



Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie

29. Sitzung (öffentlich)

18. April 2007

Düsseldorf - Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:00 Uhr

Vorsitz: Franz-Josef Knieps (CDU)

Protokollerstellung: Stefan Welter, Uwe Scheidel (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 14/3451

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss führt eine öffentliche Anhörung zu dem oben genannten Thema durch. Den Statements der Sachverständigen schließen sich Nachfragen von Abgeordneten an. Die Seitenzahlen auf der nächsten Seite kennzeichnen den Beginn der Statements.

Institution	Redner/-in	Stellungnahme	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Michael von der Mühlen	14/969	12, 27, 29, 31
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Stephan Keller	14/969	6, 11, 15, 17, 22, 24, 26, 30
Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld	Markus Lehrmann	14/975	25, 27
Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf	Dr. Ulrich Biedendorf	14/975	–
Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V.	Martin H. Schreier		13
Einzelhandelsverband Nordrhein-Westfalen e. V.	Dr. Peter Achten	14/963	13, 24
Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag	Dr. Willi Quandt	14/970	21
Oberverwaltungsgericht Münster	Ulrich Kuschnerus	14/976	5, 10, 14, 17, 24, 28, 31
Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster	Dr. Susan Grotefels	14/964	15, 16, 28
Retail Development Group	Ulrich Nordhorn	14/974	18
German Fashions Modeverband Deutschland e. V.	Thomas Rasch		19, 20

Weitere Stellungnahmen:	
Der Oberbürgermeister der Stadt Köln	14/826
Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e. V.	14/957
Rechtsanwälte Lenz und Johlen/von der Mühlen	14/967
Stadt Ochtrup	14/986
Regionalrat bei der Bezirksregierung Münster	14/1021
Bundesverband Deutscher Heimwerker-, Bau- und Gartenfachmärkte	14/1020

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Meine Damen und Herren! Ich darf Sie alle recht herzlich zur heutigen Sitzung des Wirtschaftsausschusses begrüßen. Ich möchte besonders die Kolleginnen und Kollegen der mitberatenden Ausschüsse, die anwesenden Sachverständigen, die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung, die Vertreter der Medien und natürlich auch die Zuhörerinnen und Zuhörer begrüßen.

Ich rufe auf:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/3451

Der Landtag hat in seiner Sitzung vom 25. Januar den Gesetzentwurf der Landesregierung an den Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie federführend überwiesen. Mitberatend tätig sind der Ausschuss für Bauen und Verkehr, der Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform.

Der federführende Wirtschaftsausschuss hat den Gesetzentwurf erstmalig in seiner Sitzung am 6. Februar 2007 beraten und sich darauf verständigt, die heutige Anhörung von Sachverständigen durchzuführen. Ich freue mich, dass so viele Sachverständige der durch die Präsidentin des Landtags ausgesprochenen Einladung gefolgt sind. Ich bedanke mich ebenfalls für die im Vorfeld der Sitzung übersandten schriftlichen Stellungnahmen. Auf Ihren Plätzen finden Sie eine Übersicht, durch die Sie die Stellungnahmen den Sachverständigen bzw. den Institutionen zuordnen können. Zudem liegen Überstücke der Stellungnahmen im Eingangsbereich aus.

Gemäß des Beschlusses des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Energie soll die heutige Anhörung in vier Blöcke unterteilt werden; so steht es auch in der Einladung der Sachverständigen. Wir haben die Blöcke noch einmal umgestellt: Den ersten Block bilden die Kriterien für einen großflächigen Einzelhandel, weil sie grundlegend sind. Diesen Komplex sollten wir vielleicht etwas länger bearbeiten. Den zweiten Komplex bilden die Übergangsfristen, den dritten die Vereinbarungen mit angrenzenden Bundesländern und den vierten die Regelungen für großflächige Freizeiteinrichtungen. Die letzten drei Komplexe würden wir etwas kürzer fassen. Ich schlage Ihnen vor, dass wir so vorgehen. In jedem Komplex haben die Abgeordneten Gelegenheit, Fragen an die Sachverständigen zu richten.

Auf Anregung der Landesregierung habe ich in Absprache mit den Obleuten des Wirtschaftsausschusses den Bundesverband Deutscher Heimwerker-, Bau- und Gartencraftmärkte eingeladen, der durch seinen Präsidenten Georg Rothacher vertreten ist und für Fragen der Abgeordneten zur Verfügung steht. Ich betone das, weil diese Einladung sehr spät ausgesprochen worden ist.

Die Fraktionen haben sich im Vorfeld auf einen Zeithorizont für diese Anhörung von ca. zwei Stunden geeinigt. Es müssen genau zwei Stunden sein; wir müssen um 12:00 Uhr fertig sein, weil um 12:15 Uhr die nächste Sitzung ansteht. Ich bitte das bei den Wortmeldungen zu den einzelnen Themenblöcken zu berücksichtigen.

Wenn es gegen dieses Vorgehen keinen Widerspruch gibt, rufe ich nunmehr Block 1 auf und bitte um Wortmeldungen der Abgeordneten. Ich bitte die Sachverständigen, den Knopf an ihrem Mikrofon zu drücken, wenn sie angesprochen werden, und ihn wieder zu drücken, wenn ihre Aussage beendet ist. Dann kann man Sie gut verstehen, hört aber die Worte, die Sie mit Ihrem Nachbarn sprechen, nicht mehr. Ich darf Sie bitten, Ihren Namen für das Protokoll zu nennen, wenn Sie angesprochen werden. - Meine Damen und Herren, das war die Vorrede. Feuer frei für die Abgeordneten. Wer möchte anfangen?

Thomas Eiskirch (SPD): Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Erst einmal recht herzlichen Dank an die Sachverständigen dafür, dass sie uns in sehr dezidierten schriftlichen Stellungnahmen einen Überblick über ihre Einschätzung des Gesetzentwurfs gegeben haben. Vielleicht darf ich vorweg sagen - anknüpfend an die Reihenfolge der heutigen Diskussion -, dass wir zwischen den verschiedenen Fraktionen einen breiten Konsens darüber haben, die Zielsetzungen des Gesetzentwurfs, nämlich die Stärkung der Innenstädte, unstrittig gemeinsam zu verfolgen. Wir freuen uns sehr, dass Sie uns heute Hilfe leisten wollen zu gucken, was die richtigen Kriterien, die richtigen Maßstäbe und Instrumente sind, mit denen man dieses Ziel erreichen kann. Darüber hinaus wollen Sie uns bei den wichtigen Fragen Rede und Antwort stehen, wie wir Regelungen hinbekommen, durch die die Kaufkraft nach Möglichkeit in Nordrhein-Westfalen bleibt und nicht Abflüsse der Kaufkraft unterstützt werden und wie wir Regelungen hinbekommen, die laufende Verfahren rechtssicher machen.

Das ist alles richtig und gut. Das Ziel ist positiv, und es ist auch richtig, dass der Gesetzentwurf entstanden ist, um Rechtssicherheit zu schaffen. Bisher haben wir eine Rechtslage, die das nicht unbedingt hergegeben hat. Insofern schlage ich vor, dass wir den ersten Punkt - die materiellen Inhalte des Gesetzes - durchaus mit der Frage verbinden, ob diese Regelungen so ausgestaltet sind, dass sie der etwaigen Prüfung durch das OVG auch standhalten. Daher bin ich sehr froh, dass ein Richter dieses Gerichts zu den Experten gehört, die eine Stellungnahme abgegeben haben.

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Kuschnerus. Würden Sie sagen, dass dieses Gesetz in allen Punkten so ausgestaltet ist, dass wir eine höhere Rechtssicherheit als in der Vergangenheit bekommen und dass das Gesetz wirklich trägt. An welchen Stellen sollte der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht aus Gründen der Rechtssicherheit geändert werden? Was bedeutet der Gesetzentwurf in der Umsetzung für die kommunalen Planungsträger?

Ähnliche Fragen habe ich an den Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Herrn Keller: Welche Anforderungen an das Gesetz sind noch zu stellen, um es so rechtssicher zu machen, dass wir am Ende nicht wieder ähnliche Probleme wie in der Vergangenheit haben werden?

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Ich bin Richter am OVG und möchte eine Bemerkung vorab machen. Selbstverständlich kann ich hier nicht für das Oberverwaltungsgericht und die Kollegen sprechen. Ich kann nur meine private Meinung äußern.

Bei der Durchsicht des Gesetzentwurfs sind mir verschiedene Aspekte aufgefallen, die zumindest aus meiner Sicht kritisch zu werten sind. Ich lasse die Frage, ob die Landesplanung überhaupt so etwas machen und inwieweit sie das in Gesetzesform tun kann, außen vor. Dazu liegt eine Stellungnahme des Zentralinstituts vor. Diese Rechtsfrage ist sehr heikel; ich möchte im Moment nicht so gerne eine bereits dezidierte Meinung äußern. Wenn es zum Streit kommt, werden wir das eingehend zu prüfen haben.

Ich habe mich ein bisschen an dem orientiert, was die Praxis gezeigt hat. Zunächst einmal fällt auf, dass man vom Ansatz her versucht, die großflächigen Einzelhandelsbetriebe zentralen Versorgungsbereichen zuzuordnen. Durch die Landesplanung versucht man nun, den Begriff der zentralen Versorgungsbereiche näher einzugrenzen. Es tauchen Berührungspunkte mit dem Baurecht auf, das mein ständiges Metier ist; dort bin ich ständig tätig. Wir haben immer wieder mit Normenkontrollverfahren zu tun. Die Rechtsprechung ist dabei, den Begriff der zentralen Versorgungsbereiche, der im Baurecht an vielen Stellen angeführt wird - das habe ich in meiner Stellungnahme angegeben -, aufzuarbeiten. Im Dezember des vorigen Jahres haben wir eine erste Entscheidung getroffen, die beim Bundesverwaltungsgericht liegt.

Dazu muss man sagen, dass das Baurecht Bundesrecht ist. Das heißt, wie man den Begriff im Baurecht zu verstehen hat, ist bundesrechtlich zu klären. Dabei taucht das Problem auf, ob man an dieser Stelle qua Landesplanung ein anderweitiges Verständnis dieses Begriffs einführen kann. Das fängt bei der Definition der zentralen Versorgungsbereiche an. Was ist zum Beispiel mit dem Begriff „Hauptzentrum“ gemeint? Was soll ein „Nebenzentrum“ sein? Was ist ein „Nahversorgungszentrum“? Andere Begrifflichkeit aus dem Baurecht sind „Innenstadtzentren“, „Nebenzentren“ sowie „Grund- und Nahversorgungszentren“. Welche Funktionen sollen sie erfüllen?

Danach stellt sich die Frage: Wie werden diese zentralen Versorgungsbereiche ermittelt? Es gibt zwar die Aussage, dass es sie faktisch geben kann, aber die Probleme der faktischen Ermittlung eines zentralen Versorgungsbereichs sind groß. Es ist richtig, dass eigentlich die Gemeinden zentrale Versorgungsbereiche festlegen müssen - die Frage ist nur nach welchen Kriterien. Kann man also zum Beispiel einer Gemeinde vorgeben, dass ein zentraler Versorgungsbereich durch eine Wohnfunktion gekennzeichnet sein muss? Muss man überhaupt qua Landesplanung vorgegeben, wie der eigentlich aus dem Baurecht abzuleitende Begriff zu verstehen ist?

Der zweite Aspekt, der eine Rolle spielt, ist aus meiner Sicht auch etwas schwierig und kritisch zu werten: Was kann die Landesplanung überhaupt? Wenn die Landesplanung im Interesse der Gesamtentwicklung des Landes allgemeine Ziele der Raumordnung setzen will, kann sie im Grunde nur der gemeindlichen Bauleitplanung Vorgaben machen. Man kann aber nicht die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeiten steuern. Ob ein Vorhaben zulässig ist, beurteilen wir einzig und allein nach dem Baurecht. Deshalb sollte man sich bei der Formulierung dieses Gesetzes sehr genau überlegen, ob man den Eindruck erweckt, man wolle die baurechtlichen Zulässigkeiten, die sich aus dem

Baurecht ergeben, ändern. Oder will man sich - das ist eigentlich auch nur Aufgabe der Landesplanung - darauf beschränken, den Kommunen zu sagen, in welchem Rahmen sie planen dürfen.

Wenn man eine generelle Regelung schafft, nach der diese Vorhaben nur in zentrale Versorgungsbereiche gehören, kann es immer Probleme im Einzelfall geben. Die Landesplanung kann so etwas nicht abstrakt und für jeden Einzelfall generalisierend regeln. Ich habe mit Interesse den Vorschlag des Städtetags gesehen, das im Einzelhandelskonzept und auf regionaler Ebene abzustimmen. Sonst kommen wir mit dem Ziel - wenn es bindend sein soll - nicht zurecht, aus dem sich ergeben muss, wo und wie weit man abweichen kann.

