

Rechtliche Stellungnahme
zur Aufrechterhaltung des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Neumünster
bei Umsetzung des Ratsbeschlusses vom 03.06.2014 in Sachen Firma Nortex

Prof. Dr. Birk

A Fakten und rechtliche Rahmenbedingungen

I Ausgangslage und Fragestellung

1. Ratsbeschluss vom 03.06.2014 in Sachen Nortex

Der Ratsbeschluss vom 03.06.2014 lautet wie folgt:

Bei der Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzept sind weitere verträgliche Entwicklungs- und Erweiterungsmöglichkeiten für das Unternehmen „Nortex“ am Sonderstandort „Grüner Weg“ zu berücksichtigen. Insbesondere soll es ermöglicht werden, vorhandene Verkaufsflächen für innenstadtrelevante Produkte für andere innenstadtrelevante Produkte auszutauschen. Dabei sollen die bisherigen Beschränkungen für bestimmte Produkte entfallen:

Dies heißt im Einzelnen:

- 1. Der Bebauungsplan ... soll in seinen planungsrechtlichen Festsetzungen so geändert werden, dass er auf der schon jetzt genehmigten BGF von 17.700 m² (Netto-Verkaufsfläche 14.200 m²) folgende Nutzungen zulässig sind:*

Höchstens für den Betrieb der Sortimente

<i>Schuhe:</i>	<i>1.600 m²</i>
<i>Reisebedarf:</i>	<i>800 m²</i>
<i>Lederwaren:</i>	<i>800 m²</i>
<i>Parfümerie/Drogerie:</i>	<i>800 m²</i>
<i>Lebensmittel/Getränke:</i>	<i>2.200 m²</i>
<i>auf der übrigen Fläche der Vertrieb von Bekleidungsartikeln.</i>	

- 2. Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept wird für den Sonderstandort B (Nortex/Grüner Weg) entsprechend angepasst.*

2. Fragestellung

Zu überprüfen ist die Frage, ob sich auf der Basis dieses Ratsbeschlusses das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Neumünster, einschließlich der geplanten Fortschreibung, aufrechterhalten lässt.

B Rechtliche Stellungnahme

I Rechtliche Einordnung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes

1. Entwicklungskonzept

Ein Einzelhandelskonzept ist ein städtebauliches Entwicklungskonzept i.S. des § 1 Abs. 6 Ziff. 11 BauGB. Bei städtebaulichen Entwicklungskonzepten stehen Aussagen zu angestrebten

städtebaulichen Entwicklungen des Gemeindegebietes oder Teilen hiervon in allen in Betracht kommenden städtebaulichen Angelegenheiten oder nur in Teilbereichen im Mittelpunkt.

Wir haben es beim Einzelhandelskonzept der Stadt Neumünster mit einem Teilbereich zu tun, der als planerische Konzeption zum Gegenstand haben soll, die Entwicklung der Einzelhandelsnutzungen im Stadtgebiet an einem hinreichend definierten Ziel auszurichten (vgl. Söfker, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg-Krautzberger, BauGB, § 1 Rdnr. 174).

Eine Einzelhandelskonzeption muss ein einzelhandelsbezogenes Entwicklungsziel benennen und dabei aufzeigen, wie dieses zu erreichen und (kumulativ) das erreichte Ziel zu erhalten ist.

2. Bauplanungsrechtliche Bedeutung

a) Allgemeines

Für eine Entwicklungskonzeption nach § 1 Abs. 6 Ziff. 11 BauGB (damit auch für eine Einzelhandelskonzeption) gilt, dass diese für sich genommen keine planungsrechtliche Vorentscheidung oder Bindung auslöst. Sie hat für die Bauleitplanung unterstützende Bedeutung. Diese Unterstützung besteht darin, dass die in der Entwicklungskonzeption zum Ausdruck gekommenen Ziele in die Abwägung eingestellt und zusammen mit den sonstigen abwägungsrechtlich relevanten Belangen abgewogen werden. Spätestens in diesem Zusammenhang ist zu überprüfen, ob die Entwicklungskonzeption in sich konsistent ist, also ein städtebaulich anerkanntes und relevantes Ziel aufweist und (wiederum kumulativ) die notwendigen Instrumentarien erkennbar sind, diese Ziele zu erreichen.

