Drucksache Nr.: 0461/2003/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Bau-, Planungs- und Umwelt- ausschuss	22.09.2004	Ö	Endg. entsch. Stelle

Berichterstatter:

OBM

Verhandlungsgegenstand:

**Teilfortschreibung des
Landesraumordnungsplanes 1998
bezüglich vorbeugendem
Hochwasserschutz und Ansiedlung
großflächiger Einkaufseinrichtungen**

A n t r a g:

Der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss
nimmt die Stellungnahme der Verwaltung zur
Teilfortschreibung des Landesraumordnungs-
plans zur Kenntnis

Finanzielle Auswirkungen:

K e i n e

Begründung:

I. Sachverhalt

Aufgrund aktueller Handlungserfordernisse hat das Landeskabinett eine Teilfortschreibung des Landesraumordnungsplans 1998 beschlossen. Die wesentlichen Inhalte beziehen sich auf:

- Die Möglichkeiten und Erfordernisse, aufgrund der zu erwartenden zunehmenden Hochwasserereignisse in den Regionalplänen Gebiete mit besonderer Bedeutung für den Hochwasserschutz (Vorbehaltsgebiete und Vorranggebiete) auszuweisen:
- Eine Präzisierung und Anpassung der Vorschriften zur Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben an die in den vergangenen Jahren eingetretenen Entwicklungen.

Während die Vorschriften zum vorbeugenden Hochwasserschutz nicht weiter zu problematisieren sind, soll auf die beabsichtigten Vorschriften zum Einzelhandel näher eingegangen werden, da sie mittel- und unmittelbare Auswirkungen auf die zukünftige Ansiedlung von großflächigen Einzelvorhaben auch in Neumünster haben werden.

Ziel der Fortschreibung ist es, stärker als bisher zu einem abgestuften System der Zulässigkeit von großflächigen Einkaufseinrichtungen in den Oberzentren, Mittel- und Unterzentren sowie den sonstigen Gemeinden im Land zu kommen. Wesentliche Steuerungsgröße ist dabei die Angabe maximal zulässiger Verkaufsflächen in den verschiedenen Gemeindetypen, lediglich die Oberzentren sind von diesen Obergrenzen ausgenommen. Mit diesen neuen Vorgaben der Landesplanung soll der konkurrierende Standortwettbewerb im Lande stärker als bisher kanalisiert werden. Die Intention des Gesetzgebers im Einzelnen lässt sich gut an dem in Auszügen wiedergegebenen Begründungstext ablesen (s. **Anlage 1**).

Darüber hinaus wurden bestimmte, fachlich wirkende Gebote im Zusammenhang einer Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben konkretisiert. Bei diesen Geboten handelt es sich im Unterschied zu allgemein zu beachtenden Grundsätzen um **Ziele** der Landesplanung. Das heißt, die Städte und Gemeinden haben diese Vorgaben unmittelbar zu übernehmen und ohne Abwägungsspielraum in der Bauleitplanung umzusetzen. Wegen dieser grundsätzlichen Bedeutung - auch für zukünftige Stellungnahmen der Stadt zu Einzelhandelsansiedlungen in anderen Städten - werden diese Gebote kurz beschrieben:

1. Kongruenzgebot

Dieses Gebot /Ziel der Landesplanung bedeutet, dass Einzelhandelsvorhaben dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung der jeweiligen Gemeinde einschließlich ihres jeweils zu Grunde zu legenden Versorgungsbereichs (definiert als Nah- und Verflechtungsbereich) entsprechen müssen; d.h. Größenordnung und Struktur des Einzelhandels in einer Stadt sollen in Bezug auf die zu versorgende Bevölkerung und die örtliche Kaufkraft angemessen sein.