Aus meiner Sicht ist es auch eher kontraproduktiv, den Gemeinden vorgeben zu wollen, was zentrenrelevant ist. Das widerspricht der ständigen Rechtsprechung, die wir seit Jahren am OVG Münster haben. In der Bundesrepublik stehen wir nicht allein. Auch der VGH Baden-Württemberg vertritt die gleiche Meinung. Lassen Sie sie mich platt formulieren: Was geht es die Landesplanung an, ob Antiquitäten in Greven nun im Zentrum oder auf Bauernhöfen verkauft werden? Gibt es dafür einen Grund? - Über diese Frage wird man nachdenken müssen, denn ich sehe ein Problem: Wenn die Landesplanung vorgibt, was zentrenrelevante Sortimente sind, und die Gemeinden, die nach § 1 Abs. 4 verpflichtet sind, dem Ziel zu folgen, das entsprechend festsetzen, kann ich mir vorstellen, dass wir Schwierigkeiten haben werden, diese Bebauungspläne zu halten. Das wäre mit Sicherheit kontraproduktiv.

Das möchte ich zum Einstieg deutlich machen. Den Rest finden Sie in meiner Stellungnahme. Mich hat in erster Linie bewegt, noch einmal deutlich zu machen, dass die Prozesse kommen werden. Wir werden die Verfahren bekommen; meine Kollegen werden sich damit auseinandersetzen müssen. Vielleicht kann diese Anhörung dazu beitragen, dass das rechtliche Risiko solcher Verfahren minimiert wird.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte ganz kurz mit einer einleitenden Bemerkung beginnen. Ich kann mich dem anschließen, was Herr Eiskirch gesagt hat: Auch wir begrüßen diesen Gesetzentwurf außerordentlich; wir begrüßen seine Zielsetzung ganz ausdrücklich. Wir sehen darin den Versuch, das Thema Zentrumschutz und Stärkung der Innenstädte endlich einmal aus den Sonntagsreden von Kommunal- und Landespolitikern herauszuholen und den Einzelhandel wirksam dorthin zu lenken, wohin er unserer Auffassung nach gehört. Die Zielsetzung des Gesetzes wird von uns ausdrücklich unterstützt. Deshalb sind wir mit einem sehr konstruktiven Ansatz an diesen Gesetzentwurf herangegangen. Wir würden gerne dazu beitragen, dass dieser Gesetzentwurf rechtssicher wird und dass wir ein vernünftiges Instrumentarium bekommen, um die Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden, tatsächlich zu erreichen.

Ich sage ganz ausdrücklich, dass der Entwurf aus unserer Sicht in weiten Teilen in Ordnung ist. Es gibt natürlich eine Reihe von Punkten, bei denen man unter dem Aspekt Bestimmbarkeit von Regelungen über die Rechtssicherheit dieses Entwurfs streiten kann. Man wird dieses Gesetzgebungsverfahren nie mit einer hundertprozentigen Sicherheit abschließen können. Letztlich hat das Oberverwaltungsgericht zumindest vor-

läufig das letzte Wort. Aber wir glauben, dass man mit kleineren Korrekturen und vielleicht auch mit einer Reihe von Verdeutlichungen, die der Gesetzgeber noch begründend vortragen könnte, sehr viel zu einer erhöhten Rechtssicherheit beitragen kann.

Zu Beginn ist die Frage angesprochen worden, ob das LEPro überhaupt der richtige Ort für die Regelungen ist, die wir wollen. Ich gebe zu, dass es unter anderem vom Zentralinstitut für Raumplanung, aber auch in der Fachliteratur durchaus ernst zu nehmende Stimmen gibt, die sagen, dass man ein Ziel der Raumordnung nicht im LEPro verankern kann. Diese Diskussion könnte ein ganzes Seminar beschäftigen; das müssen wir nicht im Einzelnen diskutieren. Ich ziehe eine gewisse Hoffnung daraus, dass das Oberverwaltungsgericht im Centro-Urteil sehr dezidiert zu der Frage nach dem Zielcharakter des bisherigen § 24 LEPro Stellung genommen hat und dass es diese Frage dort nicht thematisiert hat. Weil es eben auch gute Argumente dafür gibt, dass das LEPro ein tauglicher Regelungsort ist, habe ich eine gewisse Hoffnung, dass das am Ende auch vor dem Oberverwaltungsgericht Bestand haben wird.

(Ulrich Kuschnerus zuckt mit den Schultern.)

Ich denke, sowohl auf der einen als auch auf der anderen Seite gibt es vernünftige Argumente. In der Koalitionsvereinbarung steht, dass man den Dualismus von LEPro und Landesentwicklungsplan noch in dieser Legislaturperiode angehen möchte. Ich kann das Land nur ermuntern, sich vom LEPro insgesamt zu verabschieden. Aufgrund der derzeitigen Rechtslage bestehen ganz gute Chancen, ein entsprechendes Ziel zu verankern und das, was wir wollen, im LEPro vorgeben zu können.

Wir haben die Vorgabe, dass Einzelhandelsgroßprojekte künftig in die zentralen Versorgungsbereiche gelenkt werden sollen, ausdrücklich begrüßt. Wir glauben auch, dass die zentralen Versorgungsbereiche als Kategorie keine nennenswerten Probleme in ihrer Bestimmtheit aufweisen. Sie wissen, dass das ILS in den vergangenen zwei Jahren dazu umfangreich geforscht hat. Inzwischen haben wir in nahezu 50 % aller Kommunen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, die die zentralen Versorgungsbereiche wirklich parzellenscharf abgrenzen. Weitere 20 % der Kommunen sind gerade dabei, ein solches Konzept aufzustellen. Das heißt, die Kommunen haben eine erhebliche Erfahrung mit der Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen, sodass wir glauben, dass uns die räumliche Bestimmung keine Probleme bereiten wird.

Deshalb ist es auch richtig, dass der Entwurf vorsieht, dass die zentralen Versorgungsbereiche von den Kommunen räumlich und funktional festgelegt werden. Bei der räumlichen Festlegung fällt es absolut ins Auge, dass das gar nicht anders sein kann. Es ist aber auch richtig, dass das Land bestimmte Kriterien vorgibt - so ist es in § 24 a Abs. 2 vorgesehen -, wie ein zentraler Versorgungsbereich auszusehen hat. Ich möchte über die einzelnen Spiegelstriche nicht referieren, aber das Kernmerkmal eines zentralen Versorgungsbereichs ist seine Multifunktionalität. Das heißt, in einem solchen Bereich muss eine gewisse Nutzungsvielfalt gegeben sein. Ich stimme Herrn Kuschnerus zu, dass die Wohnfunktion in diesem Absatz vielleicht ein bisschen überbetont wird. Wir haben einen Vorschlag zum Wortlaut gemacht, mit dem man die Wohnfunktion ins rechte Glied zurücksetzen kann, um ihr das richtige Gewicht zu geben. Denn wir haben die kuriose Situation, dass zum Beispiel Kerngebiete zentrale Versorgungsbereiche sein können, in denen die Wohnnutzung gerade nur in Ausnahmefällen gegeben sein soll.

Über diesen Punkt muss man streiten. Aber die grundsätzliche Frage, ob das Land Mindestvorgaben machen, ob es also versuchen soll, diese Multifunktionalität der zentralen Versorgungsbereiche in gewisser Weise zu beschreiben, bejahen wir ausdrücklich. Es muss eine solche Vorgabe geben, denn ansonsten wäre es einer Kommune erlaubt, zum Beispiel auf der grünen Wiese einfach planerisch einen zentralen Versorgungsbereich festzusetzen. Das widerspricht gerade dem Ziel, das der Gesetzentwurf verfolgt. Die räumliche Abgrenzung bei den Kommunen ist also in Ordnung. Gewisse Mindestvorgaben vom Land in Bezug auf die Multifunktionalität sind aus Sicht der Kommunen auch akzeptabel.

Zu der funktionalen Bestimmung von zentralen Versorgungsbereichen sagt der Gesetzentwurf sehr lapidar, dass die Kommunen auch das machen sollen. Wir hätten uns gewünscht, dass man entweder im Gesetzestext oder zumindest in den begründenden Materialien einen etwas deutlicheren Hinweis darauf verankern würde, dass für die funktionale Bestimmung von zentralen Versorgungsbereichen auch eine Anbindung an das Zentrale-Orte-Konzept gegeben sein muss. Das könnte zur Bestimmbarkeit und zur Rechtssicherheit beitragen. Denn es kann eigentlich nicht sein, dass sich zum Beispiel ein Mittelzentrum den zentralen Versorgungsbereich funktional so gestaltet, dass es oberzentrale Funktionen wahrnimmt. In gewisser Weise muss hier im Sinne einer ausgewogenen Zentrenstruktur klargestellt werden, dass das Zentrale-Orte-Konzept bei der funktionalen Bestimmung weiterhin Gültigkeit hat. Wir sind eigentlich der Auffassung, dass sich das aus dem Regelungszusammenhang des LEPro insgesamt ergibt. Aber im Sinne der Bestimmtheit, der Bestimmbarkeit und der besseren Handhabbarkeit der Regelung wäre es vielleicht angezeigt, an dieser Stelle noch einen Hinweis aufzunehmen.

Auch die Frage nach einem Beeinträchtigungsverbot spielt für die Rechtssicherheit und die Bestimmbarkeit eine Rolle. Die zentrale Zulässigkeitshürde, die ein Vorhaben künftig nach dieser Regelung nehmen muss, ist die Frage: Beeinträchtigt es entweder die innergemeindliche Zentrenhierarchie oder die Nachbarzentren? Es ist in Ordnung, dass dies das zentrale Kriterium sein muss. Aus den Maßstäben, die auch im Baurecht entwickelt worden sind, kann man durchaus Honig saugen. Man kann sie vielleicht nicht 1:1 übernehmen, aber die Frage, wann eine Beeinträchtigung benachbarter zentraler Versorgungsbereiche vorliegt, beschäftigt uns auch bei den Regelungen des Baugesetzbuchs. Wir glauben, dass es hier durchaus möglich ist, gewisse Maßstäbe aufzustellen. Es gibt keine absolute Gewissheit, dass diese Regelung bestimmt genug ist; mit entsprechenden Erläuterungen in den Materialien kann aber durchaus für Rechtssicherheit gesorgt werden.

Dann kommt die spannende Frage: Trägt die Regelvermutung der Umsatz-Kauf-Relation, die der Gesetzentwurf enthält, dazu bei, das Beeinträchtigungsverbot besser handhabbar zu machen? In unserer Stellungnahme werden Sie eine gewisse Skepsis erkennen können. Wir haben gesagt: Wenn die Regelvermutung dazu beiträgt, das Beeinträchtigungsverbot etwas präziser zu machen, soll sie in Gottes Namen drin bleiben. Nüchtern betrachtet muss man sagen, dass es für die Frage, ob ein benachbartes Zentrum beeinträchtigt wird, nicht entscheidend ist, ob sich das Vorhaben in seiner Umsatz-erwartung im Rahmen der Kaufkraft im Gemeindegebiet bzw. im funktional zugeordneten Teil des Gemeindegebiets bewegt, denn wir reden beim Zentrenschutz immer über städtebauliche Auswirkungen.

(Zuruf von der SPD: Dann muss das raus!)

Wir können nicht bei der absatzwirtschaftlichen Betrachtung einzelner Vorhaben stehen bleiben, sondern müssen ermitteln, ob es in der zweiten Stufe städtebauliche Konsequenzen hat, wenn eine bestimmte absatzwirtschaftliche Wirkung vorliegt. Dafür ist diese Relation nur eingeschränkt tauglich. Wir sind der Auffassung, dass man nicht umhinkommt, das Beeinträchtigungsverbot ganz konkret im Einzelfall auch mithilfe von Gutachten nachzuweisen. Eine einfache Regel, wie sie vorgeschlagen wird, halten wir für nicht tauglich. Nichtsdestotrotz glauben wir, dass das Beeinträchtigungsverbot, das übrigens in den meisten Planungsrechten anderer Länder so enthalten ist, durchaus den Anforderungen eines Oberverwaltungsgerichts an die Bestimmtheit genügen kann.

Ein letzter Punkt: Herr Kuschnerus hat ganz explizit die Frage angesprochen, ob Sortimentslisten vorgegeben werden müssen oder ob der Landesgesetzgeber vorgeben muss, was zentrenrelevant ist und was nicht. - Das kann gar nicht anders gehen. Es gibt die Zielbestimmung, dass sich Betriebe mit nichtzentrenrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche ansiedeln dürfen. Das ist auch völlig richtig; alles andere wäre lebensfremd. Aber das zentrenrelevante Rand- oder Nebensortiment muss begrenzt sein. Ich frage mich, wie man dieses Ziel allen Ernstes durchhalten will, wenn es nicht auch eine Vorgabe vom Land gibt, was als stets zentrenrelevant zu betrachten ist.

Man muss eine Gruppe von Sortimenten finden, die stets zentrenrelevant sind, so wie es der Gesetzentwurf im Ansatz macht. Unter Fachleuten ist auch völlig unstrittig, dass es eine Gruppe von innenstadtprägenden Leitsortimenten gibt. Daneben muss man eine Gruppe von Sortimenten finden, bei denen den Kommunen vor Ort ein gewisser Spielraum für örtliche Gegebenheiten bleibt. Genau das macht der Entwurf. Über die Frage, ob man die Sortimente so abgrenzen muss, wie das der Fall ist, oder ob man nicht einiges von der einen in die andere Gruppe verschieben kann, kann man sicherlich diskutieren. Im Grundsatz ist es aus Sicht der Kommunen durchaus akzeptabel und sogar notwendig, dass der Gesetzgeber entsprechende Sortimente vorgibt. So viel möchte ich einleitend sagen.

