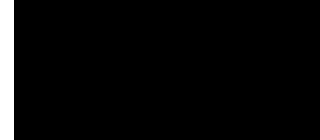


**Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz
und Energie NRW,
Berger Allee 25
40213 Düsseldorf**



16. April 2026

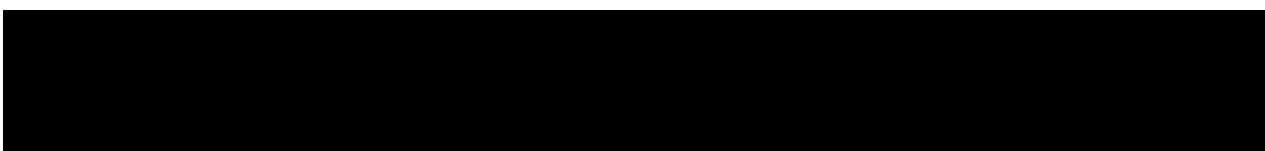
**2. Beteiligungsverfahren gemäß § 9 Absatz 3 ROG in Verbindung mit § 13 LPlG zur 3. Änderung
des Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW)**

**Gegenstand der Stellungnahme: Ziel 6.5-2 Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentren-
relevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr und möchten, auch mit Blick auf unsere mittlerweile
mehr als 3 Jahrzehnte andauernde Erfahrung im Zusammenhang mit der Einzelhandelssteue-
rung und Zentrenentwicklung nicht nur in NRW zu der erneuten Beteiligung wie folgt Stellung
nehmen:

Die bereits im ersten Entwurf bestehende Ausnahme (hier bezeichnet als „zweite Ausnahme“) wurde als Reaktion auf zwei Urteile des OVG NRW und Stellungnahmen im Rahmen der ersten Beteiligungsphase, verändert, so dass es nunmehr gelingen wird, auch Nahversorgungstandorte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen zu sichern oder zu entwickeln, sofern sie die entsprechenden Rahmenbedingungen erfüllen. Dabei sind auch im Begründungstext Klarstellungen erfolgt und Ergänzungen vorgenommen worden, die ausdrücklich begrüßt werden (so beispielsweise die Herausnahme der Prüfung von Innen nach Außen, der Entfall von Alternativenprüfungen für bereits bestehende Standorte und auch die Entfernung des Vorhabenstandorts von einem zentralen Versorgungsbereiche als siedlungsstruktureller Grund – *räumliche Distanz zum Bezugsraum*). Eine wesentliche Änderung gegenüber dem ersten Entwurf wird durch die Einführung einer weiteren Ausnahme für Standorte für Vorhaben im Sinne von § 11 (3)



BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbe-
reiche vorgenommen (bezeichnet als „erste Ausnahme“).

Folgende Aspekte möchten wir besonders hervorheben.

Terminologie Nahversorgung

*Eine Klarstellung zu den gewählten Begriffen bzw. zur Ausrichtung der Ziele ist im Hinblick auf
eine sichere Anwendung der Ziele notwendig.*

Im erläuternden Text (S.33f) ist an mehreren Stellen von „**Nahversorgungsvorhaben**“, „**Nah-
versorgungsmärkten**“, „**Nahversorgungsbetrieben**“ und „**-betreibern**“ etc. die Rede. Die
Argumentationen legen nahe, dass Einzelhandelsbetriebe mit dem Kernsortiment Nahrungs-
und Genussmittel (Lebensmittelmärkte) gemeint sind. Im Sinne der Anlage 1 gehören zu den
nahversorgungsrelevanten Sortimenten jedoch sowohl Nahrungs- und Genussmittel als auch
Gesundheits- und Körperpflegeartikel. In der Konsequenz wären die Ausnahmeregelungen da-
mit auch auf Drogeriemärkte zu übertragen. Die Terminologie setzt sich auch im Ziel 6.5-2 fort.
Es wird von „**Vorhaben im Sinne des § 11 (3) BauNVO mit nahversorgungsrelevanten
Kernsortimenten**“ oder „**Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung mit nahversor-
gungsrelevanten Sortimenten**“ gesprochen. In den Erläuterungen wird zwar besonders auf
den Lebensmitteleinzelhandel abgestellt, Aussagen zum Umgang mit Einzelhandelsbetrieben
mit dem Kernsortiment Gesundheits- und Körperpflegeartikel werden explizit nicht getroffen,
aber auch nicht ausgeschlossen, indem Begriffe wie „Nahversorgung“ oder „vor allem Lebens-
mittel“ verwendet werden.

