 Abs. 3 BauNVO stellt sicher, dass lediglich solche großflächigen Vorhaben, die nachteilige Auswirkungen auf (u. a.) zentrale Versorgungsbereiche haben können, von der Festlegung in Ziel 2 erfasst werden.

Gemäß Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.09.2008 (Nr. 2.8) bzw. Bericht der Arbeitsgruppe "Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO" vom 30. April 2002 (ZfBR 2002, S. 598) „reicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grundsätzlich aus, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels zu treffen. Auch bei Erreichen der Großflächigkeitsschwelle von 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche [...] und oberhalb des Regelvermutungswertes von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche können Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bezeichneten Auswirkungen (z. B. auf Verkehr, Umwelt, Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und die verbrauchernahe Versorgung) nicht vorliegen.“ Gehen von einem Vorhaben nicht die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bezeichneten Auswirkungen aus, unterliegt eine dieses Vorhaben zulassende Bauleitplanung auch nicht den Vorgaben des Integrationsgebots.

Die in Ziel 2 formulierte Ausnahmeregelung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Neuansiedlung oder Erweiterung eines solchen Betriebes des Lebensmitteleinzelhandels unter Umständen die Darstellung und Festsetzung eines Sondergebietes für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO erfordern kann. Zur Sicherung einer wohnortnahen Versorgung vor allem mit Lebensmitteln kann es ausnahmsweise geboten sein, von der sonst geltenden Bindung des zentrenrelevanten Einzelhandels an die zentralen Versorgungsbereiche abzuweichen.

Während eine solche Ausnahme der Sicherung der Nahversorgung dient, dürfen die Innenstädte und örtlichen Zentren durch die Ansiedlung solcher Vorhaben nicht geschwächt werden. Auch nach der Untersuchung von Junker und Kruse "stellen die Warengruppen aus dem Bereich der täglichen Bedarfsdeckung wichtige Frequenzbringer dar" – und zwar in den zentralen Versorgungsbereichen aller Hierarchiestufen, mit Ausnahme der Hauptgeschäftszentren der Oberzentren (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 28). Der LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – bindet die Ausnahme daher an enge und abschließende Voraussetzungen. Diese stellen sicher, dass die Ausnahme nur in sachlich begründeten Fällen greift und das mit dem Integrationsverbot verbundene Ziel nicht unterlaufen wird.

So kann die Voraussetzung gemäß dem ersten Spiegelstrich, d. h. eine Lage ist in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen nicht möglich, bei sehr kleinteilig parzellierten zentralen Versorgungsbereichen im ländlichen Raum erfüllt sein.

Nach dem zweiten Spiegelstrich kommt eine solche Bauleitplanung zur Ansiedlung eines Vorhabens im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur zur Gewährleistung einer "wohnortnahen" Versorgung in Betracht. Diese Voraussetzung ist von den jeweiligen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten abhän-

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

gig. Sie setzt in der Regel die fußläufige Erreichbarkeit voraus, mindestens aber die Erreichbarkeit mit dem Öffentlichen Personennahverkehr.

Zu der Bestimmung einer wesentlichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche – dritter Spiegelstrich – wird auf die entsprechenden Erläuterungen zu Ziel 3 verwiesen.

Die Voraussetzungen für die Ausnahme sind im Ziel abschließend aufgeführt; der Nachweis für das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen ist durch die Gemeinde zu führen.