Vielleicht sollte ich auch noch die Öffnungsklausel ansprechen, die Herr Kuschnerus ebenfalls erwähnt hat. Während der gesamten Diskussion - nicht erst, seit der Gesetzentwurf auf dem Tisch liegt, sondern seitdem die Novellierung der landesplanerischen Ziele im letzten Jahr in Workshops diskutiert worden ist - haben wir immer gesagt: Wo sich Kommunen regional oder interkommunal zusammenschließen und die Einzelhandelssteuerung regional übernehmen wollen, tritt das Steuerungsbedürfnis für die Landesplanung eigentlich ein Stück weit zurück. Deshalb würden wir uns wünschen, dass es unter der Voraussetzung, dass tatsächlich ein regionaler Konsens zwischen Kommunen erfolgt, moderate Abweichungen von diesem Ziel geben kann. In der Klausel, die wir Ihnen vorgeschlagen haben, haben wir noch ein verfahrensrechtliches Erfordernis eingebaut, dass nämlich der Regionalrat zustimmen muss. Wie wir uns das vorstellen, können Sie im Einzelnen unserer Stellungnahme entnehmen.

Es geht um eine inhaltlich begrenzte Abweichungsmöglichkeit, die zudem noch an gewisse Verfahrenserfordernisse geknüpft ist. Wir glauben, dass wir damit einerseits den Kommunen helfen, die im regionalen Konsens zusammenfinden, und andererseits so-

wohl mit der eng begrenzten Benennung der Ausnahmetatbestände als auch mit dem Verfahrenserfordernis für die notwendige Rechtssicherheit einer solchen Abweichungsklausel sorgen. Wir würden uns freuen, wenn dieser Gedanke Berücksichtigung finden könnte.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Ich glaube, es war wichtig, dass wir am Anfang zwei umfangreiche Stellungnahmen gehört haben, die in einzelnen Aspekten durchaus unterschiedlich waren. Für die zukünftige Diskussion darf ich bitten, sich etwas kürzer zu fassen, damit jeder Aspekt beleuchtet werden kann. Ich glaube, dass es aber am Anfang richtig war, umfangreiche Stellungnahmen zu hören, die sicherlich auch interessant waren.

Thomas Eiskirch (SPD): Meine Nachfrage ist kurz, und ich glaube, dass die Antwort auch kurz ausfallen kann. Aus den Stellungnahmen war für mich nicht ganz deutlich ersichtlich - das habe ich gerade noch einmal mitbekommen -, ob das Landesentwicklungsprogramm der richtige Ort ist, um das Ganze zu regeln. Gibt es aus Ihrer Sicht einen rechtssichereren Ort? Wäre zum Beispiel der Landesentwicklungsplan rechtssicherer? Oder gäbe es durch die möglichst schnelle Zusammenlegung des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans, wie es auch in der Koalitionsvereinbarung steht, eine höhere Rechtssicherheit? Das frage ich, um einen besseren Hintergrund zu haben, denn wir wollen alle eine rechtssichere Situation schaffen, in der sich das Ziel entsprechend wiederfindet.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Ich glaube, die Frage geht an Herrn Kuschnerus.

(Thomas Eiskirch [SPD]: Sie geht dann beide! Aber das kann man ja schnell beantworten!)

Herr Kuschnerus, Sie hatten das infrage gestellt, weil es mit dem Baurecht kollidiert. Sie haben als Erster das Wort.

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Bei der Frage zum Standort möchte ich mich ein bisschen zurückhalten. Ich will ganz offen sagen: In der Stellungnahme des Zentralinstituts stehen Dinge, mit denen wir uns in den Verfahren eingehend befassen werden müssen. Das Landesplanungsgesetz sieht vor, dass man allgemeine Ziele der Raumordnung im Interesse der Gesamtentwicklung des Landes setzen kann. So weit ich das sehe, ist das bei uns noch nicht infrage gestellt worden. Ob man darüber wird nachdenken müssen - auch mit Blick auf Europa -, ist ein anderes Problem.

In diesem Kontext spielt auch die Frage nach der Beteiligung eine Rolle, die ebenfalls angesprochen worden ist. Denn immerhin greifen Ziele der Raumordnung in die kommunale Planungshoheit ein. Die Vorgaben greifen später bei ihrer Umsetzung auch in Art. 14 GG, in die Eigentumsnutzung, ein; das ist vielleicht auch noch ein Aspekt, der eine Rolle spielt und den man auch berücksichtigen muss. Man braucht Rechtfertigungen, wenn man im Wege der Bauleitplanung Nutzungsrechte wegnimmt, möglicherweise sogar in bestehende Rechte eingreift und Ähnliches. Das möchte ich zu den Risiken in dieser Hinsicht sagen.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Wenn man bei null beginnen würde, würde ich immer dafür plädieren, so etwas im Landesentwicklungsplan zu machen. Das Landesentwicklungsprogramm ist nach meiner Kenntnis ein nordrhein-westfälisches Unikum. Diesen Dualismus gibt es, glaube ich, in anderen Ländern nicht. Deshalb hat die Koalition auch erkannt, dass es eigentlich gilt, diesen Dualismus zu beseitigen. Aus unserer Sicht ist es ein absolut sinnvolles Vorhaben, LEPro und LEP zusammenzuführen. Dann wäre ein solches Zielkonzept im LEP zu verankern. Das steht völlig außer Frage. Viele Rechtsfragen, die sich jetzt stellen, würden sich dann nicht stellen. Die Frage der Bestimmtheit muss man auch im LEP beantworten. Nur dadurch, dass man den Regelungsort ändert, werden Bestimmungen nicht bestimmter oder bestimmbarer. Dieses Problem hat man, egal wo man es regelt.

Wir müssen natürlich auch beachten, dass wir nun einmal nicht bei null planen. Das LEPro hat eine gewisse Tradition. Wir sind auch darauf angewiesen - so sehen wir das jedenfalls aus kommunaler Sicht -, den Zustand, der durch das Centro-Urteil und dessen Bestätigung durch das Bundesverwaltungsgericht herbeigeführt worden ist, schnellstmöglich zu überwinden. Insofern gibt es aus unserer Sicht einen gewissen Zeitdruck. Deshalb ist es vielleicht doch richtig, es auf diesem Weg zu versuchen - mit all den Risiken, die damit verbunden sind. Wenn man die Frage theoretisch beantwortet, muss man sagen: Eigentlich wäre der LEP der richtige Regelungsstandort.

Reiner Priggen (GRÜNE): Lassen Sie mich einleitend sagen, dass das, was Herr Eiskirch gesagt hat, auch für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gilt. Wir begrüßen den Gesetzentwurf und das Vorhaben der Koalitionsfraktionen im Grundsatz - das ist für Oppositionsfraktionen nicht selbstverständlich. Wir halten das für richtig und sehen es auch so, dass die Anhörung und die ausführlichen Stellungnahmen - dafür herzlichen Dank an Sie - das Ziel haben, noch besser zu machen, was man in dem gesamten zu regelnden Kontext noch besser machen kann. Ich will gleich sagen, dass ich es für richtig halte, es im LEPro zu machen, weil wir sonst wieder Zeit verlieren würden. Aktuelle Ereignisse zwingen ein Stück weit dazu zu handeln. Das möchte ich als Reaktion auf Ihre Stellungnahme sagen; ich habe Sie in Ihrer Intention aber auch nicht anders verstanden.

Meine erste Frage richtet sich an den Städtetag, an den Städte- und Gemeindebund, an den Einzelhandelsverband und, falls sie etwas dazu sagen kann, auch an Frau Dr. Grotefels vom Zentralinstitut für Raumplanung; das müssten Sie wissen. Es liegt eine ausführliche Stellungnahme der Kanzlei Lenz und Johlen vor, die heute, glaube ich, nicht eingeladen ist; ich habe sie jedenfalls nicht auf der Liste gesehen.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Herr Priggen, sie sind anwesend, aber nicht als Experten eingeladen.

Reiner Priggen (GRÜNE): Mir geht es im Prinzip auch um ihre Behauptung. Die Kanzlei nimmt sehr drastisch Stellung für IKEA. In diesem Zusammenhang behauptet sie, dass über 50 % der Kunden, die zu IKEA kommen, auch in die jeweiligen Innenstädte gehen und dort ebenfalls noch etwas einkaufen. Ich gehe mit meiner Familie und mei-

nen Kindern auch öfter zu IKEA. Mir ist dieses Verhalten völlig fremd. Aus dem Umfeld von Ochtrup hört man, dass das positive Auswirkungen auf die Nachbarkommunen hat. Würden Sie zu der Einschätzung kommen, dass 50 % oder eine überhaupt relevante Zahl von Kunden dieser Zentren tatsächlich die Nachbarstädte oder die Innenstädte besuchen, also ein positiver Effekt für den Rest auftritt? Stimmt das, was die Kanzlei behauptet?

Meine zweite Frage knüpft an das an, was Herr Prof. Dr. Jarass gesagt hat. Herr Kuschnerus, Sie haben eben überspitzt gefragt, ob Antiquitäten zentrumsrelevant sind. Auf politischer Seite wird niemand sagen, dass Antiquitätenhandel in größerer Form zentrumsrelevant ist. Wir haben aber das Problem, dass es Zentren und Innenstädte gibt, in denen Nahversorgungsbetriebe Stück für Stück abwandern, nur noch Discounter übrig bleiben und Teile verloren gehen. Zentrumsrelevante Bereiche auf Listen zu erfassen, ist immer ein Problem; das gilt für alle Listen. Ich stimme Herrn Keller zu, dass man über das eine oder andere streiten kann; man wird es nie ganz genau treffen. Halten Sie solche Listen, mit denen versucht wird, zentrumsrelevante Bereiche zu erfassen, grundsätzlich für falsch und ungeeignet?

Ich habe noch eine dritte Frage an den Städtetag und an den Einzelhandelsverband. Herr Keller hat eben die Kaufkraft-Umsatz-Relation angesprochen. Halten Sie dieses Instrumentarium an dieser Stelle auch für nicht geeignet? Was schlagen Sie eventuell als Ersatz vor? Oder sollte aus Ihrer Sicht darauf verzichtet werden?

Michael von der Mühlen (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die erste Frage war, ob sich nachweisen lässt, dass es positive Effekte von großflächigen Einzelhandelsbetrieben gibt, die auf bestehende Zentren ausstrahlen. Die Fiktion ist, dass der Besucher eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs einen Teil seiner Einkäufe nicht in diesem Betrieb, sondern in angrenzenden Betrieben macht. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind in der Regel gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie ihren Standort wegen ihrer Größe eben nicht in den traditionellen Zentren haben. Insofern kann ich relativ schwer nachvollziehen, wie von diesen Betrieben positive Effekte auf bestehende Zentren ausgehen sollen. Wenn man einen Betrieb mit 40.000 m² Verkaufsfläche nimmt, der auf 4.000 oder 5.000 m² ein Randsortiment hat, wissen Sie, über welche Dimensionen wir reden. 50.000 m² Verkaufsfläche entsprechen etwa der Verkaufsfläche, die die Innenstadt von Gelsenkirchen-Buer mit einem Einzugsbereich von 170.000 Einwohnern hat. Allein von der räumlichen Dimension her kann ich das also sehr schwer nachvollziehen.

Darüber hinaus gab es die Frage, ob man zentrenrelevante Sortimentslisten und Sortimentsbestimmungen braucht. Herr Keller hat eben schon ausgeführt, dass man sie natürlich vom Grundsatz her braucht. Ich bin allerdings auch der Auffassung, dass es für die Kommunen in gewissem Umfang die Möglichkeit geben sollte, die Liste je nach der örtlichen Situation anzupassen. Das ist aber auch in den Listen dargestellt und wird in der gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände ausgeführt. Denn die örtliche Situation kann in verschiedenen Kommunen mitten in einem Verflechtungsbereich wie dem Ruhrgebiet oder mitten in einer Großstadt wie Köln durchaus anders sein als in einem mittellandlich oder ländlich strukturierten Raum.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Kaufkraft-Umsatz-Relation. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie danach gefragt, ob es das richtige Kriterium ist, die Beeinträchtigung von Zentren am Verhältnis der Kaufkraft zum Umsatz zu messen. In ihrer Stellungnahme haben die Spitzenverbände darauf hingewiesen, dass es ein Präzisierungsbedürfnis gibt. Das finde ich persönlich auch richtig. Herr Keller hat das eben unter Bezugnahme auf das Zentrale-Orte-System kurz angesprochen: Wie sieht es bei oberzentralen Funktionen von Oberzentren aus, die die Verwaltungsgrenzen überschreiten? Ich denke, dieser Frage müsste insbesondere in der Begründung des Gesetzes nachgegangen werden; sie müsste noch einmal überarbeitet werden. Dieser Punkt ist noch nicht abschließend schlüssig.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Das Wort hat nun Herr Schreier mit der Bitte um eine kurze Antwort, weil wir noch sehr viele Wortmeldungen haben.

