

Novelle des Einzelhandelserlasses NRW (Entwurfsstand: 22.01.20)

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 31.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit dieser Berufsgruppen kommt der Gestaltung unserer Städte und Gemeinden zu. Grundsätzlich begrüßt die AKNW daher alle Bestrebungen, die den Erhalt und die Weiterentwicklung lebenswerter und funktionsfähiger Städte zum Ziel haben. Der Entwicklung des stationären Einzelhandels kommt dabei auch, wenn nicht sogar gerade, in Zeiten der Digitalisierung und des e-Commerce eine wesentliche Rolle zu.

Handel ist Wandel! Die Entwicklung des Einzelhandels verläuft seit Jahrzehnten unverändert dynamisch. Der bisherige nordrhein-westfälische Einzelhandelserlass stammt aus dem Jahr 2008 und ist daher in vielfacher Hinsicht überholt, vor allem auch, weil er im Wesentlichen auf der seinerzeitigen landesplanerischen Kernvorschrift des § 24 a Landesentwicklungsprogramm (LEPro) beruht, welches 2011 außer Kraft getreten ist.

Es ist zu begrüßen, dass nun endlich ein Entwurf für eine Novelle vorliegt, nachdem die mit dem Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel zum LEP NRW geschaffene Rechtsvorschrift als Nachfolgerin des § 24a LEPro bereits seit Juli 2013 vorliegt und unverändert in den aktuellen Landesentwicklungsplan NRW übernommen wurde. Da der bisherige Erlass seiner Hauptfunktion als Auslegungshilfe des rechtlichen Instrumentariums und der inzwischen ergangenen Rechtsprechung bereits seit vielen Jahren nicht mehr gerecht wird, ist jedoch zugleich zu kritisieren, dass die Novellierung so spät erfolgt.

Die AKNW schlägt daher vor, für die Zukunft ein kontinuierliches Monitoring zu den einzelhandelsrelevanten Rechtsvorschriften und Rechtsprechungen zu implementieren, um wichtigen Änderungen zeitnah durch Aktualisierung des Erlasses gerecht werden zu können.

Mit ca. 100 Seiten ist der neue Erlass-Entwurf etwa doppelt so umfangreich wie der bisherige. Vor diesem Hintergrund wäre zu hinterfragen, ob der Erlass in der vorliegenden, stark an der Vorgängerversion orientierten Form der Erfordernis, vor allem den Kommunen eine – möglichst – kompakte Hilfestellung bei Fragen zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung an die Hand zu geben, tatsächlich gerecht werden kann. Auch die sehr umfangreiche Übernahme von Inhalten aus dem LEP ist zu hinterfragen.

Die AKNW schlägt vor, zumindest auf die gemeindliche Planung bezogen eine weniger an Rechtsvorschriften orientierte, sondern stattdessen stärker anwendungsbezogene Gliederung des Erlasses vorzunehmen, diesen kompakter und übersichtlicher zu gestalten und Redundanzen zu vermeiden. Auch könnte auf diese Weise zur besseren Umsetzung übergeordneter städtebau-, umwelt- und verkehrspolitischer Ziele beigetragen werden. Eine entsprechende Zielsetzung wird im Erlass vermisst. Daher wird angeregt, die Struktur des Erlasses unter diesen Aspekten noch einmal zu überdenken. Weiterhin spricht sich die AKNW dafür aus, Informationsveranstaltungen für die Kommunen zu dem Erlass durchzuführen und weitergehende Handreichungen zu erarbeiten.