#### **Zu 3 Ziel Beeinträchtungsverbot**

Die Zentrenverträglichkeit der durch die Darstellung und Festsetzung von Kerngebieten und Sondergebieten für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO ermöglichten Einzelhandelsnutzungen hängt sowohl vom Standort als auch von Art und Umfang des möglichen Warenangebotes ab. Aus diesem Grund stellt Ziel 3 auf die wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche durch zentrenrelevante Sortimente ab. Das raumordnerische Beeinträchtungsverbot belässt der Gemeinde einen gegenüber dem allgemeinen Kongruenzgebot größeren Spielraum, stellt jedoch gleichzeitig sicher, dass zentrale Versorgungsbereiche der Standortgemeinde und der benachbarten Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Das Beeinträchtungsverbot wird durch überörtliche Interessen getragen. Zwar hat das Beeinträchtungsverbot auch städtebauliche Bedeutung für die jeweilige örtliche kommunale Planung, wie sich aus § 2 Abs. 2 und § 34 Abs. 3 BauGB ergibt. Das schließt allerdings eine Raumbedeutsamkeit nicht aus. Soweit die Versorgungsbereiche eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen (in der Regel Mittel- und Oberzentren), ist mit dem Beeinträchtungsverbot zugleich die zentralörtliche Versorgungsfunktion der jeweiligen Gemeinde im Hinblick auf den Einzelhandel geschützt. Überörtliche Interessen rechtfertigen die Festlegung aber auch dann, wenn die jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche keine überörtliche Versorgungsfunktion haben. Aufgabe der Raumordnung ist es u. a., die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Diese Aufgabe stellt das Gesetz in einen Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept. Dieses soll eine ausreichende Versorgung auch wenig mobiler Bevölkerungsgruppen sichern. Hierbei handelt es sich um überörtliche Interessen, die das Beeinträchtungsverbot unterstützen soll.

Dass der Begriff der "wesentlichen Beeinträchtigung" eines Versorgungsbereichs justitiabel ist, hat grundlegend die Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB gezeigt (BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/07 = BVerwGE 129, 307). Auf diese Rechtsprechung kann daher auch zur Auslegung des Beeinträchtungsverbots des LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – zurückgegriffen werden.

Danach ist eine wesentliche Beeinträchtigung eines zentralen Versorgungsbereichs in jedem Fall anzunehmen, wenn die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird. Eine solche Funktionsstörung liegt vor, wenn der zentrale Versorgungsbereich sei-

nen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann.

Bei allgemeinen Kerngebietsausweisungen ohne konkret anstehende Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO sind die Auswirkungen dieser Bauleitplanung durch eine "Worst-Case-Betrachtung" zu ermitteln.

#### **Zu 4 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche**

Die im Rahmen der bereits erwähnten Untersuchung ("Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011) durchgeführte prognostische Modellrechnung zur Erweiterung und Ansiedlung von drei Möbelfachmärkten in der Region Südwestfalen verdeutlicht exemplarisch das komplexe Wirkungsgeflecht regionaler Auswirkungen entsprechender Vorhaben. Neben möglichen negativen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (eher bei Neuansiedlungen als bei Erweiterungsvorhaben) konnten insbesondere negative Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung sowie weitere negative Folgewirkungen, z. B. im verkehrlichen Bereich (deutlich verkehrsinduzierende Wirkung), nachgewiesen werden. In der Untersuchung wurde dabei festgestellt, dass das Ausmaß negativer Auswirkungen in der Region neben der Gesamtdimensionierung eines Ansiedlungsvorhabens vor allem auch von der Relation abhängt, in der der Vorhabensumsatz, unter Berücksichtigung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes, zur lokalen einzelhandelsrelevanten Kaufkraft einer Gemeinde steht. Bei bereits sehr hohen Zentralitäten einer Standortgemeinde können auch vergleichsweise geringe Zuwächse in besonderem Maße schädliche Auswirkungen in der Region hervorrufen.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das System der zentralen Orte im LEP NRW vor allem auf der Bevölkerungsverteilung in Nordrhein-Westfalen basiert, ist eine Orientierung auch des nicht zentrenrelevanten Einzelhandels am lokalen, einzelhandelsrelevanten Kaufkraftpotential angebracht und zielführend, um eine möglichst verbrauchernahe und verkehrsmindernde Versorgung im Sinne der oben genannten Grundsätze der Raumordnung zu gewährleisten. Soweit es sich um die Erweiterung eines vorhandenen Betriebes handelt, ist der vorhandene Bestand dieses Betriebes in die Bewertung einzubeziehen. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes scheidet aus wettbewerbsrechtlichen Gründen aus.

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

Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (z. B. Garten-, Möbel-, Bau- oder Heimwerkerfachmärkte) sind für die Funktionsfähigkeit von zentralen Versorgungsbereichen nicht zwingend erforderlich und lassen sich dort häufig auch nicht verträglich unterbringen. Sie beschränken sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit langfristigen Gütern, besitzen einen hohen Flächenbedarf für die Präsentation und Lagerung der Waren und erzeugen erheblichen Verkehr.

Neben dem nicht zentrenrelevanten Kernsortiment weisen Fachmärkte in der Regel auch zentren- und nicht zentrenrelevante Randsortimente auf.