Eine Entwicklungskonzeption und damit ein Einzelhandelskonzept ist gleichsam die verbindende Klammer verschiedener Bebauungsplanfestsetzungen in unterschiedlichen Bebauungsplänen. Die Einzelhandelskonzeption wirkt als „allgemeiner Teil“ gleichlautender Bebauungsplanfestsetzungen, die (nur) in ihrer Gesamtheit geeignet sind, das in der städtebaulichen Entwicklungskonzeption niedergelegte Ziel zu erreichen.

Aus dieser Bedeutung einer Einzelhandelskonzeption leiten sich städtebauliche und planungsrechtliche Konsequenzen für eine Anpassung, Änderung oder Aufhebung eines solchen Konzeptes ab. Vorab ist festzustellen, dass die Entwicklungsziele auch eines Einzelhandelskonzeptes geändert oder aufgehoben werden können. Für die Änderung ist allerdings Voraussetzung, dass ein neues, dazuhin zulässiges Ziel bestimmt und dabei verdeutlicht wird, was die Abweichung für jene (Personen, Bebauungspläne usw.) bedeutet, die dem ursprünglichen Ziel unterworfen worden sind. Insoweit handelt es sich um abwägungsrelevante Gesichtspunkte, die bei der Entwicklung eines geänderten Ziels von Bedeutung sind und spätestens auf der Ebene des Bebauungsplans in der Abwägung geprüft und gewichtet werden müssen.

Es kann auch die Aufhebung eines Entwicklungsziels beschlossen werden. Hierfür gelten die vorstehenden Kriterien. Der Aufwand einer ordnungsgemäßen Abwägung im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens ist erheblich, weil zu verdeutlichen ist, aus welchem Grund die in der Entwicklungskonzeption festgehaltenen und von den zuständigen Gremien beschlossenen Kriterien bzw. Ziele in Zukunft in Wegfall kommen sollen.

Schließlich ist anerkannt, dass unter Aufrechterhaltung von Entwicklungszielen von diesen eine Abweichung möglich ist. Nach einem Urteil des VGH Baden-Württemberg (25.7.1995, 3 S 1288/93) muss sich allerdings die Abweichung auf neue Zielvorstellungen stützen, die ihrerseits in veränderten Konzepten, Bedürfnissen und tatsächlichen Entwicklungen ihren Grund haben müssen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Entwicklungskonzepte setzen, um rechtmäßig in Bebauungsplänen überführt zu werden, Entwicklungsziele voraus, die sich ihrerseits auf städtebauliche Erfordernisse stützen, in sich nachvollziehbar und rechtlich zulässigerweise umsetzbar sind.

b) § 9 Abs. 2 a BauGB

Diese gesetzliche Vorschrift eröffnet die Möglichkeit, für zentrale Versorgungsbereiche der Städte und Gemeinden durch einfache Bebauungspläne (§ 30 Abs. 3 BauGB) sicherzustellen. § 9 Abs. 2a lautet:

*Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden. **Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 zu berücksichtigen**, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält. In den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die diesen Versorgungsbereichen dienen, nach § 30 oder § 34 vorhanden oder durch einen Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, vorgesehen sein.*

(Hervorhebung vom Verfasser)

Über § 9 Abs. 2a BauGB wäre das hier interessierende städtebauliche Entwicklungskonzept die planungsrechtliche Grundlage für entsprechende Festsetzungen in einem einfachen Bebauungsplan.

3. Raumordnung

a) Raumordnungsrechtliche Rahmenbedingungen

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne

den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Der Landesentwicklungsplan 2010 (LEP 2010) hat verschiedene Raumordnungsziele ausformuliert

- Nr. 2.8.3 LEP 2010 Zentralitätsgebot
- Nr.2.8.4 LEP 2010 Beeinträchtungsverbot
- Nr. 2.8.5 LEP 2010 Konkurrenzgebot
- Nr. 2.8.6 LEP 2010 Integrationsgebot

Auf Inhalt und konkrete Bedeutung der Ziele ist hier nicht näher einzugehen. Es darf allerdings verdeutlicht werden, dass im Normenkontrollverfahren gegen DOC Neumünster das OVG Schleswig (und im Folgenden des Bundesverwaltungsgerichtes in der Abweisung der Revisionszulassungsbeschwerde) sehr intensiv geprüft und bestätigt hat, dass ein Verstoß gegen Ziele der Raumordnung durch die Ansiedlung des DOC Neumünster nicht vorlag; vgl. OVG Schleswig (22.4.2010) 1 KN 19/09. Dies konnte jedoch nur durch eine valide und in sich stimmige Wirkungsanalyse vom Büro Junker und Kruse erreicht werden.