Die AKNW setzt sich für lebendige, Nutzungsgemischte Städte ein. Erhalt und Entwicklung der gewachsenen Stadt- und Ortsteilzentren sind ihr daher ein zentrales Anliegen. Mehr noch als die

Entwicklung des Online-Handels bereitet der AKNW daher Sorge, dass aufgrund des anhaltenden Wachstums der Geschäftsflächen im Lebensmittelhandel dessen Lokalisierung in gut integrierten Lagen und zentralen Versorgungsbereichen zunehmend erschwert wird und sich verstärkt an die Peripherie verlagert. In Verbindung mit der Integration von zusätzlichen Backwaren-, Blumen- oder Zeitungsangeboten in moderne Ladenkonzepte wird der seiner Magnetbetriebe beraubte kleinteilige Ladenbesatz insbesondere in den Neben- und Nahversorgungszentren bedroht und damit diese auch insgesamt gefährdet.

Zur Erhaltung lebendiger Zentren, aber auch aus baukultureller Sicht, wäre eine auch wieder stärkere vertikale Nutzungsmischung wünschenswert. Handelsimmobilien waren zuletzt nicht selten monofunktionale, eingeschossige und architektonisch anspruchslose Zweckbauten mit großen zur Straße orientierten Stellplatzanlagen. Dies ist nicht nur städtebaulich unbefriedigend, sondern auch vor dem Hintergrund der Flächenknappheit bzw. des Ziels einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme kritisch zu sehen. Einige Kommunen und der Handel selbst zeigen ein verstärktes Interesse an solchen Nutzungsgemischten Vorhaben. Die AKNW schlägt daher vor, Handreichungen zur Bewältigung der mit diesen Projekten zweifellos verbundenen Fragestellungen zu entwickeln.

Der Umgang mit neuen Lebensmittelmärkten und anderen Betrieben des großflächigen Einzelhandels stellt wegen der immer größeren und dabei zahlenmäßig abnehmenden Ladenstandorte in der Planungspraxis insgesamt die größten Herausforderungen dar. Angesichts der in den letzten Jahren stark zurückgegangenen Zahl zentraler Versorgungsbereiche besteht der Zielkonflikt häufig einerseits zwischen der Lokalisierung in den verbliebenen gewachsenen Zentren bzw. zentralen Versorgungsbereichen und einer flächenmäßig möglichst gleichmäßigen Nahversorgung, andererseits zwischen Verbrauchernähe und Leistungsfähigkeit der Märkte. Die AKNW ist hier der Auffassung, dass dem Erhalt und der Entwicklung funktionsfähiger Zentren auch in der Praxis mehr denn je ein besonderes Gewicht zukommen sollte, welchem im Erlassentwurf noch nicht hinreichend Rechnung getragen wird.

Der Schutz und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sind wichtige politische Ziele, denen im BauGB ein besonderer Stellenwert zukommt, der sich allerdings in der Praxis nicht immer zufriedenstellend abbildet. Zentrale Versorgungsbereiche bieten aus Kundensicht die Möglichkeit, verschiedene Bedürfnisse, im abgestuften System auch der Grund- und Nahversorgung, an einem Ort zu decken.

Entsprechende Ausführungen sollten neben der Begriffsdarstellung der zentralen Versorgungsbereiche in Pkt. 2.6, in der richtigerweise auf hierarchische Versorgungsstrukturen hingewiesen wird, dem Kapitel 4 – Gemeindliche Planungen vorangestellt werden. Dies könnte es den Gemeinden näherlegen, die o.g. Zielkonflikte zwischen verbrauchernaher Versorgung und Erhalt und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche vorzugsweise zu Gunsten letzterer zu lösen und dies bereits in ihren Einzelhandelskonzepten deutlicher abzubilden.

Mit dem einfachen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB hat der Gesetzgeber den Gemeinden zum Zwecke des Erhalts und der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ein wichtiges Instrument zur Verfügung gestellt. In Kap. 4.2.7 fehlen allerdings dazu die Hinweise, dass die Ermächtigungsgrundlage für derartige einfache Bebauungspläne sich auf die Regelungsziele des § 9 (2a) beschränkt und dass ggfs. wünschenswerte sonstige Festsetzungen bei Anwendung dieses Instruments nicht zulässig sind und zur Unwirksamkeit führen.