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

Die vorliegende Regelung ermöglicht es, Bauleitplanung für die o. g. Vorhaben unter den im Ziel genannten Voraussetzungen auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, aber innerhalb der Allgemeinen Siedlungsbereiche zu betreiben. Zugleich soll mit Ziel 5 aber auch vermieden werden, dass das raumordnerische Integrationsgebot (in Ziel 2) unterlaufen wird. Zentrenrelevante Sortimente von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb zentraler Versorgungsbereiche werden durch Ziel 5 daher in zweifacher Hinsicht begrenzt. Zum einen darf der Anteil zentrenrelevanter Sortimente 10 % der Verkaufsfläche nicht übersteigen; zum anderen muss es sich bei vorhandenen zentrenrelevanten Sortimenten um "Randsortimente" handeln. Sobald diese Voraussetzungen nicht vorliegen, handelt es sich bei dem Vorhaben um ein solches mit zentrenrelevantem Kernsortiment, das gemäß Ziel 2 nur in zentralen Versorgungsbereichen verwirklicht werden darf. Diese Begrenzung stellt sicher, dass der Schutz der zentralen Versorgungsbereiche durch Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb zentraler Versorgungsbereiche nicht wieder in Frage gestellt wird.

Zur Auslegung des Begriffs der "Randsortimente" kann auf die zu dieser Frage ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Danach haben Randsortimente lediglich ergänzenden Charakter und stehen in Beziehung zum Kernsortiment. Randsortimentsangebote müssen dem Kernsortiment in Umfang und Wichtigkeit deutlich untergeordnet sein ("keine ins Gewicht fallende Bedeutung"); Merkmale dieser Unterordnung sind vor allem die jeweiligen Anteile an der Gesamtverkaufsfläche sowie am Gesamtumsatz des jeweiligen Betriebes (vgl. u. a. OVG NRW, Ur t. v. 22.06.1998, 7a D 108/96.NE = BauR 1998, 1198; OVG Rheinland-Pfalz, Ur t. v. 24.08.2000, 1 C 11457/99 = BauR 2011, 221; Thüringer OVG, Ur t. v. 21.08.2001, 1 KO 1240/97 = juris; OVG NRW, Ur t. v. 26.01.2000, 7 B 2023/99 = BauR 2000, 1021). Ist dies nicht der Fall, stellen sie ein wesentliches Standbein des Einzelhandelsbetriebes und damit kein "Rand"sortiment mehr dar (OVG NRW, Ur t. v. 26.01.2000, 7 B 2023/99 = BauR 2000, 1021).

Ausgangspunkt für die Begrenzung des Umfangs der zentrenrelevanten Randsortimente in einem Sondergebiet für solche Vorhaben auf maximal 10 % der Verkaufsfläche ist ebenfalls die Rechtsprechung zum Begriff "Randsortiment".

Da zentrenrelevante Randsortimente nicht selten eine im Vergleich zum Kernsortiment doppelt so hohe Flächenproduktivität aufweisen, kann mit zentrenrelevanten Randsortimentsangeboten auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche ein Umsatzanteil von 20 % am Gesamtumsatz des jeweiligen Betriebes erwirtschaftet werden, die Umsätze durch ggf. noch zusätzlich vorhandene nicht-zentrenrelevante Randsortimentsangebote noch nicht mitgerechnet. Bei höheren Randsortimentsanteilen würde es sich nach den von der Rechtsprechung definierten Kriterien nicht mehr um ein Randsortiment handeln. (vgl. dazu "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011)

Eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Verkaufsfläche entspricht auch den tatsächlichen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen. Die Untersuchung belegt, dass die Anteile zentrenrelevanter Randsortimente der 637 untersuchten Möbel-, Bau- und Gartenmärkte in nordrhein-westfälischen Gemeinden – unabhängig von der siedlungsräumlichen Lage –