b) Stellungnahme Landesplanung Schleswig Holstein

Sowohl im Verfahren für das DOC Neumünster als auch für das innerstädtische Einzelhandelszentrum hat die zuständige Landesplanungsbehörde verdeutlicht, dass ein raumordnungsrechtlicher Zielverstoß dann nicht vorliegt, wenn die beiden genannten Ansiedlungen in ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept eingebunden werden. Die Landesplanung hat im Verfahren Bebauungsplan Nr. 118 „Sondergebiete Oderstraße (FOC)“ mit Schreiben vom 12.11.2007 unter anderem ausgeführt:

Auf der Grundlage meiner bisherigen Stellungnahmen vom 2.3.2006 und 7.3.2007 zu den Planungsanzeigen vom 9.12.2005 und 15.2.2007 stelle ich aus raumordnerischer Sicht erneut fest, dass das Oberzentrum Neumünster gemäß 7.5 Abs. 1 Nr. 1 der Teilfortschreibung des Raumordnungsplanes grundsätzlich als Standort für die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrum (Factory- oder Designer-Outlet-Center) mit maximal 20.000 m² Verkaufsfläche als besondere Form des großflächigen Einzelhandels geeignet ist.

Unter der Voraussetzung, dass der Entwurf der Ziele und Grundsätze des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts für die Stadt Neumünster durch die Ratsversammlung verbindlich beschlossen wird, die Regelungen des Grundvertrages im weiteren Bauleitplanverfahren übernommen und wie in der Begründung zur Bauleitplanung aufgeführt weiter differenziert werden, zur Wiedervorlage entsprechender Nachweise vor dem Satzungsbeschluss über die Aufstellung der 32.

Änderung des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans Nr. 18 „Sondergebiet Oderstraße (FOC)“ kann bestätigt werden, dass der Ausnahmetatbestand zur Überwindung des städtebaulichen Integrationsgebotes nach Ziffer 7.5 Abs. 6 der Teilfortschreibung des Landesraumordnungsplanes erfüllt worden ist.

In der Stellungnahme vom 21.12.2012 zur Aufstellung der 37. Änderung des Flächennutzungsplans 1990 „Sondergebiet Einkaufszentrum Innenstadt“ und Aufstellung des Bebauungsplan Nr. 104 „Sondergebiet Einkaufszentrum Sager-Viertel“ der Stadt Neumünster wird unter Ziffer 2 ausdrücklich festgehalten:

Das Planvorhaben ist nicht Bestandteil des Beschlusses des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts der Stadt Neumünster vom 2.12.2008 geworden. Eine Fortschreibung des Konzeptes auf der Grundlage der vorliegenden gutachterlichen Untersuchungen wird aus hiesiger Sicht für erforderlich gehalten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die raumordnungsrechtlich vorgegebene Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB für das DOC und das innerstädtische Einkaufszentrum sich auf die beschlossene und seither ungesetzte Einzelhandelskonzeption der Stadt Neumünster stützt.

II Einordnung des Ratsbeschlusses vom 03.06.2014

1. Aufgrund einer ersten fachlichen Einschätzung des Gutachters konnte davon ausgegangen werden, dass unter bestimmten Voraussetzungen die mit dem Ratsbeschluss verbundene Abweichung hinsichtlich des zentren-relevanten Angebots im Wege einer Anpassung in das Einzelhandelskonzept unter Aufrechterhaltung des zugrundliegenden Gesamtsystems eingepflegt werden kann. Hinsichtlich der beabsichtigten Abweichungen bei den nahversorgungs-relevanten Sortimenten bestanden jedoch Bedenken, ob hiermit nicht die im Einzelhandelskonzept verankerte Grundkonzeption zur Nahversorgung im Kern in Frage gestellt sei. Diese Befürchtungen wurde durch die Stellungnahme der Landesplanung vom 03.12.2014, die zur geplanten 3. Bebauungsplanänderung Nortex abgegeben wurde, unterstrichen.

Von daher war die Vermutung, dass das Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor dem Hintergrund des Ratsbeschlusses zu Nortex nicht mehr aufrechtzuerhalten sein könnte, nicht von der Hand zu weisen.