Martin H. Schreier (Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V.): Ich will es ganz kurz machen. Ich kann den Ausführungen meines Vorredners beitreten. Die Ausführungen zu IKEA und dazu, inwieweit es eine Ausstrahlung eines FOC auf die Innenstädte gibt, halte ich für eine Unterstellung. Dazu gibt es keine gesicherten Erkenntnisse - im Gegenteil: Die Erhebungen sprechen gerade dafür, dass es keine Ausstrahlung gibt. Ich denke, die anderen Fragen wird mein Kollege, Herr Dr. Achten, vom Einzelhandelsverband beantworten.

Dr. Peter Achten (Einzelhandelsverband Nordrhein-Westfalen e. V.): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte mich zum Thema positive Ausstrahlungseffekte äußern. Ich habe die IKEA-Stellungnahme teilweise etwas anders verstanden. Die Besucher etwa eines IKEA-Marktes suchen zusätzlich auch die Zentren ihrer eigenen Heimatgemeinde auf. Das kann man nicht in Abrede stellen. Aber die pauschale Aussage, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen immer positive Kopplungseffekte auf die jeweilige Innenstadt der Ansiedlungsgemeinde haben, kann man so nicht stehen lassen. Das hängt in jedem Einzelfall davon ab, wo genau die großflächige Einrichtung liegt und welche Sortimente dort angeboten werden. Diese pauschale Aussage möchte ich daher ebenso wie alle meine Vorredner nicht stehen lassen.

Die Kaufkraft-Umsatz-Relation ist eine Hilfskonstruktion. Ich gebe Herrn Keller Recht: Um eine Beeinträchtigung festzustellen, muss man erst einmal einen Maßstab entwickeln. Aus meiner Sicht sind dafür zwei Punkte entscheidend. Man muss zum einen sehen, dass das auch gutachterlich nachgewiesen können werden muss. Zum anderen fallen wir bei der Umsatzkongruenz völlig aus dem bisherigen System der zentralen Orte heraus. Es muss möglich sein, dass gerade bei Ober- oder Mittelzentren systematisch von diesem Grundsatz abgewichen werden kann, die auch andere Versorgungsaufgaben haben.

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Ich möchte ganz kurz an die Frage der Umverteilung anknüpfen. Ich meine, dass man zunächst die Banalität im Blick haben muss, dass Kaufkraft nicht beliebig vermehrbar ist. Wenn irgendwo etwas neu angesiedelt wird, führt das zwangsläufig dazu, dass woanders Kunden abgezogen werden. Es geht nur um die Frage, wo das ist, und um nichts anderes. Wenn man Neuansiedlungen befürwortet, führt das zwangsläufig dazu. Das haben wir auch in unserer Entscheidung zu § 34 Abs. 3 BauGB ausgeführt. Denn innerhalb der Sortimente gibt es nur wenige Verschiebungen.

Damit möchte ich zu dem Aspekt der Sortimente überleiten. In den Gemeinden ist es völlig unterschiedlich: Möglicherweise gibt es eine recht große Gemeinde, die im Elektrofachhandel keine Betriebe mehr hat. Heute gibt es zwei große Anbieter, die den Markt im Wesentlichen untereinander aufteilen. Es mag einen Standort geben, der nicht im zentralen Versorgungsbereich oder aber nicht in einem Bereich liegt, den man eigentlich zu einem zentralen Versorgungsbereich machen möchte. Diesen Betrieb möchte man mit Blick auf Art. 14 GG als sogenanntes Fachmarktzentrum vielleicht noch halten und planerisch ein bisschen steuern. Wenn man die Gemeinde zwingen würde, dieses Sortiment den zentrenrelevanten Sortimenten ihres Gemeindegebiets zuzuweisen, würde man sie zwingen, einen Standort zu bestimmen, der im Grunde nach ihrer Konzeption nicht die Anforderungen eines zentralen Versorgungsbereichs erfüllt.

Denn es ist richtig - das haben wir auch in unserer Rechtsprechung ausgeführt -, dass ein zentraler Versorgungsbereich nicht nur aus dem Einkaufen, sondern aus einem Mix besteht. Dazu gehören Dienstleistungen, dass man dort Essen gehen kann usw. Das fällt unter das Stichwort Erlebniseinkauf. Ob da noch ein Theater sein muss, ist eine andere Frage. Die örtliche Situation in den einzelnen Gemeinden ist unterschiedlich. Das rechtliche Problem ist: Wenn man eine Gemeinde zwingt, ihren zentralen Versorgungsbereichen bestimmte Sortimente zuzuweisen, die sie an Standorten hat, die sie im Grunde nicht als zentrale Versorgungsbereiche entwickeln will, bekommt sie bei der Überplanung entweder aus Art. 14 GG Probleme mit den ansässigen Betrieben, oder sie muss ihre Planung so zurechtstricken, dass sie etwas zu einem zentralen Versorgungsbereich macht, das diese Funktion eigentlich gar nicht erfüllen kann.

Man kann Vorschlagslisten machen. Es ist auch völlig richtig, dass es Leitsortimente gibt wie Bekleidung, Schuhe oder Ähnliches. Dass die Gemeinde nun aber alle diese Leitsortimente, die es in ihren zentralen Versorgungsbereichen noch gar nicht gibt, künftig nur noch dort unterbringen lassen darf, ist ein Problem. Das könnte man flexibler regeln. Wir haben anerkannt, dass Gemeinden ihren zentralen Versorgungsbereichen auch Sortimente zuweisen dürfen, die es dort noch nicht gibt. Diese Rechtsprechung in unserer Sundern-Entscheidung ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden. Man braucht natürlich einen ganz gewichtigen Grund, um vor Art. 14 GG zu rechtfertigen, dieses Sortiment woanders plötzlich zu verbieten. Deshalb sehe ich das Problem, inwieweit man durch zwingende Vorgaben, von denen die Gemeinden nicht abweichen können, die Gemeinden zwingt, Bebauungspläne aufzustellen, die der rechtlichen Kontrolle hinterher nicht standhalten können.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Ich bitte noch einmal um kurze Aussagen, denn es gibt doch eine Menge von Nachfragen.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich kann meine Antwort ganz kurz machen, obwohl ich zu den Ausführungen von Herrn Kuschnerus zu den Sortimenten durchaus noch etwas sagen könnte. Aber ich beschränke mich auf die Frage von Herrn Priggen nach meiner Einschätzung, ob die Leute nach einem Besuch bei IKEA auch noch in die Innenstadt gehen. Das halte ich schlicht für lebensfremd. Ich wohne einen Steinwurf entfernt von IKEA-Reisholz in Düsseldorf. Nach einem Besuch bei IKEA fährt keiner auf die Kö, um da noch einzukaufen. Das finde ich Quatsch; das sage ich ganz deutlich.

Das Problem der Umsatz-Kaufkraft-Relation - das möchte ich nur ganz kurz sagen - ist, dass sie den Bestand völlig ausblendet. Es wird nicht erfasst, auf welchen Bestand in der Ansiedlungskommune ein neues Vorhaben trifft und auf welchen Bestand in den Nachbarzentren es sich auswirkt. Das ist aber für die Frage, ob es Funktionsstörungen im Zentrengefüge gibt, absolut entscheidend. Deshalb sagen wir: Im Ergebnis kann die Umsatz-Kaufkraft-Relation vielleicht ein Indiz für das Beeinträchtigungsverbot sein, aber sie erspart mir nicht die Prüfung im Einzelfall, anhand von Gutachten die tatsächlichen Auswirkungen zu ermitteln.

Dr. Susan Grotefels (Zentralinstitut für Raumplanung der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster): Ich war nur nach der Stellungnahme zu IKEA gefragt worden. Dazu kann ich nichts sagen, weil wir uns mit der Regelung rein rechtswissenschaftlich beschäftigt haben. Das könnte ich nur persönlich beurteilen: Ich glaube, das ist an den Haaren herbeigezogen.

Ich möchte aber die Gelegenheit nutzen, noch einmal auf die Frage einzugehen, ob das LEPro der richtige Regelungsstandort ist; davon sind wir sehr schnell abgekommen. Diese Frage ist entscheidend. Wenn Sie sagen, wir verlieren zu viel Zeit, wenn wir vom LEPro als Regelungsstandort abweichen, müssen Sie bedenken, dass Sie hinterher auch sehr viel Zeit verlieren, wenn das der Rechtsprechung nicht standhält. Wir haben wirklich versucht, um drei Ecken zu denken, ob das LEPro Ziele der Raumordnung erhalten kann. Dagegen gibt es erhebliche Bedenken: Es gibt eine Verwaltungsgerichtsentscheidung und auch in der Literatur Stimmen, die sagen, dass im LEPro keine Ziele der Raumordnung stehen können, wie sie im ROG und auch im Landesplanungsgesetz definiert sind.

Selbst wenn Sie am LEPro als Standort festhalten, müssen Sie sich überlegen, ob Sie von dem üblichen Aufstellungsverfahren für Ziele, das Sie selbst im Landesplanungsgesetz festgeschrieben haben, abweichen wollen. Auch wenn man sagen würde, man hat hier ein Gesetz, und deshalb darf man davon abweichen, kommen Sie von europarechtlichen Regelungen nicht herunter, die vorschreiben, dass Sie eine Umweltprüfung durchführen müssen, die Sie im Aufstellungsverfahren, das bisher stattgefunden hat, versäumt haben. Das sind unsere größten Bedenken zum Regelungsstandort.

Dietmar Brockes (FDP): Meine Damen und Herren! Vorab möchte ich für meine Fraktion sagen, dass ich es sehr begrüße, dass die beiden Oppositionsfraktionen den Grundsatz der Koalitionsfraktionen teilen und konstruktiv an der Verbesserung eines guten Gesetzentwurfs mitarbeiten wollen, um ihn noch besser zu machen.

Frau Grotefels, Sie sind schon mehrfach angesprochen worden. Gerade sind Sie nur auf einen Teilbereich eingegangen. Die erste allgemeine Runde hat sozusagen ohne Sie stattgefunden. Ich habe die Frage an Sie, wie wir für mehr Rechtssicherheit sorgen können.

Die Frage nach der Größe ist noch gar nicht angesprochen worden. Es gibt eine Regelung für bis zu 5.000 m², die an die Größe der Kommunen gebunden ist. Hier gibt es die Regelung für bis zu 100.000 Einwohner; in anderen Bundesländern gibt es andere Regelungen bei den Einwohnerzahlen und die Möglichkeit, dass sich Kommunen zusammenschließen können. Ich habe sowohl an Frau Grotefels als auch an Herrn Kuschnerus und an Herrn Keller die Frage, inwiefern eine solche Regelung sinnvoll ist und ob die Größenordnung richtig ist.

Darüber hinaus gibt es ein Spezialthema, nämlich die Frage der Factory-Outlet-Center; dieser Begriff kommt mir noch leichter über die Lippen als der deutsche Begriff. Ich habe eine Frage an Herrn Nordhorn und an Herrn Rasch, inwiefern sich das Warensortiment eines Factory-Outlet-Centers gegenüber dem Sortiment im klassischen Einzelhandel differenzieren lässt. Factory-Outlet-Center sind auch wieder eine Vertriebs-schiene, die aus Amerika nach Deutschland gekommen ist. Kritiker sagen, dass Factory-Outlet-Center in Amerika auf anderen Handelssystemen beruhen, die hier nicht so leicht zu übernehmen sind, da die Ware nicht in Kommission in die Läden geht, sondern der Einzelhändler die Ware übernimmt und es deshalb keinen Rückfluss gibt. Daher wüsste ich von Ihnen beiden gerne, inwiefern sich eine Abgrenzung vornehmen lässt.

Dr. Susan Grotefels (Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster): Zum Regelungsstandort habe ich eben schon grundsätzlich etwas gesagt. Sie haben die verschiedenen Grenzen und Größenordnungen angesprochen, seien es die Einwohner- oder die Quadratmeterzahlen. Man muss sicherlich irgendwo eine Grenze ziehen, damit die Regelung hinreichend bestimmbar ist. Das war der Auftrag, der uns durch die Rechtsprechung vorgegeben worden ist. § 24 Abs. 3 LEPro war bisher nicht ausreichend bestimmt. Die jetzige Regelung ist weitaus bestimmbarer. Das hat man auch dadurch erreicht, dass man Grenzen gesetzt hat. Diesem Gesetzentwurf mangelt es noch daran, dass diese Grenzen nicht ausreichend begründet worden sind. Man läuft Gefahr, dass sie schnell als willkürlich betrachtet werden, etwa nach dem Motto: Warum gibt es bei einem FOC plötzlich die Grenze von 100.000 Einwohnern? - Die Begründung des Gesetzentwurfs sollte sicherlich noch nachgearbeitet werden.

Sie hatten angesprochen - das hatte Herr Keller vorhin auch schon ausgeführt -, dass die Einzelhandelskonzepte oder die Abstimmungen zwischen den Gemeinden überhaupt keine Berücksichtigung finden. Darin sehen wir ein Problem dieses Gesetzentwurfs. Die Einzelhandelskonzepte werden nicht angesprochen. Die vorgeschlagene Öffnungsklausel bietet dafür sicherlich eine gute Möglichkeit. Die Probleme kommen teilweise auch daher, dass diese LEPro-Norm insgesamt wie eine baurechtliche Norm gefasst ist; das hatte auch Herr Kuschnerus vorhin angesprochen. Daraus resultieren viele Probleme, die dieser Gesetzentwurf jetzt aufwirft. Wie eine Baurechtsnorm spricht er immer die einzelnen Gemeinden an und macht Vorgaben, nach denen sie handeln dürfen. Das ist sicherlich ein Problem, denn die Norm müsste als Teil des LEPro die

Regionalplanung und die Gemeinden ansprechen. So ist sie aber eine Konditionalnorm wie eine Baurechtsnorm. Das ist wirklich ein Problem.