Neue Lebensmittelmärkte überschreiten selbst im Discountbereich inzwischen regelmäßig die von der Rechtsprechung entwickelte Schwelle zur Großflächigkeit (800 m² Verkaufsfläche), so dass die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO und Fragen der Atypik eine immer größere Rolle spielen. Daher wird ausdrücklich begrüßt, dass der neue Erlass auf diese Aspekte in Pkt. 2.7 und Pkt. 5.2 ausführlich eingeht.

In Bezug auf das LEP-Ziel 6.5-7 (Überplanung von vorhandenen Standorten) werden ausnahmsweise zulässige geringfügige Erweiterungsmöglichkeiten bestehender Einzelhandelsstandorte genannt. Die AKNW regt an, diese zu konkretisierten, beispielsweise bis zu 10% der Verkaufsfläche.

Angesichts der oben beschriebenen häufigen Ausprägungen von Handelsimmobilien regt die AKNW an, zu den Aspekten des Orts- und Landschaftsbilds sowie des Naturhaushalts eine Thematisierung übermäßigen Flächenverbrauchs durch großzügig dimensionierte Stellplatzanlagen und eingeschossiger Monofunktionsgebäude als schädliche Auswirkungen vorzunehmen.

Während die Umsätze im stationären Handel weitgehend stagnieren, ist im Online-Handel ein maßvolles, aber stetiges Wachstum zu beobachten. Dieses bildet sich warengruppenspezifisch allerdings sehr unterschiedlich ab und hat in zentrentypischen Sortimentsbereichen wie Kleidung, Sportartikel und Multimedia inzwischen sehr relevante Größenordnungen erreicht. Dass in der Folge – außerhalb des davon bisher kaum erfassten Lebensmittel- und Drogeriewarenhandels – die Geschäftsflächen wieder kleiner werden, ist nicht durchweg negativ zu beurteilen. So erleichtert dieser Trend den Verbleib bzw. die Rückkehr von ggfs. modifizierten Handelsformaten z.B. aus Fachmarktlagen in die gewachsenen Zentren sowie mehr Nutzungsmischung in bisher sehr einzelhandelsdominierten Innenstädten.

Die Zukunft des (stationären) Handels liegt nach allgemeiner Auffassung nicht zuletzt in Multi-Channel-Ansätzen, dem Zusammenspiel zwischen Offline- und Online-Handel, aber auch in einem veränderten Angebotsmix von Handel, Gastronomie und Freizeitmöglichkeiten. Die AKNW plädiert dafür, dass an den dafür geeigneten Standorten, vorzugsweise den gewachsenen Zentren, für derartige Angebote entsprechende Spielräume bleiben müssen, um sich analog zum Online-Handel konsequent an den Kundenbedürfnissen orientieren zu können.

Die AKNW gibt zu bedenken, dass die aktuell bestehende Gefahr einer durch die Corona-Pandemie beschleunigten Verödung der Innenstädte durch großflächiges Wegbrechen ganzer Einzelhandelsstandorte ein Umdenken in der kurz- bis mittelfristigen Stärkung unserer Innenstädte erfordert. Die gesellschaftliche, soziale und kulturelle Rolle vitaler Innenstädte kann eine Neuorientierung der Nutzungsvielfalt unserer urbanen Zentren erforderlich machen. Der Einzelhandel in seiner facettenreichen Struktur wird nicht allein mehr Identitätsstifter unserer Innenstädte und öffentlichen Räume sein können. Neben dem Handel sehen wir verschiedenen weitere Nutzungen wie Wohnen, Dienstleistungen, Kultur und auch stadtverträgliches Gewerbe, die neues oder ergänzendes Leben in die bisherige Einkaufsstadt bringen können.

Es wird Aufgabe der Landesregierung sein, den Kommunen hierzu einen politischen Anschub zu geben und lokale und regionale Initiativen zur Umnutzung leergefallener Gebäude oder Erdgeschosszonen zu unterstützen.

Düsseldorf, den 20. April 2020