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

mehrheitlich innerhalb einer Spannweite von 5 - 8 % und somit unter 10 % liegen. Die Begrenzung ist insofern als ökonomisch tragfähig anzusehen und stellt keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Rechte der Unternehmer dar. Von den 637 in der Untersuchung von Junker und Kruse betrachteten Möbel-, Garten- und Baufachmärkten weisen lediglich 21 Fachmärkte einen im Schnitt höheren Anteil zentrenrelevanter Randsortimente auf; es handelt sich dabei überwiegend um Möbelfachmärkte mit einer Gesamtverkaufsfläche zwischen 10.000 m<sup>2</sup> und 30.000 m<sup>2</sup> (vgl. dazu "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 50). Da in dieser Größenordnung das Gefährdungspotential zentrenrelevanter Sortimente für zentrale Versorgungsbereiche schon angesichts ihres absoluten Anteils aber auch besonders schwerwiegend ist, ist der insoweit bestehende nicht unerhebliche Eingriff gerechtfertigt. Die spürbare Beschränkung betrifft genau jene Vorhaben, die den Schutzzweck (zentrale Versorgungsbereiche) in besonderer Weise gefährden.

Die Festlegung der 10 %-Grenze basiert wie oben beschrieben auch auf der von Junker und Kruse durchgeführten Untersuchung zu den marktüblichen Anteilen zentrenrelevanter Randsortimente (siehe "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 34 ff.). Bei dieser Untersuchung wurden nicht nur die gemäß Anlage 1 zentrenrelevanten Sortimente berücksichtigt, sondern auch die ortstypischen zentrenrelevanten Sortimente, wobei in Fällen, in denen sich die ortstypischen Sortimente in den Gemeinden unterscheiden, die mehrheitlich in den Gemeinden vorgefundene Einteilung zu Grunde gelegt wurde. Auf dieser empirischen Basis wurden die o. g. marktüblichen Anteile (5 - 8 %) zentrenrelevanter Randsortimente ermittelt. Dies ist bei der Frage zu berücksichtigen, wie weit der maximal mögliche Anteil an zentrenrelevanten Randsortimenten tatsächlich ausgeschöpft werden sollte.

Die Begrenzung des Umfangs der zentrenrelevanten Randsortimente auf maximal 10 % der Verkaufsfläche bezieht sich auf *ein* Sondergebiet. Bei Erweiterungen bestehender Betriebe ist dabei das gesamte Vorhaben in den Blick zu nehmen.

#### **Zu 6 Grundsatz Nicht zentrenrelevante Kernsortimente: Verkaufsfläche zentrenrelevanter Randsortimente**

Insbesondere bei Möbelfachmärkten mit mehr als 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche besteht die Tendenz, den Anteil der zentrenrelevanten Randsortimente an der Verkaufsfläche erheblich auszuweiten. Dies verschärft die Konkurrenz zwischen zentrenrelevanten Randsortimentsangeboten an städtebaulich nicht integrierten Standorten auf der einen Seite sowie mehrheitlich kleinteiligen Fachangeboten in zentralen Versorgungsbereichen auf der anderen Seite. Gerade bei großformatigen Märkten mit mehr als 10.000 m<sup>2</sup> Gesamtverkaufsfläche kann das Randsortimentsangebot eine hohe quantitative Bedeutung im (sowohl absoluten als auch relativen) Vergleich zu bestehenden Angeboten in umliegenden zentralen Versorgungsbereichen einnehmen. Insbesondere in kleineren Mittelzentren übersteigt das zentrenrelevante Randsortiment eines großflächigen Fachmarktes vom absoluten Angebotsvolumen her schnell das vergleichbare Fachangebot innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche der entsprechenden Gemeinde. Daher kommt auch die Untersuchung von Junker und Kruse zu dem Schluss, dass eine absolute und nicht nur eine relative Begrenzung

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

der zentrenrelevanten Randsortimente außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche notwendig ist (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 51, 52).

Eine absolute Begrenzung auf landesplanerischer Ebene muss dabei zugleich der in der Untersuchung belegten Erkenntnis Rechnung tragen, dass das Gefährdungspotential zentrenrelevanter Randsortimente aufgrund der Heterogenität Nordrhein-Westfalens nicht auf einen allgemeingültigen Wert gebracht werden kann (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 52). Vor diesem Hintergrund kann die absolute Begrenzung lediglich in Gestalt eines raumordnerischen Grundsatzes erfolgen. Die für eine Zielfestlegung erforderlich abschließende Abwägung eines absoluten Schwellenwertes ist auf der Ebene der Landesplanung nicht rechtssicher möglich.