Vorsitzender Franz Josef Knieps: Das Wort hat Herr Kuschnerus mit der Bitte um eine kurze Antwort.

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Ich möchte mich zunächst zu den einwohnerbezogenen Größenordnungen äußern. Ich kann nicht nachvollziehen, warum eine Grenze von 100.000 Einwohnern im Interesse der Landesplanung sein kann. Die Grenze kann man im Grunde nur funktional ziehen. Das haben die Niedersachsen bei den Factory-Outlet-Centern so gemacht; das ist vom Bundesverwaltungsgericht akzeptiert worden. Die Gründe sind plausibel.

Bei Größenordnungen taucht generell ein Problem auf, auf das ich ebenfalls aufmerksam machen möchte, nämlich die Frage, was Kernsortiment und was Randsortiment ist. Man sollte sich davor hüten, von der Grenzziehung abzuweichen, wie sie im Baurecht üblich ist, dass nämlich ein Randsortiment untergeordnet und zugeordnet sein muss usw. Lassen Sie es mich einmal ganz platt formulieren: Wenn ich einen Betrieb habe, der eine Markthalle mit 2.500 m² zentrenrelevanten Sortimenten hat, ist das kein Randsortiment. Dieser Betrieb ist mit anderen vergleichbar. Das ist im Grunde auch ein Betrieb mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten. Wenn man auf Betriebsgrößen abstellt, sollte man sich das überlegen.

Sie können eine bestimmte obere Kappungsgrenze festlegen, sodass in einem bestimmten Gebiet nur eine bestimmte Quadratmeterzahl an Sortimenten vorhanden ist; bei Sondergebietsausweisungen haben wir es in unserer Rechtsprechung immer akzeptiert. Allerdings sollte man in der Tat versuchen, das in der Begründung durch ein paar Sätze zu verdeutlichen.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich möchte mich auch nur ganz kurz äußern. Die Einwohnerschwelle, die Herr Brockes angesprochen hat, fällt einem bei der FOC-Regelung ganz besonders ins Auge. Das ist einer der Punkte, von denen wir gesagt haben, dass noch mehr Erläuterungen her müssen. Ich kann mir Argumente vorstellen, die für eine Grenze von 100.000 Einwohnern sprechen, denn die Ministerkonferenz für Raumordnung knüpft ihre Empfehlungen an Oberzentren an. Das mag für fast alle Bundesländer in Ordnung sein. In den anderen Bundesländern ist es so, dass alle Großstädte Oberzentren sind. Das ist in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall.

Insofern brauchen wir vielleicht eine etwas andere Grenze, die dem Grundgedanken, den auch die MKRO verfolgt, Rechnung trägt. Man hat die Grenze von 100.000 Einwohnern gewählt, weil die Statistiker hier die Schwelle zur Großstadt sehen. Diese Argumentation entkräftet den Willkürvorwurf ein Stück weit. Das sollte man allerdings irgendwo darlegen. Wenn es denn zur Rechtssicherheit beiträgt - das sage ich ausdrücklich als Vertreter des Städte- und Gemeindebunds -, könnte ich mir auch eine funktionale Bestimmung etwa im Hinblick auf Oberzentren vorstellen, allerdings unter der Voraussetzung, dass der Gesetzgeber dann auch bereit ist, über unsere Öffnungsklausel

nachzudenken. Dann hätte man in diesem Zusammenhang vielleicht eine etwas handfestere Regelung.

Ulrich Nordhorn (Retail Development Group GmbH): Ich möchte ganz kurz antworten. Herr Brockes, Sie haben angesprochen, dass der deutsche Markt vielleicht anders zu sehen ist als der US-amerikanische Markt. In den letzten Jahren sehen wir allerdings, dass sich der deutsche Markt sehr stark dem US-Markt bzw. den anglophilen Märkten angleicht. In den Märkten gibt es vertikale Unternehmen, die sich sehr stark positionieren. Sie sind auf dem Vormarsch. Die traditionellen kleinen Einzelhändler haben aus vielen Gründen Probleme am Markt. Ihre Zahl ist rückläufig. Unternehmen, die vertikal aufgestellt sind und heute Konzepte für den Einzelhändler entwickeln, sind auf dem Vormarsch.

In meiner Stellungnahme habe ich kurz dargestellt, dass diese Unternehmen den Absatzkanal Factory-Outlet benötigen. Wir nähern uns sehr stark dem amerikanischen Markt an. Das sehen Sie auch in unseren Innenstädten. Heute gibt es in den Top-Innenstädten zu 80 % vertikal ausgerichtete Unternehmen. Ich bin auch der Meinung, dass die Innenstädte gestärkt werden sollen und nicht geschützt. Natürlich müssen sie auch geschützt werden, aber eigentlich müssen die Innenstädte gestärkt werden. Die Innenstädte, die in Deutschland und in NRW Probleme haben, haben sie nicht aufgrund der innenstadtrelevanten Sortimente auf der grünen Wiese, sondern aus Gründen der Kaufkraft, die dazu führen, dass die Umsätze der Innenstädte rückläufig sind. Sie lassen heute häufig nur noch Textildiscounter zu.

Wir haben in den in Deutschland genehmigten Factory-Outlet-Centern bereits heute eine klare Abgrenzung in den Baugenehmigungen, welche Ware überhaupt verkauft werden darf. Das habe ich in meiner Stellungnahme kurz dargestellt. Zum Beispiel in den Baugenehmigungen der Stadt Wertheim können Sie genau nachlesen, welche Ware überhaupt verkauft werden darf. Das ist sehr genau reglementiert. Ich glaube, in Ochtrup ist das genauso.

Ich möchte noch einmal kurz auf das Thema Standort von Outlet-Centern eingehen. Outlet-Center heute wollen gerade nicht an der Innenstadt einer Großstadt jenseits der Schwelle von 100.000 Einwohnern angesiedelt werden, denn ein Outlet-Center vertreibt alte Ware, die gezielt nicht nahe der Innenstadt, nahe der etablierten Einzelhandelszentren verkauft werden soll. Mit der Grenze von 100.000 Einwohnern schaffen Sie einen Widerspruch.

Vorhin wurden Synergieeffekte zwischen Outlet-Centern und Innenstädten angesprochen, Stichwort: IKEA-Standorte. Ich glaube schon, dass es Synergieeffekte gibt. Viele von uns wohnen in den Oberzentren, in den Großstädten, und haben IKEA bzw. das große Möbelhaus vor der Haustür. Wer aber aus einer ländlichen Region anreist, nutzt den Besuch eines Möbelhauses für einen Besuch der Großstadt Köln oder Düsseldorf. Genauso verhält es sich auch beim Outlet-Center, dessen Besuch heute auch sehr stark touristisch geprägt ist. Für eine Familie ist es ein Event, in ein Outlet-Center zu fahren. Es ist eine „Freizeitbeschäftigung“, die auch dafür genutzt wird, die touristischen Attraktionen der Umgebung wahrzunehmen. Im Münsterland ist das vielleicht, Fahrrad

zu fahren; in Wertheim ist es vielleicht die attraktive Altstadt. Ob diese Synergieeffekte bei 50 % liegen, ist sicherlich fraglich, aber sie sind da.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Herr Rasch, sieht das der Modeverband Deutschlands GermanFashion auch so?

Thomas Rasch (GermanFashion Modeverband Deutschland e. V.): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich darf vorab sagen, dass sich GermanFashion zu den Zielen der Stärkung des Einzelhandels und der Innenstadtzentren bekennt. Dennoch brauchen wir dringend Factory-Outlet-Center, um das Ergebnis schon vorwegzunehmen. In den letzten zehn Jahren haben wir eine dramatische Veränderung der Handelslandschaft erlebt. Ich nenne Ihnen nur zwei Zahlen, die das sehr verdeutlichen: P&C, einer der erfolgreichen Marktteilnehmer im traditionellen Einzelhandel, hat in den Jahren 1995 bis 2004 34 % mehr Umsatz gemacht. Die Firma H&M, die Ihnen allen bekannt ist, hat im gleichen Zeitraum 379 % mehr Umsatz gemacht. Das heißt, die vertikalen Unternehmen haben ihren Umsatz im Vergleich zum stationären, normalen Einzelhandel um den Faktor zehn gesteigert.

Die Industrie hat darauf reagiert, indem sie mit ihren bisherigen Facheinzelhandelskunden zunehmend und in dramatischer Schnelligkeit vertikale Modelle der Zusammenarbeit entwickelt hat. Es gibt heute schätzungsweise 40.000 Flächen im deutschen Einzelhandel, die mehr oder weniger direkt von der Industrie beliefert, bedient, mit Service versehen werden usw. Es gibt sie in ganz verschiedenen Ausprägungen von einem Shop im Shop über Never-out-of-stock-Systeme und Corners - wie auch immer die Begriffe lauten - in einer ganz verschiedenen, differenzierten Ausgestaltungsweise. Als Lieferanten werden wir heute buchstäblich daran gemessen, wie weit wir bereit sind, das Warenrisiko mit zu übernehmen. Das heißt auf Deutsch: Wenn die Ware nicht verkauft wird, nehmen wir sie zurück.

Diese Ware muss dann irgendwo hin. Wir können sie nicht komplett nach Afrika exportieren oder verbrennen, sondern sind darauf angewiesen, diese im Rahmen der Modelle für unseren stationären Einzelhandel in den Innenstädten entstandenen Überhänge zu verwerten; das ist klar. Neben eigenen Läden, die wir vor Ort haben, gehören zu diesen Instrumenten auch Factory-Outlet-Center, die in Deutschland noch recht spärlich vertreten sind. Ich darf daran erinnern, dass wir sechs oder sieben haben, wenn wir Metzingen dazu rechnen. In anderen europäischen Ländern sind sie wesentlich stärker verbreitet.

Ich möchte den Blick auf die bisherigen Erfahrungen mit den FOC werfen. Zu Beginn, etwa im Jahr 2000, war in der Fachpresse zu lesen, Factory-Outlet-Center seien der Tod des Einzelhandels und führten zur Verödung der Innenstädte. Heute sieht das völlig anders aus. Selbst Kollegen aus den Handelsverbänden sprechen davon, dass die Auswirkungen weitaus weniger dramatisch als erwartet sind. Es gibt Veröffentlichungen eines Kollegen, der in Deutschland Firmen des Einzelhandels betreut, die nahe der Outlet-Center in Roermond oder in Maasmechelen angesiedelt sind. Er spricht sehr gelassen davon, dass es trotz dieser wirklich mächtigen Einkaufszentren keine einzige Betriebsaufgabe gegeben hat.

Daher spreche ich mich sehr dringend dafür aus, keine Sonderregelungen für FOC zu schaffen. Denn das führt zu höllischen Abgrenzungsproblemen bei der Sortimentsabgrenzung. Das müssten Sie alles sehr präzise festlegen; das halte ich für sehr schwer administrierbar. Wenn Sie bei den Städten unter 100.000 Einwohnern die Flächen auf 5.000 m² begrenzen, schaffen Sie einen Flickenteppich, der an vielen Stellen des Landes zu FOC führt, die nicht recht lebensfähig sind. Damit behindern Sie den örtlichen Einzelhandel mit Sicherheit weitaus mehr, als wenn es Factory-Outlet-Center kontrolliert an zehn oder zwölf Standorten in der Bundesrepublik gäbe, die den örtlichen Einzelhandel in der Regel gar nicht betreffen. Ich finde immer folgendes Beispiel am besten: Metzingen hat, wie Sie alle wissen, ein gewaltiges FOC, in dem auch die Firma Hugo Boss AG ihre Produkte vertreibt. Dennoch werden Anzüge in der Stuttgarter Innenstadt bestens verkauft. Diese Beispiele gibt es in jeder Stadt.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Herr Rasch, das war ein Plädoyer für Factory-Outlet-Center. Wir sollten uns vielleicht an der Frage orientieren, die heute ansteht. Ich darf noch einmal um kurze Fragen und kurze Antworten bitten. Ihr Vortrag war sicherlich interessant, Herr Rasch, aber wir müssen uns am Thema orientieren.

Thomas Rasch (GermanFashion Modeverband Deutschland e. V.): Entschuldigung, Herr Vorsitzender, aber das gehört zum Thema. Ich möchte dafür plädieren, FOC nicht gesondert zu regeln. Unterstellen Sie sie der normalen Raumplanung; das wäre wunderbar.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Wir haben es verstanden.

Lutz Lienenkämper (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir eine kurze Vorbemerkung. Ich begrüße es natürlich auch, dass sich die Fraktionen in diesem Haus bei dem Ziel einig sind, die Innenstädte zu stärken, und dass wir heute gemeinsam danach suchen, es möglichst rechtssicher und vernünftig zu schaffen. Das ist ein gutes gemeinsames Anliegen.

Ich habe eine ganz konkrete Frage zu interkommunalen Kooperationen, damit der nordrhein-westfälische Handwerkstag heute nicht völlig umsonst erschienen ist. Herr Dr. Quandt, von den kommunalen Spitzenverbänden gibt es einen ganz konkreten Vorschlag und einen Regelungstext mit eingehender Begründung. In Ihrer Stellungnahme haben Sie sich auch mit übergemeindlichen Konzepten befasst. Wenn sich kleinere benachbarte Gemeinden in Ballungsgebieten im Rahmen eines solchen übergemeindlichen Konzepts auf einen gemeinsamen FOC-Standort einigen und sie zusammengekommen die Tragfähigkeit einer Großstadt haben, schlagen Sie vor, dass dann nichts gegen dieses Vorhaben spreche. Nur verständnis halber würde ich gerne wissen, ob Sie das für eine Abweichung vom Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände halten. Wenn das so ist, wüsste ich gerne, in welchen Punkten Sie abweichen. Sehen Sie die Notwendigkeit, die Abweichung inhaltlich zu begrenzen?

Dr. Willi Quandt (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag): Grundsätzlich muss ich sagen - an diesem Punkt sind wir uns nicht mit allen einig -, dass wir für die Sonderregelung von FOC sind. Das geht auch aus unserer Stellungnahme hervor. Wie Sie auch schon treffend bemerkt haben, haben wir allerdings das Problem, dass wir das Kongruenzgebot noch ein bisschen aufrechterhalten wollen. Es ist in diesem neuen Gesetzentwurf ein bisschen in den Hintergrund getreten. Wir wollen Vorhaben auch daraufhin überprüfen, inwieweit sie in die Zentrenhierarchie passen, die wir haben.

Diese Frage ist vielleicht nicht so wichtig, weil sich häufig eine gewisse Orientierung an der Zentrenhierarchie automatisch dadurch ergibt, dass man irgendwann die Beeinträchtigungen prüft. Das hat auch Herr Keller bemerkt. An diesem Punkt gibt es eine bestimmte Korrelation. Wenn der Standort unter dem Gesichtspunkt der Zentrenhierarchie falsch ist, werden vermutlich auch die negativen Auswirkungen auf die Umlandgemeinden größer sein, als wenn der Standort richtig ist. Daher könnte man sagen, dass man das Kongruenzgebot gar nicht mehr so genau zu beachten braucht.

Das Problem ist, dass die Sonderregelung der FOC unserer Auffassung nach gerade deshalb erforderlich ist, weil die Kongruenz im Gesetzentwurf nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird und sich ihre Berücksichtigung bei FOC nicht indirekt über das Beeinträchtigungsverbot ergibt. Denn FOC haben in Bezug auf die Attraktion der Kaufkraft im Raum eine andere Wirkung. Insofern sind wir also grundsätzlich dafür, dass es eine Sonderregelung geben sollte, damit FOC in die Zentrenhierarchie passen.

Dann sind wir wieder bei dem Problem, das wir gerade schon angesprochen haben. An sich wollen wir die FOC funktional zuordnen. Normalerweise würde man sagen: Lasst die FOC bitte nur in Oberzentren zu. Die Grenze von 100.000 Einwohnern spielt keine Rolle. In Nordrhein-Westfalen haben wir aber das Problem, dass es Ballungsräume gibt, in denen sich die Zentrenstrukturen eben nicht so eindeutig darstellen wie im Münsterland, sodass wir dort möglicherweise doch eine hinreichende Tragfähigkeit für ein FOC hätten, die Ballung gegeben ist, wir aber wegen der dummen Grenze von 100.000 Einwohnern oder weil im Umland gerade kein Oberzentrum ist, sagen müssen: Das FOC ist nicht zulässig, obwohl es absatzwirtschaftlich gesehen durchaus Sinn hätte.

Deswegen regen wir an, in diesem Zusammenhang darüber nachzudenken, ob man nicht ausdrücklich festlegen sollte, ein FOC zuzulassen, wenn es so sein sollte, dass in einem solchen Ballungsraum ein interkommunaler Konsens zustande gekommen ist und man sich auf einen gemeinsamen FOC-Standort geeinigt hat. Aus meiner Sicht spricht nichts dagegen. Denn es hat keinen Sinn, das an einer mehr oder weniger willkürlich gewählten Grenze von 100.000 Einwohnern oder an dem Begriff Oberzentrum festzumachen. Entscheidend muss sein, dass ein FOC absatzwirtschaftlich und versorgungstechnisch Sinn hat.

Hannelore Brüning (CDU): Ich habe eine Frage an Herrn Keller. Sie vertreten den Städte- und Gemeindebund und somit insbesondere auch die Gemeinden und Städte im ländlichen Raum. Sie halten die vorgesehene Sonderregelung für Herstellerdirektverkaufszentren in dem Sinne, den wir vorhin gehört haben, durchaus für sachgerecht. Ist diese Betriebsform eine Gefahr für eine verbrauchernahe Versorgung im ländlichen

Raum? Worin sehen Sie die mittelbaren oder unmittelbaren Gefahren eines Hersteller-direktverkaufszentrums gerade für den ländlichen Raum?

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Als derjenige Verband, der ganz besonders die Kommunen aus dem ländlichen Raum vertritt, haben wir uns in der Tat explizit für eine solche Sonderregelung ausgesprochen - immer unter der Voraussetzung, dass unsere Öffnungsklausel künftig eine Rolle spielen wird. Insofern kann ich mich dem, was Herr Dr. Quandt ausgeführt hat, voll und ganz anschließen. Die Erwägungen hat er richtig vorgetragen. Aus Sicht des ländlichen Raums stellt sich in der Tat die Kernfrage, ob so ein FOC ein Segen oder eher eine Gefahr ist. In unserem Verband ist diese Frage ganz deutlich beantwortet worden: Wir begreifen FOC im ländlichen Raum in erster Linie als Gefahr.

Natürlich ist es immer so, dass einzelne Standortkommunen von der Ansiedlung eines Factory-Outlet-Centers profitieren. Die Ausführungen, die wir eben in Bezug auf die Erfahrungen gehört haben, überzeugen mich eigentlich noch nicht. In der Region können FOC gerade im ländlichen Raum erheblichen Schaden anrichten. Wir haben zwar grundsätzlich sehr breite Streuwirkungen, was die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen angeht; aber wir befürchten, dass bei der Ansiedlung eines Factory-Outlet-Centers im ländlichen Raum in den umliegenden Grundzentren zum Beispiel die Grundversorgung im Non-Food-Bereich wegbricht, gerade was den mittel- und langfristigen Bedarf angeht.

In den Mittelzentren, die noch in einer akzeptablen Reichweite liegen - etwa in der Distanz einer halbstündigen Fahrt -, können FOC erhebliche Auswirkungen haben, wenn sie in den Mittelzentren ganz bestimmte Schlüsselbetriebe angreifen, weil sie eben gerade so innenstadttypische Leitsortimente haben. Das sind Magnetbetriebe, die von der Konkurrenz durch das Sortiment des Factory-Outlet-Centers betroffen sind. Dann sind die Grundzentren des ländlichen Raums betroffen, und die Mittelzentren werden in Mitleidenschaft gezogen. Das ist eine Gefahr, der wir im Sinne eines vorbeugenden Zentrumschutzes begegnen wollen.

Wir haben in der Vorbereitung dieses Gesetzentwurfs, an der viele aus dieser Runde beteiligt waren, darüber nachgedacht, ob wir bei diesem Gefahrenbefund eine Sonderregel brauchen. Wir glauben, dass wir eine Sonderregel brauchen, insbesondere weil wir auf ein „scharf gemachtes“ Kongruenzgebot im Gesetzentwurf verzichtet haben. Das Beeinträchtigungsverbot kann die FOC aufgrund ihrer Streuwirkung im ersten Schritt eben gerade nicht unbedingt erwischen. Bei der Ansiedlung von FOC muss man immer die weitere Entwicklung über die konkrete Genehmigung eines Vorhabens hinaus mitberücksichtigen. Denn in der Vergangenheit hatten wir bei den FOC ein stetiges Flächenwachstum zu verzeichnen. Es gab in der Vergangenheit FOC mit 3.500 m² Verkaufsfläche. Die Vertreter der Handelsverbände werden mir zustimmen, dass diese FOC in Zukunft eigentlich nicht mehr lebensfähig sind. Inzwischen ist die Rede davon, dass Investoren eigentlich mit mindestens 20.000 m²/22.000 m² planen.

Wie stellen Sie - wohlgemerkt: im ländlichen Raum - sicher, dass das Verkaufsflächenwachstum bei einem kleineren FOC mit beispielsweise 12.000 m² Verkaufsfläche, das Sie genehmigt haben, verhindert wird? Uns wird immer wieder gesagt: Man kann städ-

tebauliche Verträge schließen und Baulasten eintragen. - Aber am Ende ist das weder ein rechtlich sicherer Weg, noch ist er politisch gangbar, um Expansionen zu verhindern.

(Nicken von Ulrich Kuschnerus)

Wenn Sie in Zukunft vor der Frage stehen, ob Sie erweitern oder ob Sie einen Standort von 10.000 m²/12.000 m² aufgeben, weil er nicht mehr wirtschaftlich ist, wird auch die Kommunalpolitik sagen, dass man das nicht vertreten kann. Deshalb muss man in irgendeiner Form eine Lösung finden zu erweitern. Dann potenzieren sich die Gefahren, die ich eben beschrieben habe. Die Gefahr einer Flächenexpansion, die man bei der konkreten Zulassungsentscheidung heute nicht steuern kann, ist das eine.

Das andere ist, dass Sie auch mit rechtlichen Mitteln nicht verhindern können, dass sich ein FOC schleichend oder auch offen in ein ganz normales, herkömmliches Einkaufszentrum umwandelt. Denn die Beschreibung, die man in der Vorhabengenehmigung vornehmen kann, wird nie so präzise sein, dass man das am Ende rechtlich verhindern kann. Wenn wir die Situation haben, dass ein FOC mit einer Größe von 12.000 m² auf einmal in ein Einkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von 12.000 m² umgewandelt wird, entfällt unter Umständen ein Teil der Streuwirkung, die für die nähere Umgebung durchaus segensreich sein kann. Dann haben wir die Auswirkungen, die wir jetzt schon befürchten, in gravierenderer Form. Deshalb sind wir übrigens einstimmig in allen Gremien unseres Verbandes dazu gekommen, dass wir FOC aus dem ländlichen Raum fernhalten wollen.

Bernhard Schemmer (CDU): Beim ländlichen Raum haben wir die Abgrenzung von 5.000 m² bzw. von Kommunen mit 100.000 Einwohnern. Es gibt einen Vorschlag, Lösungen zu finden, die auch für Kommunen unterhalb von 100.000 Einwohnern zu Ergebnissen führen. Das ist auch notwendig: Direkt neben Bottrop liegt Oberhausen; direkt neben Oberhausen liegt Essen, das die Limburger Straße neu macht, wodurch 70.000 m² Verkaufsfläche hinzukommen. Durch den Zufall, dass früher einmal Kirchhellen hinzugekommen ist, hat Bottrop über 100.000 Einwohner, sonst hätte Bottrop weniger als 100.000 Einwohner. Bocholt, das unter 100.000 Einwohner hat, fällt unter die Grenze. - Das will ich alles gar nicht vertiefen. Es kann nicht sein, dass wir eine gesetzliche Regelung schaffen, die nur danach fragt, wie groß der Bereich ist, wenn sich Kommunen bei Einzelhandelskonzepten zusammentun.

Selbst wenn ich dem vorgeschlagenen Gesetzestext folge, ist für mich die Frage wichtig, ob das regionale Einzelhandelskonzept einstimmig verabschiedet werden muss oder ob es mehrheitlich verabschiedet werden kann. Denn die Entscheidung bei der Bauleitplanung kann kommunal auch mit einer Mehrheit von 51 % getroffen werden; bei Konzepten sind wir aber regelmäßig auf Einstimmigkeit angewiesen. Wie kann man an diesem Punkt eine Abgrenzung finden? Meine Frage geht zum einen an Herrn Keller und zum anderen an Herrn Achten.

Vorsitzender Franz Josef Knieps: Herr Keller, ich bitte um eine kurze Antwort, sonst kommen wir nicht durch.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Die Frage kann ich ganz kurz beantworten. Wenn Sie ein regionales Einzelhandelskonzept machen wollen, brauchen Sie die Zustimmung jeder beteiligten Gemeinde. Es gilt Einstimmigkeit. Dass die Gemeinde natürlich ihre Zustimmung intern durch einen Mehrheitsbeschluss herbeiführt, ist klar. Für ein regionales Konzept brauchen Sie grundsätzlich aber die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde.

Dr. Peter Achten (Einzelhandelsverband Nordrhein-Westfalen e. V.): Ich kann es kaum kürzer machen. Der Aussage von Herrn Keller ist zuzustimmen. Regionale Einzelhandelskonzepte bedeuten, dass die Kommunen mit innergemeindlichen Mehrheiten zustimmen müssen.