Die Angemessenheit von Einzelhandelseinrichtungen in den jeweiligen Gemeinden wird im Wesentlichen durch die Angabe von Verkaufsflächenobergrenzen (s. Anlage 1) ausgedrückt. Weiterer Prüfungsmaßstab ist, dass der bestehende Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschritten wird. Dies kann dazu führen, dass selbst in Oberzentren die weitere Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe dann beschränkt sein kann, wenn Sie Kaufkraft aus anderen Einzugsgebieten abschöpfen.

2. Zentralitätsgebot

Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit Nahversorgungs- oder zentrenrelevanten Sortimentsstrukturen und Dienstleistungszentren sind wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Zentralität nur in den zentralen Orten vorzusehen. Dieses Gebot hat insbesondere Wirkung für das Umland eines zentralen Ortes wie Neumünster. Die im Verflechtungsbereich liegenden Gemeinden (z.B. Wasbek) haben die Pflicht, bei ihrer zugestandenen Eigenentwicklung die Versorgungsfunktion des zentralen Ortes zu beachten. Damit werden den Rechten der im Nahbereich liegenden Gemeinden auf Eigenentwicklung dort inhaltliche Grenzen gesetzt, wo anderenfalls zu befürchten wäre, dass der zentrale Ort durch Abzug von Einkaufseinrichtungen wesentliche Teile seiner zentralörtlichen Ausstattung und Funktionen verlieren könnte.

3. Beeinträchtigungsverbot

Dieses Gebot wirkt in zweifacher Hinsicht: 1. sollen neu anzusiedelnde oder Erweiterungen von bzw. zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben nicht wesentlich die bestehenden zentralen Versorgungsbereiche (Innenstadt, Stadtteile und Nahversorgungsbereiche) der betreffenden Gemeinde beeinträchtigen. Zum 2. darf weiterhin die Funktionsfähigkeit bestehender und geplanter Versorgungszentren in benachbarten zentralen Orten nicht wesentlich tangiert werden. Dieses „interkommunale Rücksichtnahmegebot“ soll damit quasi den Rahmen des bestehenden zentralörtlichen Gefüges im Land und die unterschiedlichen (Einzelhandels-) Versorgungsaufgaben der Orte unterschiedlicher Zentralität schützen. Prüfungsmaßstab der Landesplanung soll dabei nicht uneingeschränkt die 10 % Rechtsprechung (Relevanzgrenze für Umsatzeinbußen und Kaufkraftabflüsse im Verhältnis benachbarter Gemeinden) sein. Das Beeinträchtigungsverbot kann vielmehr auch schon unterhalb dieses Grenzwertes tangiert sein (über die Ergebnisse einer Anwendung dieses Gebots im Falle der Erweiterung von Dodenhof in Kaltenkirchen soll hier nicht spekuliert werden, allerdings wird im Zusammenhang mit dem Kongruenzgebot eine wirksame Grundlage für die Stadt gesehen, ihre Interessen in bauleitplanerischen Beteiligungsverfahren der Citti-Erweiterung in Kiel zu vertreten).

4. Siedlungsstrukturelles und städtebauliches Integrationsgebot

Dieses Gebot gliedert sich in verschiedene Anforderungen:

- 4.1 Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit **nahversorgungsrelevanten** Sortimenten sind grundsätzlich nur im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet der Standortgemeinde zulässig. Mit dieser auf die Nahversorgung abzielenden Vorschrift soll eine städtebauliche Integration von Einzelhandelsgroßprojekten und damit eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden und die bestehenden Einzelhandelsstandorte im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu Lasten nicht integrierter Standorte geschützt werden.
- 4.2. Großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit **zentrenrelevanten** Kernsortimenten sind grundsätzlich nur an städtebaulich integrierten Standorten im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen der Standortgemeinde zulässig. Damit werden für zentren- oder innenstadtrelevante Sortimente weitergehende Anforderungen begründet. Diese sollen nur im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit Innenstädten oder Stadtteilzentren (zentrale Versorgungsbereiche) zulässig sein.