Bei der Festlegung des Schwellenwertes bei einer Verkaufsfläche von 2.500 m<sup>2</sup> war das Gefährdungspotential von Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO leitend. Für das Gefährdungspotential zentrenrelevanter Randsortimente von Vorhaben mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment maßgeblich sind die zu befürchtenden nachteiligen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche unter Berücksichtigung der Siedlungs- und Warenangebotsstruktur in Nordrhein-Westfalen.

Je größer der Anteil zentrenrelevanter Randsortimente wird, desto mehr sind die Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevantem Randsortiment darauf angelegt, einen eigenständigen "Mitnahmeeffekt" durch die zentrenrelevanten Randsortimente zu generieren. Denn ab einer bestimmten Betriebsgröße ist die Grenze einer realistisch erzielbaren Kaufkraftabschöpfung durch vorhandene nicht zentrenrelevante Kernsortimentsangebote erreicht. Dies löst für die betroffenen Unternehmen den ökonomischen Zwang aus, einen Teil der Soll-Umsätze mit (auch zentrenrelevanten) Randsortimentsangeboten zu erzielen. Diese Tendenz besteht nach der Untersuchung von Junker und Kruse ab einer Verkaufsfläche von 10.000 m<sup>2</sup> (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 51). Bei Vorhaben dieser Größenordnung bewirkt die relative Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente gemäß Ziel 5 auf 10 % der Verkaufsfläche, dass der absolute Anteil zentrenrelevanter Randsortimente nicht mehr als 1.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche beträgt. Da zumal die besonders problematischen Möbelmärkte mit zwischen 10.000 m<sup>2</sup> und 30.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche dabei im Schnitt sogar mehr als 10 % zentrenrelevanter Randsortimentsanteile aufweisen, bewirkt bereits die relative 10 %-Schwelle eine spürbare Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente.

Ein niedriger Schwellenwert als 2.500 m<sup>2</sup> ist mit Blick auf die typischen Größenverhältnisse von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten in Nordrhein-Westfalen nicht geboten.

Dies gilt zumal, da auch die überaus heterogenen örtlichen Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen nicht nach einer früher einsetzenden landesplanerischen Steuerung verlangen. Erst ab einer Schwelle von 2.500 m<sup>2</sup> besteht generell auch auf Landesebene ein Gefährdungspotential durch zentrenrelevante Randsortimente.

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

Dies lässt sich für Nordrhein-Westfalen aus dem Verhältnis von innerstädtischen Verkaufsflächen für zentrenrelevante Sortimente und hierzu potentiell in Konkurrenz tretenden zentrenrelevanten Randsortimenten von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten ableiten. Rund 10 % der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen haben mehr als 80.000 Einwohner. Knapp die Hälfte der 187 Mittelzentren und auch zahlreiche Nebenzentren in den Oberzentren weisen hingegen eine Einwohnerzahl von teilweise sogar deutlich weniger als 50.000 Einwohnern auf. Geht man, wie in der Untersuchung von Junker und Kruse, von einem innerstädtischen Verkaufsflächenangebot in der Branche Glas, Porzellan, Keramik/Haushaltswaren in nordrhein-westfälischen Mittelzentren von im Schnitt 0,03 m<sup>2</sup> je Einwohner aus (vgl. "Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels", Junker und Kruse, Dortmund, Juni 2011, S. 51), bedeutet dies für ein Mittelzentrum mit etwas mehr als 80.000 Einwohnern statistisch ein innerstädtisches Verkaufsflächenangebot in dieser Branche von rund 2.500 m<sup>2</sup>. Ausweislich der o. g. Untersuchung gibt es bereits heute großformatige Möbelfachmärkte mit mehr als 25.000 m<sup>2</sup> Gesamtverkaufsfläche; verschiedene Ansiedlungen bzw. Planungen der letzten Jahre weisen noch deutlich größere Gesamtverkaufsflächen auf. Bei der relativen Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente auf maximal 10 % der Gesamtverkaufsfläche würde das zentrenrelevante Randsortiment eines Möbelfachmarkts solcher Größenordnung dem gesamten sortimentspezifischen innerstädtischen Verkaufsflächenvolumen einer Gemeinde mit 80.000 Einwohner entsprechen bzw. es sogar weit übersteigen und damit eine Gefahr für das innerstädtische Angebot bedeuten. Dies gilt erst recht in Gemeinden mit einer geringeren Einwohnerzahl und entsprechend geringerer innerstädtischer Verkaufsfläche.