Neue (zusätzliche) Ausnahmeregelung zu Ziel 6.5-2

*Zusätzlich zur geänderten ersten Fassung ist nunmehr eine weitere Ausnahmenvoraussetzung
(mit drei zusätzlichen Kriterien) mit hinzugenommen worden, die aus unserer Sicht mehr Fragen
aufwirft und (Rechts)Unsicherheiten auslöst als Lösungen oder auch praktikable Anwendungs-
möglichkeiten aufzeigt. Dies betrifft insbesondere die Herleitung der formulierten Verkaufsflä-
chenschwelle von 1.200 m² sowie die geforderte Ausweisung von Nahversorgungsstandorten
in kommunalen Einzelhandelskonzepten.*

Neue formulierte Verkaufsflächenschwelle von 1.200 m² (Ausnahmekriterium 1)

In der Begründung wird dargestellt, dass die Herleitung dieser Größenordnung auf zwei Grund-
lagen basiert. Diese halten jedoch einer fundierten und neutralen Überprüfung nicht stand.

- Die Herleitung über die benannte DIN 18040-1 zur barrierefreien Ausführung öffentlicher Bauten ist nicht geeignet, um eine aktuell größere Verkaufsflächengrößenordnung zu begründen. Im Wesentlichen geht es um die Bewegungsflächen/Gangbreiten in den Märkten. Bereits in der seit 1996 gültigen Vorgängernorm (18024-2) sind entsprechende Breiten (180 cm für mehr als 15 m lange Flure/Wege) gefordert. Somit existiert diese Vorgabe, auf die sich die Betreiber insbesondere von Lebensmittldiscountern beziehen, seit nunmehr rd. 30 Jahren und müssen auch von ihnen im Rahmen von Neubauten oder auch Erweiterungen seitdem angewendet werden. Eine „in den letzten Jahren zu beobachtende Weiterentwicklung“, wie in der einleitenden Begründung zu 6.5-2 zu entnehmen ist, trifft somit faktisch nicht zu.

- Zusätzlich wird auf eine empirische Untersuchung („für Planung, Neuansiedlung oder Weiterentwicklung von Nahversorgungsstandorten in 2025“) verwiesen, die ebenfalls den Mehrbedarf begründen soll. Unabhängig davon, dass diese empirische Untersuchung nicht Bestandteil der Verfahrensunterlagen ist und somit eine Prüfung/Plausibilisierung der Angaben nicht möglich ist, ist eine Orientierung an solchen Angaben aus mehreren Gründen zweifelhaft bzw. unzureichend.

Die Analyse bezieht sich ausschließlich auf sogenannte „Nahversorgungsbetriebe“ (auch im weiteren Verlauf der Begründung wird häufig einseitig der Bezug zu führenden Unternehmen aus der Branche der Lebensmittelmärkte hergestellt), während der Text der Ausnahmenvoraussetzung sich richtigerweise auf Vorhaben mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten bezieht. Somit werden beispielsweise Drogeriemarktunternehmen, die aktuell Verkaufsflächengrößenordnungen von 600 bis 800 m² realisieren, nicht bei der Analyse berücksichtigt.

Weiterhin fand nur eine Auswahl von Lebensmittelmarktunternehmen Eingang in die Analyse. Eine repräsentative Basis für alle Marktteilnehmer im Land NRW ist somit nicht gegeben.

Vergleicht man Neuansiedlungen/Erweiterungen in der jüngeren Vergangenheit insbesondere zwischen den beiden Betriebskonzepten Lebensmittldiscounter und Lebensmittelvollsortimenter, so stellt man fest, dass Lebensmittelvollsortimenter in der Regel Verkaufsflächengrößenordnungen von 1.400 m² und deutlich mehr realisiert haben. Die formulierten 1.200 m² legen somit die Vermutung nahe, dass bei dieser Begründung/Herleitung der Betriebstyp Lebensmittldiscounter eindeutig bevorzugt worden ist.

Es findet somit eine nicht betriebstypenneutrale Herleitung der gewählten 1.200 m² Verkaufsfläche statt. Darüber hinaus wird auf die Bildung eines Mittelwertes geplanter, neuerichteter oder weiterentwickelter Nahversorgungsbetriebe einzelner Nahversorgungsbetreiber hingewiesen. Es stellt sich die Frage, ob eine ausschließliche Betrachtung von Planungen,

Neuansiedlungen und Weiterentwicklungen hinreichend ist, zeitgemäße Betriebsgrößen zu bewerten oder ob diese vor allem wirtschaftlichen Ansprüchen folgen.

Vorhandensein eines kommunalen Einzelhandelskonzepts, mit den entsprechenden inhaltlichen Bausteinen (Ausweisung von Nahversorgungsstandorten) als zwingende Voraussetzung für die Anwendung des zweiten Ausnahmekriteriums.

- Nur Kommunen mit einem (politisch beschlossenen) Einzelhandelskonzept haben „Zugang“ zu dieser Ausnahmeveraussetzung. Die übrigen Kommunen in NRW werden automatisch auf die zweite Ausnahme „verwiesen“.
- Die gewählte Formulierung („in einem ... festgelegten Nahversorgungsstandort liegt“) setzt voraus, dass Einzelhandelskonzepte derartige Nahversorgungsstandorte ausweisen. Das ist offensichtlich sehr häufig, aber nicht immer der Fall. Kommunen ohne derartige Festlegungen sind somit „gezwungen“, kosten- und zeitintensive Aktualisierungen/Neuaufstellungen oder auch Fortschreibungen in Angriff zu nehmen, um den Zugang zu dieser Ausnahmemöglichkeit prüfen zu können. Andererseits kann die Formulierung dazu genutzt werden, in kurzen Abständen Veränderungen/Anpassungen vorzunehmen, was letztendlich – auch angesichts z. T. sehr hoher Investitionskosten – die Planungssicherheit sowohl für die Kommunen, aber auch für die gewerblichen Marktteilnehmer merklich in Frage stellen kann.
- Üblicherweise legen Einzelhandelskonzepte bestehende Standorte (häufig adressscharf) als Nahversorgungsstandorte fest. Zu entwickelnde Standorte werden, wenn überhaupt, dahingegen nicht adressscharf, sondern mit einer gewissen räumlichen Unschärfe beschrieben. Hierbei handelt sich häufig z. B. um Suchräume. Diese erfüllen allerdings nicht die Voraussetzungen an „Nahversorgungsstandorte“. Es bleibt somit die Frage, ob die gewählte Formulierung die Vor-Festlegung noch nicht bestehender Nahversorgungsstandorte erfordert. Dies würde allerdings den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen für zukünftige Nahversorgungsstandorte unnötig einschränken.

Beeinträchtungsverbot

Wenn Nahversorgungsstandorte in Einzelhandelskonzepten künftig einen besonderen Stellenwert bekommen sollen, ist nicht nachvollziehbar, warum das Beeinträchtungsverbot in Ziel 6.5-3 lediglich auf zentrale Versorgungsbereiche abstellt und Auswirkungen auf die übrige Versorgungsstruktur im Sinne von § 11 (3) BauNVO sowohl in der Zielformulierung als auch in der Begründung unerwähnt lässt.

Schlussfolgerungen

Massiver Zielkonflikt Zentrenschutz/Nahversorgung

- Die Erhöhung des Schwellenwertes für die Nahversorgungsausnahme mag aus Sicht einiger filialisierter Betreiber nachvollziehbar sein. Dabei ist festzustellen, dass sie tendenziell die Anforderungen von Lebensmitteldiscountern bedient und weniger die von Lebensmittelvollsortimentern (Supermärkten). Aus Sicht der Zentren- und Stadtentwicklung ist sie somit durchaus kritisch zu sehen, da bestehende städtebauliche Zielvorstellungen dadurch teilweise konterkariert werden und bestimmte Betriebstypen privilegiert sind.
- Mit Blick auf Drogeriemärkte ist festzuhalten, dass sich diese mit einer üblichen Verkaufsfläche von bis zu 800 m² heute häufig der bauplanungsrechtlichen Steuerung entziehen. Sie in die zentralen Versorgungsbereiche zu lenken (bzw. an dezentralen Standorten zu Gunsten von Standorten in zentralen Versorgungsbereichen auszuschließen), wo sie wichtige Frequenzerzeuger darstellen, ist daher bereits heute im Planungsfall häufig erschwert. Ein erhöhter Schwellenwert wird hier möglicherweise die Situation verschärfen oder gar Befindlichkeiten der Betreiber wecken. Diese mögliche Entwicklung ist vor dem Hintergrund des Zentrenschutzes äußerst kritisch zu sehen.
- Der Schwellenwert der Verkaufsfläche wird durch die Anhebung von 800 auf 1.200 m² um 50 % erhöht. Geht man davon aus, dass bei Nachweis der Nahversorgungsfunktion 90 % der Verkaufsfläche auf nahversorgungsrelevante Sortimente entfallen müssen, verbleiben 10 %, die durch Randsortimente – bei Lebensmitteldiscountern sind das regelmäßig überwiegend zentrenrelevante Randsortimente bzw. Aktionswaren – entfallen. Dabei werden für einen einzelnen Markt keine negativen städtebaulichen Auswirkungen rechnerisch nachweisbar sein. Kritisch zu sehen ist aber die Summenwirkung zum einen der zentrenrelevanten Randsortimente mehrerer Lebensmitteldiscounter außerhalb zentraler Lagen auf zentrale Versorgungsbereiche, auch im Zusammenhang mit einer möglichen Ausdünnung des Angebotes in den Zentren.
- Es ist zu erwarten, dass mit der Erleichterung der Ansiedlung größerer Märkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche das Netz der Nahversorgung „dickere Knoten“ erhält, kleiner Märkte verdrängt werden oder gar nicht angesiedelt werden und das Nahversorgungsnetz größer wird. Ob das tatsächlich zu einer qualitativen Verbesserung der Nahversorgung in ländlichen, dünn besiedelten Bereich führen kann, ist in Frage zu stellen.
- Kritisch zu sehen ist im Zusammenhang mit den neuen Regelungen der Umgang mit Agglomerationen, beispielsweise als Verbundstandorte (Lebensmitteldiscounter und Lebensmittelvollsortimentern) im Bestand oder auch in der Planung. Sie erfüllen regelmäßig nicht die Anforderungen an einen zentralen Versorgungsbereich. Schließt man sie aufgrund der

Dimensionierung (als Nahversorgungsstandort) aus, sind Entwicklungen im Sinne einer „losen Perlenschnur“ (vor allem auch an Hauptverkehrsachsen) voraussichtlich die Folge. Dies ist aus ökologischer und ökonomischer Sicht nicht unbedingt sinnvoll. Der vorausschauende Umgang mit solchen Standorten im Rahmen eines Einzelhandelskonzeptes ist in der Praxis oftmals nur schwer leistbar und hat ggf. vorhabenbezogene Teilfortschreibungen zur Folge.

Zusammenfassend kommen wir daher zu dem Ergebnis, dass die Hereinnahme einer weiteren Ausnahmevoraussetzung, auch aufgrund der o. a. zweifelhaften Herleitungen und damit verbundenen Rechtsunsicherheiten, das selbst gesteckte Ziel (Sicherstellung einer Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in NRW) nicht erfüllen kann. Von daher regen wir an, diese wieder herauszunehmen. Die derzeit zweite Ausnahmenvoraussetzung ist durch die vorgenommenen Anpassungen und Veränderungen aus unserer Sicht ausreichend, um auf der Ebene der Landesplanung entsprechende Nahversorgungsstandorte zu sichern oder auch zu entwickeln.