Im weiteren Text des Landesraumordnungsplans werden Anforderungen für Ausnahmen von dieser Regelung formuliert. Fachmärkte mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten (z.B. Baumärkte) sind auch außerhalb städtebaulich integrierter Lagen im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet zulässig.

Ein spezieller Absatz befasst sich zudem mit Discountmärkten unterhalb der Großflächigkeit. Wegen ihres Einzugsbereichs, der über die reine Nahversorgung hinaus geht, sollen diese zukünftig außer in Kerngebieten nur noch in Sondergebieten in Anbindung an bestehende oder geplante Nahversorgungszentren in integrierter Lage zulässig sein.

II. Stellungnahme

Das Land hat gebeten, bis zum 1. Oktober 2004 eine Stellungnahme zu den vorstehenden Änderungsabsichten abzugeben. Nach verwaltungsinterner Abstimmung wurde folgender Textentwurf entwickelt:

1. Hochwasserschutz

Die Absichten, den Landesraumordnungsplan bezüglich des Hochwasserschutzes fortzuschreiben, werden begrüßt. Nach den Erfahrungen aus den Hochwasserkatastrophen der letzten Jahre und den Veränderungen der Niederschlags-Charakteristika erscheint es dringend erforderlich, die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Hochwasserschutz zu identifizieren und für die verschiedenen Planungsebenen auf der Grundlage des Landesraumordnungsplans differenziert auszuweisen.

2. Einkaufseinrichtungen größeren Umfangs

Ebenfalls wird begrüßt, dass das Land, wenn auch spät, mit einer Teilfortschreibung des Landesraumordnungsplans 1998 auf die im Einzelhandel eingetretenen Entwicklungen reagiert. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn diese Vorschriften bei der Beurteilung zahlreicher, größerer Ansiedlungsfälle in der jüngsten Vergangenheit, z.B. der Erweiterung der Firma *Dodenhof* in Kaltenkirchen, schon zum Tragen gekommen wären. Die Präzisierung und Verschärfung des Kongruenzgebotes, des Zentralitätsgebots, des Beeinträchtigungsverbots sowie des siedlungsstrukturellen und städtebaulichen Integrationsgebots wird ebenfalls zustimmend zur Kenntnis genommen. Bei der Angabe der Verkaufsflächenobergrenzen erscheint jedoch die recht hohe zulässige Verkaufsfläche für Güter des gehobenen/aperiodischen/längerfristigen Bedarfs in den Unter- und Mittelzentren sowie den Stadtrandkernen bedenklich.

Die zukünftige Entwicklung von Standortagglomerationen - bestehend aus einem Frischemarkt, einem Lebensmitteldiscounter und einem weiteren Discounter (z. B. Drogerie) - kann durch die Anwendung der Abs. 6, 8 und 9 besser gesteuert werden. Zu fragen ist allerdings, ob die Regelung, dass Discounter auch mit weniger als 1.200 m² Geschossfläche nur in Kern- und in Sondergebieten zulässig sein sollen, nicht im Widerspruch zum Bundesrecht (BauGB, BauNVO) steht.

Die Verschärfung der Gebote als zu beachtende Ziele der Landesplanung führt einerseits dazu, dass die Abwehrmöglichkeiten der zentralen Orte und damit auch des Oberzentrums Neumünster gegenüber Ansiedlungsvorhaben von außerhalb gestärkt werden. Andererseits eröffnet gerade das siedlungsstrukturelle und städtebauliche Integrationsgebot der Landesplanung nunmehr vermehrt Möglichkeiten, in das Ansiedlungsgeschehen der Oberzentren im Sinne einer Flächensteuerung einzugreifen. Da jedoch diese Steuerung den zu beachtenden städtebaulichen Grundsätzen auch des Baugesetzbuches entspricht, werden diese Vorschriften akzeptiert, auch weil sie schwerpunktmäßig auf den Schutz bzw. die weitere Entwicklung der bestehenden Ver-

sorgungsstrukturen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung angelegt sind. Dies steht unter der Voraussetzung, dass die neuen Vorschriften von der Landesplanung strikt in allen Gemeinden angewendet und Abweichungen vermieden werden. Nur dadurch kann die Spirale von Aktion in einer Stadt und Reaktion in einer anderen Stadt durchbrochen und eine neue Vertrauens- und Verlässlichkeitskultur geschaffen werden.