Um diesbezüglich eine Klärung herbeizuführen und zudem einen möglichen Lösungsansatz aufzuzeigen, war die folgende nähere Betrachtung geboten.

Der Ratsbeschluss vom 03.06.2014 bringt zum Ausdruck, dass - losgelöst vom tatsächlichen Bestand - die Verkaufsflächenobergrenze im bestehenden Bebauungsplan, ausgedrückt durch die Angabe einer maximal zulässigen Bruttogeschossfläche für die Einzelhandelseinrichtung, aufrechterhalten bleiben soll. Zudem wurde beschlossen, dass das Einzelhandels- und Zentrenkonzept entsprechend anzupassen und damit ebenfalls grundsätzlich beizubehalten ist.

Die im Bebauungsplan bisher festgesetzten maximalen Bruttogeschossflächen werden zur Vergleichbarkeit mit dem üblichen Ansatz von 0,8 in Verkaufsflächen (Vk) umgerechnet.

Eine Gegenüberstellung der bisherigen Festsetzungen aus der 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 123 mit den Überlegungen des Ratsbeschlusses vom 03.06.2014 ergibt folgendes Bild:

Bezeichnung/Sortimente	BBP 123, 2. Änderung	Ratsbeschluss 03.06.2014
Gesamt VK	Nach Umrechnung: 14.200 m ² Vk	14.200 m ² Vk
Bekleidung	14.200 m ² Vk	14.200 m ² Vk
Schuhe	800 m ² Vk (Randsortiment)	1600 m ² Vk
Reisebedarf	800 m ² Vk (Randsortiment)	800 m ² Vk
Lederware	800 m ² Vk (Randsortiment)	800 m ² Vk
Parfüm/Drogeriewaren	-	800 m ² Vk
Lebensmittel	Nach Umrechnung: 1.600 m ² Vk	2.200 m ² Vk
Mindestverkaufsflächen Bekleidung*	10.200 m ² Vk	8.000 m ² Vk

* Definition Mindestverkaufsflächen Bekleidung: Bei voller Ausschöpfung aller Nicht-Bekleidungs sortimente ergäbe sich diese Verkaufsfläche als „Rest“ für Bekleidung

Der Vergleich der Festsetzung des Bebauungsplans 123, 2. Änderung mit dem Ratsbeschluss vom 03.06.2014 zeigt, dass Veränderungen in drei Positionen auftreten:

- Die Verkaufsfläche für Schuhe wird von 800 m² Randsortimente verdoppelt auf 1.600 m² Vk.
- Neu ausgewiesen werden soll Parfümerie/Drogerie mit 800 m² Vk.
- Die Fläche für Lebensmittel wird von 1.600 m² auf 2.200 m² Vk erhöht.

Entscheidend ist für die weitere rechtliche Überprüfung die Tatsache, dass sowohl im Bebauungsplan 123, 2. Änderung als auch im Ratsbeschluss vom 03.06.2014 davon ausgegangen wird, dass die **Sortimentsumschichtungen** stets innerhalb der Gesamtverkaufsfläche stattfinden. Eine Erhöhung der Verkaufsflächen ist mit diesen einerseits festgesetzten oder mit dem Ratsbeschluss andererseits angestrebten Regelungen **nicht** verbunden.

2. Konsequenzen der Umschichtung und deren Einordnung

Aus der dargestellten Umschichtungssystematik folgt, dass sämtliche „anderen Sortimente“ mit ihrer Verkaufsfläche die durch Bebauungsplan zugelassene Verkaufsfläche für Bekleidung mindern. Aus dem bestehenden Einzelhandels- und Zentrenkonzept lässt sich ableiten, dass in Neumünster (wie in vielen anderen Orten auch) Verkaufsflächen für Bekleidung besonders innenstadtbedeutsam und - wirksam sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Zielstellung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, nämlich den Schutz und die Entwicklung des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt, bei Realisierung des Ratsbeschlusses aufrechterhalten bleibt, wenn einerseits die derzeit zulässige maximale Verkaufsfläche für Bekleidung sinkt, gleichzeitig diese Verkaufsfläche durch andere, konkret benannte zentrenrelevante Sortimente belegt werden.