Ihre erste Frage war, wie Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohner in bestimmten Punkten geholfen werden kann. Vorab bitte ich um Verständnis, dass ich kurz darauf eingehen muss, dass Herstellerdirektverkaufszentren Waren an Endverbraucher verkaufen; sie gehören zum Einzelhandel. Von daher ist eine gesonderte Betrachtung des Anbieters, wer nun eben diese Waren verkauft, nicht unbedingt erforderlich. Um Lösungen für kleinere Städte bei Überschreitung des Systems der zentralen Orte und um Abweichungen bei der Umsatzkongruenz hinzubekommen, muss man sich zusammenschließen. Die Antwort lautet also wieder: Einzelhandelskonzepte.

Helene Hammelrath (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Industrie- und Handelskammer sowie die Einzelhandelsverbände haben gesagt, dass Sonderregelungen für FOC unbegründet bzw. rechtlich fraglich sind. Deshalb habe ich eine Frage an Herrn Kuschnerus: Ist eine separate FOC-Regelung überhaupt zulässig?

Ich habe eine weitere Frage an die Vertreter der Industrie- und Handelskammern. Was ist vom Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zu den interkommunalen Planungen zu halten?

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Ich kann mich relativ kurz fassen. Das Bundesverwaltungsgericht hat akzeptiert, dass die Landesplanung aus gewichtigen landesplanerischen Gesichtspunkten heraus Factory-Outlet-Center wegen ihrer Bedeutung und der erheblichen städtebaulichen Wirkungen einer landesplanerischen Sonderregelung unterwerfen kann. Ich gehe davon aus, dass diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts so bestehen bleibt.

Beim Factory-Outlet-Center kommt es in erster Linie wohl auf den Standort an. Hier spielen nicht nur die Landesplanung, sondern möglicherweise auch die Abwehrrechte der Nachbargemeinden gemäß § 2 Abs. 2 BauGB eine Rolle. Wenn Sie diesen Gesichtspunkt außen vor lassen, wird die Nachbargemeinde, die sich durch ein FOC beeinträchtigt fühlt, selbstverständlich, gestützt auf § 2 Abs. 2 BauGB, Abwehrrechte gegen den entsprechenden Plan geltend machen können. Sie wird diesen Prozess gewinnen, wenn sie unzumutbar beeinträchtigt wird. Wie das zu ermitteln ist, möchte ich hier nicht weiter vertiefen.

Markus Lehrmann (Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld): Ich spreche für die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. Wir sind der Auffassung, dass Factory-Outlet-Center zum normalen Einzelhandel gehören und eine entsprechende Wirkung entfalten. Es bedarf also keiner Sonderregelung. Dabei muss man an der Stelle nicht das Ziel aus den Augen verlieren, den großflächigen Einzelhandel bezogen auf die FOC an die richtigen Standorte zu lenken. Die richtigen Standorte sind unabhängig von der Vertriebsform entscheidend, die eine Entwicklung mitmachen. Wir sprechen uns nicht dagegen aus, die FOC grundsätzlich infrage zu stellen.

Wir glauben, dass FOC-Standorte durch regional abgestimmte Handelskonzepte gefunden werden können. Wir haben den Vorschlag gemacht, dass insbesondere Handelskonzepte - damit sind regionale und kommunale gemeint - in der Lage sind, die Landesplanung auszugestalten und für mehr Klarheit zu sorgen. Dabei werden einerseits die kommunalen Interessen, andererseits aber auch die Interessen der Investoren gewahrt. Wir sind der Auffassung, dass Konzepte der richtige Weg sind, um die richtigen Standorte zu finden.

Thomas Eiskirch (SPD): An der einen oder anderen Stelle haben wir mitbekommen, dass es eine breite Mehrheit der Experten für sinnvoll erachtet, neben klaren Regelungen sozusagen Öffnungsmöglichkeiten für eine regionale Konzeption und für interkommunale Abstimmungsprozesse vorzusehen. Ein erster Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände liegt auf dem Tisch. Sie sollen für alle drei Punkte gelten: Zum einen soll es bei den FOC-Standorten eine solche Öffnungsmöglichkeit für regionale Konzepte geben. Zum anderen ist deutlich geworden, dass das aber auch für die zentrenrelevanten Randsortimente gewollt ist.

Sehen Sie das Erfordernis, die Anforderungen an solche regionalen Einzelhandelskonzepte zu formulieren, weil die Qualität der bisher vorliegenden Einzelhandelskonzepte doch sehr unterschiedlich ist? Ist das eine Notwendigkeit? Das muss nicht im Gesetz, sondern kann auch auf anderem Wege geregelt werden.

Darüber hinaus möchte ich noch einmal auf die 2.500 m² zurückkommen. Ich glaube, es ist unstrittig, dass eine Grenze wie etwa 10 % eine sinnstiftende Marke ist, durch die deutlich wird, dass es in einem Factory-Outlet-Center bei einem Nebensortiment bleiben muss. Das Grundgeschäft muss nichtzentrumrelevant sein. In den Diskussionen ist sehr deutlich geworden, dass das Land sehr vielfältig ist. Es gibt Bundesländer, bei denen die Größenzusammensetzungen der Gemeinden klarer strukturiert sind. Wir haben Regionen mit vielen kleinen Gemeinden und einigen größeren. Demgegenüber haben wir auch extreme Ballungsräume. Es gibt Räume, in denen es eine große Stadt mit einem Umland gibt, und vor allem das Ruhrgebiet, wo eine richtig große Stadt an der nächsten „klebt“, könnte man fast sagen.

Die Grenze von 10 % ist für mich unstrittig. Sind aber 2.500 m² als Obergrenze für alle FOC richtig? Ich kann mir vorstellen, dass es ländliche Bereiche gibt, in denen 2.500 m² - wenn jemand so groß baut, dass er die 10 %-Grenze nicht überschreitet - eine viel zu hohe Obergrenze ist, die der Markt vor Ort überhaupt nicht vertragen kann. Gleichzeitig haben wir im Ruhrgebiet im Städtedreieck Dortmund, Bochum und Herne - dort komme ich immer vorbei - eine Situation, dass 2.500 m² durchaus wenig

sein können, wenn man sich interkommunal darauf einigt, ein bestimmtes Sortiment für alle drei Städte gemeinsam anzusiedeln. Denn die Gesamtfläche, die man dann dort baut, wäre sehr groß, sodass die 10 %-Marke auch noch bei 3.500 m² eingehalten werden würde. Inwieweit macht es aus Ihrer Sicht Sinn, an dieser Stelle solche Öffnungsmöglichkeiten zu haben? Das haben Sie schon gesagt. Aber dadurch, dass 2.500 m² für bestimmte Bereiche viel zu viel sein könnten, stellt sich mir die Frage, ob man damit aus Ihrer Sicht anders umgehen sollte. Diese Frage stelle ich zum einen an die kommunalen Spitzenverbände, aber auch an die Industrie- und Handelskammern.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Ich glaube, es besteht keine Pflicht, die 2.500 m² als Obergrenze einzuhalten. Das kann doch jeder selbst entscheiden. Die andere Frage ist sicherlich relevanter.

(Thomas Eiskirch [SPD]: Das war aber eine Auslegung, die Sie gemacht haben!)

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Nein, das ist so.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Die Frage war, ob man den Begriff des regionalen Einzelhandelskonzepts noch mit bestimmten Anforderungen versehen sollte. Als wir diesen Vorschlag gemacht haben, waren wir uns durchaus der Situation bewusst, dass unter dem Label „Regionales Einzelhandelskonzept“ im Land derzeit verschiedene Dinge laufen. Es gibt Konzepte, die sich auf reine Verfahrensregeln beschränken; es gibt aber auch welche, die konkrete Standortfestlegungen vorsehen. Deshalb haben wir die erste Anforderung gleich in unserem Entwurf eingebracht: Wir brauchen ein regionales Konzept, das tatsächlich Aussagen über konkrete Standorte macht.

Die andere Frage ist, ob man darüber hinaus noch qualitative Anforderungen finden soll. Das ist sicherlich ein interessanter Gedanke, der aber schwierig umzusetzen ist. Dahinter könnte die Befürchtung stehen, dass sich einige Kommunen zusammentun, Absprachen zulasten anderer treffen, das dann als regionales Einzelhandelskonzept deklarieren und sich so - das sage ich etwas überspitzt - Abweichungsmöglichkeiten erschleichen. Wir haben versucht, dieser Gefahr dadurch zu begegnen, dass wir in der Öffnungsklausel präzise die Sätze aus dem jetzigen § 24 a genannt haben, von denen abgewichen werden soll. Darüber hinaus haben wir als Verfahrenserfordernis die Zustimmung des Regionalrats eingebaut, das aus unserer Sicht der Gefahr Rechnung trägt, dass durch lose, lockere Absprachen vielleicht Verträge zulasten Dritter geschlossen werden.

Insofern glauben wir, dass es durch die Präzisierung im Entwurf und durch das Verfahrenserfordernis keine weitere Notwendigkeit gibt, den Begriff des regionalen Einzelhandelskonzepts weiter zu präzisieren. Man könnte allenfalls versuchen, das in der Begründung noch ein wenig herauszuarbeiten. Wenn Sie die Klausel genau lesen, werden Sie feststellen, dass eine moderate Abweichung von der 2.500 m²-Grenze möglich sein soll,

(Zuruf von der SPD: Nach oben!)

die im Übrigen im Entwurf ansonsten strikt gemeint ist. Sie muss zwingend eingehalten werden. Aber dadurch, dass wir das Beeinträchtigungsverbot nicht berührt sehen wollen, kann es sich nur um moderate Abweichungen handeln, die wir im regionalen Konsens möglich machen wollen.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Herr von der Mühlen, Sie wurden auch angesprochen. Können Sie sich dem anschließen, oder sehen Sie noch einen neuen Aspekt?

Michael von der Mühlen (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich kann mich dem grundsätzlich anschließen. Ich denke auch, dass die Festlegung von Standorten eine zwingende Anforderung an Einzelhandelskonzepte ist. Das aber im Einzelnen im LEPro zu regeln, halte ich für vergleichsweise schwierig. Die Kommunen selber sind gut beraten, wenn sie in Abstimmung mit den Regionalräten - wenn sie einen regionalen Flächennutzungsplan aufstellen, werden sie es sowieso regeln - die Qualität eines solchen regionalen Einzelhandelskonzept durch eine rechtliche Kodifizierung so zu organisieren, dass es wirklich eine Regelungsqualität hat.

Bei der Obergrenze von 2.500 m² bin ich auch der Auffassung, dass diese Grenze zumindest bei Nahversorgungszentren im Ballungsraum durchaus schon einen schädigenden Charakter haben kann. Sie haben den Verflechtungsraum Ruhrgebiet genannt. Da man nun einmal eine Grenze ziehen muss, halte ich sie - auch aus der kommunalen Erfahrung heraus - für durchaus plausibel. Ich empfehle dem Gesetzgeber allerdings, diese politische Setzung in der Begründung noch einmal genau herzuleiten und zu präzisieren.

Markus Lehrmann (Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld): Die Anforderungen an regionale Einzelhandelskonzepte ergeben sich direkt aus dem Landesentwicklungsprogramm und bedürfen keiner weiteren Formulierung. Die Ausgestaltung der Landesplanung über die regionalen Konzepte richtet sich naturgemäß immer nach den Anforderungen des § 24 a LEPro, wenn er denn kommt. Zusätzliche Anforderungen zu formulieren, halten wir für nicht erforderlich.

Die Grenze von 2.500 m² bzw. von maximal 10 % hat sich in Nordrhein-Westfalen seit langer Zeit bewährt. Das sagt der Einzelhandelserlass aus. Darüber hinaus gibt es in Nordrhein-Westfalen eine große Rechtsprechung, die darauf Rücksicht genommen und sich mit diesem Thema auseinander gesetzt hat. Uns ist kein Urteil bekannt, das diese Grenze grundsätzlich infrage gestellt hat. Deshalb halten wir diese beiden Werte durchaus für probat und für richtig.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Der letzte Fragesteller in dieser Runde ist Herr Weisbrich. Dann haben wir leider nur noch eine Viertelstunde für die letzten drei Blöcke.

Christian Weisbrich (CDU): Ich habe eine Nachfrage zu dem letzten Punkt, der gerade diskutiert wurde, also zu der Obergrenze nach § 24 a Abs. 3. Das Schutzziel des Gesetzes sind die Innenstädte und keinesfalls eine Wettbewerbsordnung für den Einzelhandel. Es geht also nicht um den Schutz des einen Wettbewerbers vor dem anderen, sondern um die städtebauliche Entwicklung. Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie noch einmal um eine präzise Aussage, ob es sinnvoll ist, die 10-%-Regelung generell zu fassen, oder ob sie durch eine Obergrenze ergänzt werden muss.

Für mich macht es einen himmelweiten Unterschied, ob ich eine solche Obergrenze von 2.500 m² auf eine Gemeinde von 100.000 oder 150.000 Einwohnern oder auf eine Stadt von 500.000 oder einer Million Einwohnern anwende. Ist eine solche starre Grenze sinnvoll? Wäre eine Staffelung nach Einwohnergrößenklassen - etwa 100.000, 500.000 und eine Million - nicht sachgerechter? Wäre eine solche Staffelung grundsätzlich zulässig? Ich frage Frau Grotefels, Herrn Kuschnerus und Herrn von der Mühlen.