Angesichts der oben dargestellten Einwohnerstruktur der Gemeinden Nordrhein-Westfalens und der zu beobachtenden Größenentwicklungen bei Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten scheint es sachgerecht, den Schwellenwert ausgehend von einer Gemeinde mit 80.000 Einwohnern zu berechnen und die Bauleitplanung für Verkaufsflächen von 25.000 m<sup>2</sup> (über die relative Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % hinaus) einem absoluten Schwellenwert von 2.500 m<sup>2</sup> zu unterwerfen.

Der Schwellenwert von 2.500 m<sup>2</sup> ist dabei als eine Art (umgekehrter) "Bagatellevorbehalt" festgelegt. Er beschreibt lediglich eine Obergrenze, ab der die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen regelmäßig davon auszugehen haben, dass zentrenrelevante Randsortimente außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen zu nachteiligen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche führen werden. Diese Obergrenze ist darauf angelegt, konkretisierend an die örtlichen Verhältnisse angepasst zu werden. Insbesondere in den kleineren Städten und Gemeinden wird es allein aus städtebaulichen Gründen angezeigt sein, eine deutlich geringere Verkaufsflächengrenze für zentrenrelevante Randsortimente festzusetzen, während die (wenigen) größeren Städte diesen Wert ggf. im Wege der Abwägung überwinden können.

Gegen diesen Schwellenwert kann dabei nicht erfolgreich eingewandt werden, dass er zu dem in mehreren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes kritisierten sog. "Windhundrennen" potentieller Investoren und Bauantragsteller führt. Den Gemeinden wird es aufgrund des Bestimmtheitsgrundsatzes und des Erfordernisses, eine gerechte Abwägung vorzunehmen, in aller Regel nicht möglich sein, "offene" Sondergebiete als Angebotspläne im Bebauungsplan festzusetzen. Bei vorhabenbe-

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

zogenen Sondergebieten dagegen ist es möglich und nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes auch zulässig, entsprechende betriebsbezogene Festsetzungen, beispielsweise durch eine weitere Unterteilung der Sondergebiete, zu treffen. Sofern es sich dabei um Erweiterungsvorhaben handelt, sind die bestehenden zentrenrelevanten Randsortimente des jeweiligen Vorhabens einzubeziehen.

#### **Zu 7 Ziel Überplanung von vorhandenen Standorten**

Auch bereits bestehende Einzelhandelsstandorte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen können sich nachteilig auf das Zentrengefüge auswirken, wenn dort zentrenrelevante Sortimente angeboten werden. Außerhalb der regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereiche können sie sich auch nachteilig auf die mit Ziel 1 beabsichtigten Zielsetzungen auswirken: die Nutzungsmischung in den regionalplanerisch festgelegten allgemeinen Siedlungsbereichen, die Vorhaltung der regionalplanerisch festgelegten Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen für emittierende Betriebe sowie den Freiraumschutz.

Um dem Bestandsschutz alter Standorte, die mit den aktuellen Festlegungen nicht übereinstimmen, gerecht zu werden und eine Steuerung dort zu ermöglichen, kann eine Überplanung mit differenzierenden Sondergebietsfestsetzungen sinnvoll sein, die den baurechtlichen Bestandsschutz genießenden Bestand an Sortimenten und deren Verkaufsflächen festschreibt und einen Zuwachs ausschließt. Eine derartige Begrenzung ist in der Regel vorzusehen.

Eine Begrenzung auf den baurechtlichen Bestandsschutz kann jedoch zugleich die Aufhebung oder Änderung der zulässigen Nutzung eines Grundstücks bedeuten. Würde eine Begrenzung auf den baurechtlichen Bestandsschutz innerhalb einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit der Nutzung dargestellt und festgesetzt, könnte dies Entschädigungsansprüche gemäß § 42 BauGB auslösen. Satz 3 von Ziel 7 will das Entstehen solcher Entschädigungsansprüche verhindern. Die Kommunen sind deshalb in den Fällen, in denen eine Begrenzung der Sortimente und deren Verkaufsflächen auf die bestandsgeschützte Verkaufsfläche zu Entschädigungsansprüchen führen könnte, nicht verpflichtet, eine solche Begrenzung vorzusehen; stattdessen haben sie die Sortimente und deren Verkaufsflächen nur auf die zulässigen, wenn auch nicht bestandsgeschützten Verkaufsflächenobergrenzen zu beschränken.