Diese Fragestellung wurde Junker und Kruse mit der Bitte um Bearbeitung vorgelegt. Junker und Kruse gelangt zu dem Ergebnis, dass mit der Umschichtung weg von Bekleidung hin zu anderen zentrenrelevanten Sortimenten in der im Ratsbeschluss vorgegebenen Größenordnung keine grundsätzliche Beeinträchtigung der Ziele des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes zu prognostizieren ist. Dies ergibt sich daraus, dass die Umschichtung dazu führt, dass „weniger Verkaufsfläche Bekleidung“ im Bereich der Fa. Nortex den zentralen Versorgungsbereich Innenstadt geringer beeinträchtigt, da weniger Umsatz Bekleidung aus der Innenstadt abgezogen werden würde. Gleichzeitig binden die angedachten anderen Sortimente bisher innerstädtische Kaufkraft in einem geringeren Umfang mit der Folge, dass im Saldo zumindest keine Schwächung des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt anzunehmen ist.

Bezüglich der Erweiterung der Verkaufsfläche für Schuhe kommt hinzu und ist entscheidend, dass diese in erster Linie dem spezialisierten und atypischen Teilangebot von Sonder- und Übergrößen dienen soll und hierdurch der spezialisierten Angebotsfunktion des Sonderstandorts insgesamt entspricht. Diese spezielle Ausrichtung führt zu geringeren Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich, als die Verkaufsfläche vermuten lässt.

Hinsichtlich der Erweiterung des Spielraums für nahversorgungsrelevante Sortimente weist Junker + Kruse darauf hin, dass diese nicht den bisherigen Grundsätzen zur Nahversorgung in zentralen Versorgungsbereichen oder an integrierten Standorten entspricht und somit grundsätzlich zu einer Beeinträchtigung führen könnte; dem ist zu folgen. Der mit Beschluss vom 03.06.2014 kommunalpolitisch verankerte „Ausnahmetatbestand“ lässt sich nach Einschätzung von Junker und Kruse nur vor dem Hintergrund in das fortzuschreibende EHK integrieren, dass mit der möglichen Ansiedlung eines Drogeriemarktes an dieser Stelle keine konkreten negativen Auswirkungen eines zentralen Nahversorgungsbereiches verbunden wären. Dies betrifft das Stadtteilzentrum Wittorf als nächst gelegenes Nahversorgungszentrum,

in dem jedoch ein entsprechendes Angebot nicht vorhanden ist, so dass kein vergleichbarer Anbieter betroffen sein könnte.

3. Ergebnis

Als Ergebnis und dessen Konsequenzen sind festzuhalten:

- a) Mit der Stellungnahme von Junker und Kruse ist davon auszugehen, dass das Einzelhandels- und Zentrenkonzept bei der geschilderten, dem Ratsbeschluss entsprechenden „Umschichtung“ weiterhin gültig und umsetzbar bleibt.
- b) Aufgrund der geschilderten Wirkungen ist auch nicht erkennbar, dass die genannte Umschichtung, in einem Bebauungsplan umgesetzt, zu raumordnungsrechtlichen Zielverstößen führt. Mit der gutachterlichen Äußerung von Junker und Kruse ist davon auszugehen, dass die Realisierung der Verkaufsflächen laut Ratsbeschluss – unter Berücksichtigung der verbindlich festgelegten Atypik im Bereich des Schuhsortiments - zumindest keine zusätzliche Beeinträchtigung des Zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt auslösen wird.
- c) Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass diese Beurteilung darauf fußt, dass Nortex als ein bestehender Sonderstandort in Übereinstimmung mit dem fortgeschriebenen Einzelhandels- und Zentrenkonzept - in einem Bebauungsplan mit klar definierten maximalen Verkaufsflächen und Sortimenten darstellt wird. Des Weiteren beschränkt sich der Ratsversammlungsbeschluss zu Nortex mit seinen formulierten „Ausnahmetatbeständen“ ausschließlich auf diesen konkreten Sonderstandort. Eine Übertragbarkeit auf andere Standorte im Stadtgebiet ist ausdrücklich weder damit verbunden noch beabsichtigt.

III Empfehlungen

Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept ist fortzuschreiben, um sowohl für die bisherigen als auch für zukünftige einzelhandelsrelevante Bauleitplanungen und Einzelbeurteilungen eine solide Abwägungsgrundlage zu erhalten.

Prof. Dr. Birk

Datum 5.11.2015