Dr. Susan Grotefels (Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster): Ich habe eingangs schon gesagt, dass diese Grenzen im Gesetzentwurf ausführlicher begründet werden müssen, denn der jetzige Gesetzentwurf gibt keine ausreichende Begründung dafür her, ob man vielleicht eher eine Staffelung braucht, wie Sie sie gerade angesprochen haben. Rein rechtlich ist es so in Ordnung, wie es jetzt hier steht. Es ist auch in Ordnung, dass man Grenzen setzt. Zu der Frage, was sinnvoller ist, kann ich mich als Rechtswissenschaftlerin schlecht äußern. Ich glaube, dass wir gerade in Nordrhein-Westfalen das Problem haben, das schon mehrfach angesprochen worden ist: Es gibt das Ruhrgebiet als engen Verflechtungsraum und einen ländlichen Raum mit vielen einzelnen Gemeinden. Es mag eventuell sinnvoller sein, eine Staffelung zu wählen. Auch dann müssen die gewählten Grenzen wieder sinnvoll begründet werden. Dann ist es aus rechtswissenschaftlicher Sicht in Ordnung.

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Ich gehe davon aus, dass die Grenze von 2.500 m² die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente insgesamt umfasst. Üblicherweise setzt man sortimentsbezogene Staffelungen fest, für die es eine generelle Kappungsgrenze gibt, die lautet: „insgesamt nicht mehr als“. Das haben wir in der Rechtsprechung bisher eigentlich immer akzeptiert. Unabhängig davon, was Sie ins LEPro hineinschreiben, gilt immer: Wenn die Nachbargemeinde nachweisen kann, dass es unzumutbare Auswirkungen auf ihren zentralen Versorgungsbereich hat, geht das sowieso nicht. Statt einer Staffelung wäre vielleicht eher eine Öffnungsklausel angezeigt, durch die man im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen über die Grenze hinausgehen kann. Denn eine fixierte Staffelung wird meiner Meinung nach sehr schwer zu begründen sein.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Herr von der Mühlen, sollte es eine Öffnungsklausel oder eine Staffelung geben?

Michael von der Mühlen (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich halte die feste Obergrenze von 2.500 m² im Grundsatz sowohl für sachgerecht als auch praxisfreundlich. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass wir in einer Region leben; an den Gemeindegrenzen enden nicht die Auswirkungen bestimmter Ansiedlungen. Selbst in einem Verflechtungsraum wie dem Ruhrgebiet, der in seinem Kernbereich 3,5 Millionen Einwohner hat, oder in einer sehr großen Stadt wie Köln gibt es sozusagen ein gestuftes System, das dazu führt, dass die Nahversorgung durch zentrenrelevante Randsortimente auch in diesen Räumen nachhaltig beeinträchtigt werden kann. Insofern möchte ich meine Aussage von vorhin bekräftigen.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Ich möchte jetzt gerne zu den letzten drei Blöcken übergehen.

Holger Ellerbrock (FDP): Mit einer Stichtagsregelung bei den Übergangsvorschriften lösen wir sicherlich nicht die Probleme, die auf uns zukommen. Wir wollen keine Gesetze machen, die wir kontinuierlich ändern müssen, weil es irgendwelche Sonderfälle gibt. Deshalb sollten wir eine gewisse Flexibilität hineinbringen.

Meine Frage richtet sich in erster Linie an Herrn Keller vom Städte- und Gemeindebund aber vielleicht auch an die Kollegen der Architektenkammer. Könnten Sie sich eine Formulierung vorstellen, die sich an schon frühere Gedanken anlehnt: Wenn es einen regionalen Konsens gibt, kann das für die Raumplanung und Wirtschaft zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Landtagsausschuss Ausnahmen zulassen? Ich will auch definieren, was sich unter einem regionalen Konsens verstehe: Wenn die Gemeinden und der Regionalrat zustimmen, kann das Ministerium im Einvernehmen mit dem für Landesplanung zuständigen Ausschuss Ausnahmen zulassen. Das wäre meiner Meinung nach eine sinnvolle Flexibilisierung, die uns von den feststehenden Stichtagsregelungen wegbringen könnte.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Meine Damen und Herren, ich hoffe, dass Sie einverstanden sind, dass wir die Fragen zunächst sammeln, damit wir zeitlich nicht fliegen gehen.

Helene Hammelrath (SPD): Die Frage nach den Übergangsvorschriften war für uns schon in der bisherigen Behandlung von besonderer Bedeutung. Deshalb habe ich eine Frage an den Vertreter des Städtetags NRW, wie der Städtetag zu der Übergangsregelung für Vorhaben, die im Verfahren weit vorangeschritten sind, grundsätzlich steht.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Gibt es zu den Übergangsvorschriften noch weitere Fragen?

Dietmar Brockes (FDP): Ich habe eine allgemeine Frage an die Runde. Da wir nun Fragen sammeln, kann jeder antworten, der sich angesprochen fühlt. Was wäre aus Ihrer Sicht der richtige Planungsstand, der erreicht sein müsste, um ein Vorhaben zuzulassen, wenn sich der Gesetzgeber für eine Stichtagsregelung entscheiden würde?

Thomas Eiskirch (SPD): Eine Frage an alle könnte für den zeitlichen Ablauf gefährlich werden.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Herr Brockes hat nicht gesagt, alle sollen antworten, sondern diejenigen, die sich angesprochen fühlen.

Thomas Eiskirch (SPD): Dann halte ich es genauso. Zu der Veränderungssperre hätte ich gerne gewusst, ob die Bezirksplanungsbehörden auch noch nach Beginn des Gesetzgebungsverfahrens über bereits begonnene Projekte hätten entscheiden können, wenn der politische Wille dazu bestanden hätte. Wäre das nach dem alten Stand möglich gewesen, wenn die Landesregierung auf eine Veränderungssperre verzichtet hätte - wobei man nicht weiß, welche Entscheidung getroffen worden wäre? Ist das durch die politisch gewollte Veränderungssperre unmöglich gemacht worden?

Bernhard Schemmer (CDU): Ich habe eine Frage zum Stichtag und zum Planungsstand. Aufgrund des sogenannten Soltau-Urteils haben wir die besondere Situation, die wir in anderen Rechtsbereichen nicht kennen, dass Recht angewendet wird, das zum Tatzeitpunkt noch nicht gegolten hat. Konkret übertragen auf Ochtrup heißt das: Die Gemeinde hat einen Flächennutzungsplan fix und fertig beschlossen - das wurde Anfang Januar in den Medien deutlich. Die Genehmigungsbehörde kommt zu dem Ergebnis - das vergleiche ich mit dem Straßenverkehr -, dass die 100 km/h marginal überschritten worden sind. Inzwischen ist aber die Situation eingetreten, dass der zu Verurteilende nicht wegen 105 km/h zu 100 km/h, sondern wegen 105 km/h zu 70 km/h angegangen wird. Das halte ich für verfassungsrechtlich sehr bedenklich.

Das Baugesetzbuch enthält nur deshalb die Regelung, dass Flächennutzungspläne zu genehmigen sind, um rechtssicher zu prüfen, dass alle Abwägungsprozesse stattgefunden haben. Die Genehmigung des Flächennutzungsplans ist nur ein Rechtsschutz und hat eigentlich keinen gesetzgebenden Charakter. Das Verfahren für den Flächennutzungsplan ist abgeschlossen. Kann man dann auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten überhaupt noch in ein gegebenes regionales Rechtssetzungsverfahren eingreifen? Diese Frage richtet sich an Herrn Kuschnerus.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Gibt es zu diesem Themenkomplex noch Fragen? - Das ist nicht der Fall.

Stephan Keller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Wir haben in unserer Stellungnahme ausgeführt, warum aus unserer Sicht weder eine Übergangsregelung noch eine Stichtagsregelung erforderlich ist. Das hat unter anderem auch damit zu tun - das ist die Antwort auf die Frage von Herrn Brockes -, dass man sich sehr schwer damit tut, tatsächlich ein konkretes Datum für eine solche Stichtagsregelung zu finden. Wir sind der Meinung, dass eine Stichtagsregelung inhaltlich deshalb nicht erforderlich ist, weil eigentlich bereits das geltende Recht den Fall regelt, dass sich neue Ziele im Aufstellungsprozess befinden. Wir gehen davon aus, dass wir über Ziele der Raumordnung reden, die sich im Aufstellungsprozess befinden. Das wird mit nicht un-

beachtlichen rechtlichen Argumenten hinterfragt. Sowohl das Raumordnungsgesetz des Bundes als auch das Landesplanungsgesetz NRW sehen vor, wie mit schwebenden Verfahren umzugehen ist. Darüber hinaus gibt es meines Erachtens keinen Regelungsbedarf.

Das ist wahrscheinlich auch die Antwort auf die Frage von Herrn Ellerbrock. Ich habe Sie so verstanden, dass Sie sich einen Ministerentscheid - so nenne ich es einmal - gekoppelt an eine Zustimmung des zuständigen Landtagsausschusses für eine zeitliche Flexibilisierung wünschen. Diese Flexibilität gibt es eigentlich schon, denn die Landesregierung, die Landesplanungsbehörde, hat die Möglichkeit, nach § 34 Landesplanungsgesetz vorzugehen, von der sie in Ochtrup auch Gebrauch gemacht hat. Dazu war sie natürlich nicht gezwungen. Wenn nicht die Bezirksregierung auch noch andere Abwägungsmängel entdeckt zu haben meinte, hätte man durchaus auch anders verfahren können. Das war eine Entscheidung, die die Landesplanungsbehörde zu treffen hatte. Übergangsregeln gibt es also schon.

Wenn Sie mit Ihrem Vorschlag eine Abweichungsmöglichkeit genereller Natur meinen, würden wir eher unser Modell bevorzugen, weil es dem Grundgedanken Rechnung trägt, dass die Landesplanung dort ein Stück zurücktreten soll, wo Kommunen die Dinge selbst in die Hand nehmen. Dann sollte man es unserer Meinung nach eher an die Voraussetzungen eines regionalen Konzepts und an die Zustimmung des Regionalrats als einer kommunal verfassten Einheit knüpfen, als es von einem wie auch immer konditionierten Ministerentscheid abhängig zu machen.

Ich glaube, damit ist im Prinzip auch die Frage von Herrn Eiskirch beantwortet. Ziele, die sich in der Aufstellung befinden, sind als Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen. Wir haben aber eine ausreichende Grundlage, um so oder so zu entscheiden. Dafür brauchen wir keine Übergangsregelung.

Michael von der Mühlen (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Dem ist aus meiner Sicht nichts hinzuzufügen.

Ulrich Kuschnerus (Oberverwaltungsgericht Münster): Wenn § 24 a LEPro Ziele der Raumordnung festlegen soll, gelten die Grundsätze, die ich im ersten Teil meiner Stellungnahme dargestellt habe. Es gilt die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4, die darauf abzielt, dass beides miteinander übereinstimmen muss. In dem Moment, in dem ein neues wirksames Ziel aufgestellt wird, hat die Gemeinde ihre Bauleitplanung anzupassen. Wenn die Bauleitplanung noch nicht abgeschlossen und mit diesem Ziel nicht vereinbar ist, wäre sie rechtswidrig, wenn sie beschlossen würde.

(Bernhard Schemmer [CDU]: Sie war aber abgeschlossen!)

- Wenn sie abgeschlossen ist, kann sich daraus eine Anpassungspflicht für bestehende Bauleitpläne ergeben. Auch das ist in der Rechtsprechung akzeptiert. Man wird hier überlegen müssen, ob der Landesgesetzgeber davon abweichend sagen kann, wir wollen sie nur für neue Vorhaben gelten lassen. Es wird aber sehr schwierig sein, das zu begründen. Wenn Sie sagen: Unser Ziel der Raumordnung ist es, dass es diese Nut-

zungen nur in solchen Gebieten geben soll, muss die Gemeinde ihre Bauleitplanung damit in Einklang bringen. Das ist eine bindende Vorgabe.

Vorsitzender Franz-Josef Knieps: Wir kommen damit zum dritten Block „Vereinbarung mit angrenzenden Bundesländern“. Auch hier würde ich gerne die Fragen sammeln. Gibt es dazu Fragen? - Das ist nicht der Fall.

Damit kommen wir zum vierten Block „Regelungen für großflächige Freizeiteinrichtungen“. Gibt es hierzu Fragen? - Das scheint ebenfalls nicht der Fall zu sein.

Meine Damen und Herren, damit sind wir fast exakt in der Zeit. Ich darf mich bei den Experten recht herzlich für die interessanten und intelligenten Antworten bedanken. Ich darf mich bei den Kollegen für die ebenso interessanten und intelligenten Fragen bedanken. Ich darf mich auch bei dem sehr disziplinierten Publikum bedanken, das meiner Meinung nach sehr interessiert zugehört hat.

Ich darf die Damen und Herren des Wirtschaftsausschusses daran erinnern, dass wir in 15 Minuten, also um 12:15 Uhr, unsere reguläre Sitzung haben. Ich wünsche allen noch einen schönen Tag. Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Franz-Josef Knieps

Vorsitzender

beh/10.05.2007/11.05.2007

310