Nur ausnahmsweise kommen geringfügige Erweiterungen der Verkaufsflächen in Betracht, wenn von der gesamten durch die Ausweisung dann ermöglichten Einzelhandelsnutzung keine wesentliche Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche erfolgt. Die Entscheidung, was "geringfügig" ist, ist vom Einzelfall abhängig. Neben dem wichtigsten Kriterium der fehlenden wesentlichen Beeinträchtigung ist bei der Beurteilung auch darauf zu achten, dass die Erweiterung im Verhältnis angemessen ist.

#### **Zu 8 Ziel Einzelhandelsagglomerationen**

Ziel 8 erstreckt die für die Planung von Einzelvorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO geltenden Regelungen auch auf Einzelhandelsagglomerationen und trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass auch mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe bei einer räumlichen Konzentration zu Auswirkungen wie bei Vorhaben i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO führen können (Beeinträchtigung zentraler

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

Versorgungsbereiche etc.). So gibt es Fälle, in denen in Gewerbegebieten eher unbeabsichtigt eine solche Agglomeration mit der Zeit heranwächst. Die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der eigenen Gemeinde oder benachbarter Gemeinden sind dann mit denen eines einzelnen großflächigen Einzelhandelsgroßbetriebes durchaus zu vergleichen. Die Zulässigkeit einer Agglomerationsregelung ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden (BVerwG Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = BVerwGE 141, 144).

Die Regelung in Ziel 8 zu den Einzelhandelsagglomerationen ist sinngemäß der für die Planung von Einzelvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO geltenden Regelungen gestaltet, wobei berücksichtigt wird, dass Einzelhandelsagglomerationen anders als Einzelvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht Produkt einer positiven Planung sind, sondern in der Regel eher unbeabsichtigt heranwachsen. Die Parallelität haben die Gemeinden bei der Auslegung von Ziel 8 zu berücksichtigen.

Regulativer Anknüpfungspunkt für die Handlungsanweisung an die nachgeordnete Planungsebene kann daher nicht das Verbot einer bestimmten Planung sein. Vielmehr wird den Gemeinden aufgegeben, außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche und außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung oder Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen (mit zentrenrelevanten Sortimenten) "entgegenzuwirken". Den Gemeinden wird damit eine Handlungspflicht auferlegt.

Wann eine "Einzelhandelsagglomeration" vorliegt, deren Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung die Gemeinden gemäß Ziel 8 entgegenzuwirken haben, lässt sich unter Berücksichtigung der entsprechenden Regelungen zur Planung von Einzelvorhaben bestimmen. Diese Regelungen greifen für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, d. h. für großflächige Einzelhandelsvorhaben, die nachteilige Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO haben können. Eine Einzelhandelsagglomeration im Sinne von Ziel 8 liegt vor, wenn mehrere selbstständige, auch je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe räumlich konzentriert angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen und davon raumordnerische Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO wie bei einem Einkaufszentrum oder einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen bzw. ausgehen können.

Wann konkret die in Gestalt des "Entgegenwirkens" begründete Handlungspflicht einsetzt, liegt zu einem gewissen Grad im Ermessen der planenden Gemeinde. Sie kann gegen die Entstehung von Einzelhandelsagglomerationen frühzeitig Vorsorge betreiben oder derartigen Entwicklungen auf einer späteren Stufe begegnen. Dieses ihr insoweit zustehende Ermessen ändert aber nichts daran, dass Ziel 8 der Gemeinde hinreichend bestimmte Handlungsanweisungen auferlegt.

Ein Verstoß gegen Ziel 8 Satz 1 ist spätestens dann gegeben, wenn tatsächlich eine neue Einzelhandelsagglomeration außerhalb eines Allgemeinen Siedlungsbereichs entstanden ist. Der Bestimmtheit eines Ziels steht nicht entgegen, dass der Gemeinde ein auf Konkretisierung angelegter Rahmen gesetzt wird, innerhalb dessen sie ihr planerisches Ermessen ausüben kann (ständige Rechtsprechung, siehe etwa BVerwG, Beschl. v. 14.04.2010, 4 B 78/09 = DVBl. 2010, 839).