Parallel zu diesen Vorschriften sollte die Landesplanung verstärkt die Aufstellung interkommunaler und regionaler Einzelhandelskonzepte fördern, um neben der rechtlichen Seite größere Einzelhandelsplanungen vermehrt auf eine sachliche Grundlage zu stellen. Dadurch können Konfliktlagen zwischen unterschiedlichen Gemeinden vermieden bzw. frühzeitig entschärft werden.

Anlage 1

Auszug:

aus der Begründung zur Teilfortschreibung des Landesraumordnungsplans betr. Einzelhandel

Mit der Zuweisung von Versorgungsaufgaben und damit der Akquisitionsmöglichkeiten für alle Gemeinden abgestuft nach ihrer zentralörtlichen Bedeutung wird eine langfristige und nicht ausschließlich wettbewerbsgesteuerte Konsumgüterbereitstellung in allen Teilräumen des Landes sichergestellt. Aus dieser Zielsetzung ergeben sich folgende Planungsgrundsätze zur Einzelhandelsentwicklung: Für Oberzentren sind keine Obergrenzen für die Ansiedlung von großflächigen Einkaufseinrichtungen landesplanerisch vorgegeben. In diesen Städten sollte zur Erhaltung der gestuften Versorgung –vom täglichen Bedarf für die innerörtliche kleinteilige Versorgung bis hin zur Versorgung mit Gütern des aperiodischen, höherwertigen, langfristigen oder spezialisierten Bedarfs für einen oberzentralen Einzugsbereich- ein gegliedertes inner-örtliches Zentrengefüge (City-Bereich, Nebenzentren) entwickelt werden, das unter Berücksichtigung der Versorgungsfunktionen für das Umland und gegebenenfalls unter Einbeziehung der Umlandgemeinden in städtebaulich vertretbarer Weise sowohl Verbraucher als auch Geschäftsinteressen berücksichtigt und differenziert allen Betriebstypen und Angebotsformen des Einzelhandels angemessenen Entwicklungsspielraum ermöglicht. Durch entsprechende Ausweisungen im Rahmen der Bauleitplanung kann ein solches Konzept umgesetzt werden. Dadurch würde auch den zum Einzugsbereich gehörenden Städten und Gemeinden signalisiert, dass geeignete Schritte zur übergemeindlichen Versorgungssicherheit von dem dafür eingestuften Zentrum unternommen werden und so einer Unterversorgung entgegengewirkt werden kann.

Die räumliche Verteilung und Zuordnung der Standorte innerhalb des Oberzentrums ist zwar überwiegend eine städtebauliche Aufgabe. Die Planung sollte jedoch im Interesse der Stadt selbst, aber auch des zu versorgenden Umlandes in enger Abstimmung mit der Landesplanung und den betroffenen Nachbargemeinden (s. § 4 Abs. 3 und § 7 Abs. 6 LEGG und Ziff. 6.1 Abs. 5) aufgestellt und in die verbindliche Bauleitplanung umgesetzt werden.

Neue Wettbewerbsformen wie „Factory-Outlet-Center“ oder Designer-Outlet-Center“ als Einzelhandelsgroßprojekte mit besonderer Zentrenrelevanz können aus landesplanerischer Sicht unter Berücksichtigung der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. Juni 1997 nur in Großstädten/Oberzentren angesiedelt werden. Bei ihnen sind die Auswirkungen auf die urbanen Qualitäten der Innenstädte und der Stadtteilzentren besonders problematisch. Dem Prozess einer Suburbanisierung ist hier in geeigneter Weise entgegenzuwirken.

In Mittelzentren soll zur Erhaltung der gestuften Versorgung –vom täglichen Bedarf für die innerörtliche kleinteilige Versorgung bis hin zur Versorgung mit Gütern des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs für einen mittelzentralen Einzugsbereich- vergleichbar mit den Oberzentren ein gegliedertes innerörtliches Zentrengefüge (City-Bereich, Nebenzentren) entwickelt werden.

In Abgrenzung zu den Oberzentren sind Mittelzentren je nach Anzahl der im gemäß der Verordnung zum zentralörtlichen System vom 16. Dezember 1997 zugeordneten Mittelbereich (=Verflechtungsbereich) zu versorgenden Einwohnerinnen und Einwohner nach landesplanerischen Kriterien in der Regel für Einzelhandelseinrichtungen mit Gütern des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs mit maximal 8.000 qm bzw. maximal 10.000 qm Verkaufsfläche geeignet. Hinsichtlich Einkaufszentren oder sonstiger Einzelhandelsagglomerationen sind Verkaufsflächen mit maximal 10.000 qm bzw. maximal 15.000 qm möglich.

Für Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie für Unterzentren. Allerdings können in begründeten Einzelfällen je nach Anzahl der im Mittelbereich zu versorgenden Einwohnerinnen und Einwohner in Abstimmung mit der Landesplanung auch Einzelhandelseinrichtungen zur Deckung des aperiodischen, gehobenen, längerfristigen Bedarfs in einer Größenordnung von maximal 6.500 qm bzw. maximal 8.000 qm Verkaufsfläche zugelassen werden.

Unterzentren nehmen schwerpunktmäßig –ebenso wie ländliche Zentralorte- Grundversorgungsfunktionen wahr; sie sollen sich aber auch aufgrund ihrer Größe durch eine bessere Ausstattung gegenüber ländlichen Zentralorten hervorheben. Deshalb sind sie je nach Anzahl der im gemäß der Verordnung zum zentralörtlichen System vom 16. Dezember 1997 zugeordneten Nahbereich zu versorgenden Einwohnerinnen und Einwohner nach landesplanerischen Kriterien in der Regel auch für Einkaufseinrichtungen des qualifizierten Grundbedarfs mit maximal 3.000 qm, maximal 4.000 qm bzw. maximal 5.000 qm Verkaufsfläche geeignet.

Ebenso wie für Ober- und Mittelzentren gilt aber auch für Unterzentren, dass nur eine ausgewogene Bauleitplanung, die auf der einen Seite Angebote für derartige Einrichtungen schafft und auf der anderen Seite durch Restriktionen städtebaulichen Fehlentwicklungen vorbeugt, ein unter städtebaulichen und landesplanerischen Gesichtspunkten funktionierendes Versorgungssystem sichert.

In den ländlichen Zentralorten sind je nach der im gemäß der Verordnung zum zentralörtlichen System vom 16. Dezember 1997 zugeordneten Nahbereich zu versorgenden Einwohnerinnen und Einwohner Einzelhandelseinrichtungen zur Deckung des Grundbedarfs mit maximal 1.000 qm bzw. maximal 1.500 qm Verkaufsfläche (qualifizierte Nahversorgung) zulässig.

...

(Regelungen zu Stadtrandkernen)

...

In allen anderen Gemeinden sollen grundsätzlich Einzelhandelsbetriebe für die Nahversorgung im Rahmen des örtlichen Bedarfs vorhanden sein oder entstehen können; dabei sind die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung in der Regel für Einkaufseinrichtungen von über 800 qm Verkaufsfläche nicht geeignet. Ausnahmen sind in allen Fällen des Absatzes 2 Satz 1 (Nahversorgungseinrichtungen) möglich, soweit im zugeordneten Nahbereich ein entsprechender Bedarf besteht.

Unterlehberg
Oberbürgermeister

Anlage:

Auszüge aus dem Begründungstext zur Teilfortschreibung des Landesraumordnungsplans