Entsprechendes gilt für die Auslegung von Ziel 8 Satz 2, wonach den Gemeinden u. a. aufgegeben wird, der Entstehung neuer Einzelhandelsagglomerationen mit zen-

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

trenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken.

Enger wird die Handlungspflicht der Gemeinden, soweit sie bestehenden Einzelhandelsagglomerationen außerhalb Allgemeiner Siedlungsbereiche bzw. außerhalb zentraler Versorgungsbereiche (bei vorhandenen zentrenrelevanten Sortimenten) entgegenzuwirken hat. Denn in beiden Fällen liegt eine Einzelhandelsagglomeration mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bereits vor. Unter Verfestigung ist dabei etwa die Änderung der Sortimente bestehender Betriebe zu verstehen, während mit Erweiterung das Hinzutreten weiterer Einzelhandelsbetriebe zu einer bestehenden Agglomeration gemeint ist. Beidem müssen die Gemeinden entgegenwirken.

Den Gemeinden stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um der Entstehung, ggf. auch der Verfestigung oder Erweiterung solcher Einzelhandelsagglomerationen entgegenzuwirken, die auch das Bundesverwaltungsgericht beschrieben hat (BVerwG, Urt. v. 10.11.2011, 4 CN 9/10 = BVerwGE 141, 144):

- der Ausschluss der Nutzungsart „Einzelhandel“ nach § 1 Abs. 5 BauNVO,
- der Ausschluss sortimentsbezogener Einzelhandelstypen (Anlagentypen) gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO,
- die Gliederung des Plangebietes (räumlich nach unterschiedlichen Arten / Unterarten des Einzelhandels, geschoss- und anlagenbezogene Differenzierungen),
- die Festsetzung eines Sondergebietes für ein Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO (Fachmarktzentrum) und Untergliederung nach Sortimenten und (Sortiments-) Verkaufsflächen.

Ziel 8 kann dabei – als Auferlegen eines bestimmten Handelns – nicht weiter gehen als Ziel 2 oder 5. Es liegt daher im planerischen Ermessen einer Gemeinde, Einzelhandelsagglomerationen im Sinne von Ziel 8 mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten oder zentrenrelevanten Randsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche unter den in Ziel 2 bzw. 5 genannten Voraussetzungen nicht entgegenzuwirken.

## **Zu 9 Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte**

Regionale Einzelhandelskonzepte (REHK) stellen ein wichtiges informelles Instrument einer kooperativen Einzelhandelsentwicklung dar. Sie vermitteln zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen, basieren auf freiwilliger Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure aus Wirtschaft und Verwaltung und enthalten gemeinsam vereinbarte Regeln für die Ansiedlung großflächigen Einzelhandels. Auf dieser Grundlage ist es möglich, bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt solche Projekte, die mit den Zielsetzungen des Landes nicht vereinbar sind, entweder nicht weiter zu verfolgen oder entsprechend zu modifizieren. Der Wert solcher Konzepte liegt aus Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen aber auch darin, dass sie auch die in Zeiten des demographischen Wandels noch wichtiger werdende regionale Kooperation und Kommunikation fördern.

Der vorliegende Grundsatz betont die Wichtigkeit der REHK im Rahmen der Abwägung bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen. Dies wird vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der damit verbundenen Konzentration von Einrichtungen zunehmend wichtiger.

### 3. Festlegungen und Erläuterungen zum großflächigen Einzelhandel

---

Der Grundsatz richtet sich nur an REHK, für die von allen beteiligten Gemeinden Beitrittserklärungen (d.h. entsprechende Ratsbeschlüsse) gefasst worden sind. Bei kleinräumigen Kooperationsräumen sollen in jedem Fall nicht nur Abstimmungsmechanismen innerhalb des angestrebten Geltungsbereichs, sondern auch mit betroffenen Gemeinden außerhalb Bestandteil der REHK sein.

#### **Zu 10 Ziel Vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben im Sinne des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung**

Mit dieser Festlegung erfolgt eine Klarstellung, dass die in den Festlegungen 1 bis 8 enthaltenen Vorgaben für Kern- und Sondergebiete auch für vorhabenbezogene Bebauungspläne für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO gelten, soweit von § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB kein Gebrauch gemacht wird. Denn die raumordnerische Steuerung im vorliegenden LEP NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel – umfasst alle Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO.