

IHK Arnsberg | Postfach 5345 | 59818 Arnsberg

Bezirksregierung Arnsberg  
Dezernat 32  
Postfach  
59817 Arnsberg

**Ihr Ansprechpartner**  
Thomas Frye/Stephan Britten

**E-Mail**  
frye@arnsberg.ihk.de

**Tel.**  
(02931) 878 159/271

**Fax.**  
(02931) 878 285

**Datum**  
09.10.2014

## **Anpassung der kommunalen Bauleitplanung der Stadt Werl an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung**

**Hier: Stellungnahme zur 85. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Werl und zum Bebauungsplanentwurf Nr. 117 „Am Hellweg“ der Stadt Werl (FOC Werl)**

Ihr Schreiben vom 15.09.2014, AZ: 32.02.01.02-11.13

Sehr geehrte Damen und Herren,

Gegenstand der obigen Bauleitplanung der Stadt Werl ist die Planung eines Fabrikverkaufszentrums (Factory Outlet Center) mit einer Gesamtverkaufsfläche von 13.800 m<sup>2</sup>. Der Standort befindet sich südwestlich angrenzend an den Siedlungsbereich der Stadt Werl, südlich der Bundesstraße 1 und östlich der A 445 gelegen. Zur grundsätzlichen Eignung des Standortes sowie zu den landesplanerischen und städtebaulichen Auswirkungen des Vorhabens nehmen wir wie folgt und vorbehaltlich der politischen Zustimmung des Präsidiums der IHK Arnsberg gegenüber der Bezirksplanungsbehörde Stellung:

### **Grundsätzliches**

Unabhängig von ihrer speziellen Ausprägung als Zentren für den Hersteller-Direktvertrieb von vorwiegend 2. Wahl, Restanten und Vorsaisonware sind FOC als Einkaufszentren zu klassifizieren. Sie bedürfen daher zur Zulässigkeit der Festsetzung eines Sondergebietes nach § 11 BauNVO, für das die landes- und regionalplanerischen Ziele und Grundsätze gelten. Der Sortimentsliste des SO-Gebietes ist zu entnehmen, dass abgesehen von einem untergeordneten Anteil an Möbeln ausschließlich zentrenrelevante Sortimente angeboten werden sollen. Der Schwerpunkt liegt dabei – wie generell in FOC bzw. DOC (De-

signer Outlet Centern) konzipiert – bei Bekleidung (inklusive Sportbekleidung), Schuhen und Lederwaren, die zusammen rund 82 % der Verkaufsfläche belegen sollen. Hierbei handelt es sich um aus unserer Sicht in besonderer Weise zentrenrelevante Angebote. Bekleidung und Schuhe sind meist die Magnetsortimente im mittel- und oberzentralen Angebot der Citys. Sie ziehen Kunden der Standortgemeinde und des Umlandes in die Zentren und bilden mehr als andere Sortimente die Grundlage für Koppelungskäufe zugunsten anderer Anbieter. Bei der Zulassung neuer Einkaufszentren mit Schwerpunkten in diesen Warengruppen muss daher besonderer Wert auf eine stadträumliche aber auch gesamt-räumliche Integration gelegt werden.

Der vorgesehene Standort ist aus der Sicht eines Betreibers optimal. Die direkte Anbindung über die A 445 Anschlussstelle Werl-Zentrum und die dadurch gegebene Erreichbarkeit über A 44, A 2 und A 1 aus allen Himmelsrichtungen eröffnet die Möglichkeit, ein großes Einzugsgebiet zu erschließen.

Zur Bewertung des Vorhabens sind allerdings nicht die Interessen des Investors/Betreibers, sondern allein städtebauliche und raumordnerische Maßstäbe anzulegen. Hier ist seitens der IHK Arnsberg festzuhalten, dass sich der Standort am äußersten südwestlichen Rand des Siedlungsbereiches der Stadt Werl befindet. Die Entfernung zum zentralen Versorgungsbereich beträgt etwa 1 km. Der Standort ist momentan als Außenbereich einzustufen. Es handelt sich daher um einen peripheren Standort ohne jegliche Integration oder Integrationsfähigkeit in die städtebaulichen Versorgungsstrukturen der Stadt Werl. **Die Industrie- und Handelskammer Arnsberg lehnt daher das Vorhaben in dieser städtebaulichen Lage unabhängig von seinen konkreten Auswirkungen ab.** Dies wird im Folgenden näher begründet.

Das Vorhaben widerspricht in dieser räumlichen Lage aber auch mit seinen städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen den Zielen und Grundsätzen des Landesentwicklungsplanes und des Regionalplanes Arnsberg, Teilabschnitt Kreis Soest und Hochsauerlandkreis. Gemäß Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan bewertet die Stadt Werl dies völlig anders, indem sie zum Beispiel Ziele des sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel im Landesentwicklungsplan NRW als rechtsfehlerhaft und damit rechtswidrig und unwirksam ansieht. Davon kann jedoch in dem jetzt laufenden Planungsverfahren nicht zwangsläufig ausgegangen werden. Vielmehr müssen die Ziele als bindend beurteilt werden, solange sie weder gerichtlich beanstandet, noch höchstrichterlich für unwirk-

sam oder für nur „berücksichtigungswert“ und damit der Abwägung zugänglich erklärt werden.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Darstellung des Standortes in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplans Arnsberg. In der seit dem 30.03.2012 rechtswirksamen Fassung wird der Standort als Freiraum- und Agrarbereich dargestellt. Die Stadt Werl hält dies für rechtswidrig zustande gekommen, weil sie eine Beibehaltung einer früheren Darstellung als Allgemeiner Siedlungsbereich (ASB) angeregt hatte. Die IHK Arnsberg, die selbst am Neuaufstellungsverfahren des Regionalplanes beteiligt war, weist allerdings darauf hin, dass diese Anregung erst kurz vor Abschluss des sich über mehrere Jahre erstreckenden Erarbeitungsverfahrens vorgebracht wurde. Alle zuvor durchgeführten Erörterungen, die eine Umstufung von ASB zu Freiraum- und Agrarbereich zum Gegenstand hatten, sind nach unserer Erinnerung im Einvernehmen mit der Stadt Werl erfolgt. Grundlage hierfür war die von allen Seiten festgestellte Erkenntnis, dass der Bedarf eines ASB in diesem Bereich, der sich insbesondere durch die Nachfrage nach Wohnbauflächen ergibt, aufgrund der absehbaren demografischen Perspektiven nicht mehr gegeben ist. Insofern gehen wir davon aus, dass die ASB-Darstellung wie auch der gesamte Regionalplan rechtmäßig zustande gekommen und für die Bauleitplanung der Stadt Werl in diesem Punkt verbindlich ist.

### **Plausibilität des Ecostra-Gutachtens und Schlussfolgerungen für den weiteren Entscheidungsverfahren**

Bestandteil der Bauleitplanung der Stadt Werl ist die Auswirkungsanalyse zur möglichen Realisierung eines FOC in der Stadt Werl vom Januar 2014, nachfolgend vereinfachend als Gutachten bezeichnet. Wir haben im Jahr 2013 zu Beginn der Analyse dem Gutachterbüro als ortskundiger Gesprächspartner zur Verfügung gestanden und Hinweise zum Untersuchungsrahmen gegeben, auf die offensichtlich eingegangen worden ist. Das Gutachten fußt auf einer umfassenden Bestandsanalyse der Gesamtstädte, Stadtteilzentren und der zentralen Versorgungsbereiche aller Mittel- und Oberzentren in der prognostizierten 30-Minuten-Zone. Die unterstellte Flächenproduktivität und damit die Gesamtumsatzleistung, die Abgrenzung des Naheinzugsbereiches sowie der zugewiesene Umsatzanteil, der auf die Nahzone entfällt (in diesem Fall 40 %) sind nach unserer Auffassung im Großen und Ganzen nachvollziehbar. Die daraus resultierenden Ergebnisse decken sich im Kern

mit eigenen Berechnungen, die wir selbst auf der Grundlage von Evaluationsberichten anderer deutscher FOCs in ähnlicher siedlungsräumlicher Lage angestellt haben.

Folgt man insofern den Grundannahmen des Gutachters, werden etwa 30-35 Mio. Euro in der 30-Minuten-Zone zu Lasten der dortigen Handelsstandorte umverteilt. Der Gutachter geht im Sinne einer Worst Case-Betrachtung zutreffender Weise davon aus, dass hierdurch das Ausgabeverhalten für Bekleidung/Schuhe nicht gesteigert werden kann, es insofern zu einer vollständigen Verdrängung im Raum kommt.

Nicht mehr konkret überprüfbar ist dann im Weiteren die Ecostra-Gravitationsrechnung. Dies ist systembedingt und die übliche Praxis auch bei vergleichbaren Gutachten. Im Ergebnis liegen uns jedenfalls keine Erkenntnisse vor, die dafür sprechen, dass die Zuweisung von Umsatzeffekten auf die verschiedenen Mittel- und Oberzentren im Naheinzugsgebiet unplausibel ist. Selbst wenn man zu dem Ergebnis käme, dass hier etwa eine stärkere Verdrängung bei den näher zum Projektstandort gelegenen Innenstädten von Unna, Hamm, Soest und Arnsberg(-Neheim) anzunehmen wäre, so könnte dies im Ergebnis nicht in einem Umfang geschehen, der an die Nähe der höchstrichterlich entwickelten Erheblichkeitsschwelle von 10 % heranreicht. Das Gutachten erscheint uns daher als eine ausreichende Grundlage zur Bewertung des Vorhabens.

**Wir teilen daher dessen Grundbewertung, ziehen allerdings völlig andere Schlussfolgerungen daraus.** Hierauf gehen wir bei unserer landesplanerischen und städtebaulichen Bewertung im Einzelnen ein.

### **Städtebauliche Beurteilung**

Werl steht als kleinerer mittelzentraler Handelsstandort nachgewiesenermaßen unter starkem Wettbewerbsdruck größerer Mittel- und Oberzentren in der Nachbarschaft. Die geplante Ansiedlung des FOC wird unzweifelhaft hier zu einer auf die Gesamtstadt Werl bezogenen Trendumkehr beitragen. Im Detail betrachtet, geht dies jedoch vor allem zu Lasten der Werler Innenstadt selbst. Das bestätigt auch die Auswirkungsanalyse des Büros Ecostra. Dieses Gutachten prognostiziert für die Innenstadt von Werl Umsatzverluste bei Bekleidung und Schuhen/Lederwaren von 9 bzw. 11 %. Es wird daher folgerichtig vom Gutachten ermittelt, dass „in Anbetracht der zum Teil wenig stabilen Situation verschiedener Geschäftslagen in beiden Sortimentsbereichen von Betriebsaufgaben ...auszugehen“

ist. Dies wird zwangsläufig dazu führen, dass die schon 2005 ermittelte niedrige Bindungsquote bei den zentrenrelevanten Sortimentsgruppen Bekleidung/ Schuhe/Sportartikel von 46 % (Vgl. Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplanänderung, S. 6) die sich fast ausnahmslos auf heute in der Innenstadt gelegene Anbieter bezieht, in der Werler Innenstadt deutlich weiter sinken wird. Auch wenn es nachvollziehbar nicht zu flächendeckenden Leerständen kommt, so wird es nach allen Erfahrungen, die mittlerweile an anderen FOC-Standorten in peripherer Lage gesammelt wurden, dazu kommen, dass solche Ladenlokale nicht mehr in gleicher Weise und ähnlich frequenzwirksam genutzt werden. Die Folge ist ein erheblicher Niveauabfall in den gesamten innerstädtischen Lagen der Stadt Werl. Es ist von ausbleibenden Koppelungskäufen als Folge einer deutlich geringeren Frequenz auszugehen. Erschwerend kommt hier die vergleichsweise lange Fußgängerzone hinzu, die schon heute in Teilen Strukturbrüche aufweist. Dieser Trend wird sich bei FOC-Ansiedlung deutlich verstärken. Damit werden in den zurückliegenden Jahren vorgenommene erhebliche Investitionen in den öffentlichen Raum konterkariert, die ganz überwiegend steuerfinanziert wurden.

Diese negativen städtebaulichen Effekte können auch nicht mit möglichen positiven Frequenzwirkungen durch FOC-Kunden „verrechnet“ werden. Hier widersprechen wir dem auf Werl bezogenen Fazit des Gutachtens (Vgl. S. 233), wonach „für den innerstädtischen Einzelhandel in Werl auch im besonderen Maße die Chance besteht, von möglichen Kundenzuführeffekten durch das Projekt zu profitieren“. Generell sind zwar solche Koppelungseffekte zwischen FOC und City bzw. touristischen Nutzungen möglich. Dies setzt jedoch ein attraktives touristisches Ziel und einen unmittelbaren räumlichen Bezug zur City sowie gegebenenfalls eine Sicht- und Laufwegbeziehung voraus. Diese Effekte lassen sich daher beispielsweise beim DOC in Roermond/NL sehr gut beobachten. Der Standort des dortigen Centers befindet sich aber im Gegensatz zu Werl auf einer ehemaligen Konversionsfläche, die nur etwas vom Zentrum abgesetzt ist und von einer innerörtlichen Verkehrsachse von diesem getrennt wird. Dort ist es gelungen, die Barrierewirkungen durch eine großzügige, mit Rolltreppen und künstlicher Belichtung versehene Unterführung sowie durch vorgelagerte Bebauung aus Gastronomie und weiteren Dienstleistungsangeboten aufzuheben.

In Werl liegen die genannten Voraussetzungen für eine spürbare Belebung der Innenstadt durch das FOC nicht vor. Sie sind angesichts der großen räumlichen Distanz auch nicht herstellbar. Es ist auch kaum zu erwarten, dass in nennenswertem Umfang FOC-Kunden

mit dem PKW die Innenstadt von Werl aufsuchen, zumal im Verlauf der Unnaer Straße nur vereinzelte Kundenparkplätze angeboten werden. Auch Shuttle-Bus-Angebote in vergleichbaren Centern werden kaum genutzt. Deshalb sind Frequenzsteigerungen in der Werler Innenstadt nur in sehr geringem Umfang zu erwarten. Einzig gastronomische Anbieter könnten aus der Situation ihren Nutzen ziehen, wobei auch im Center selbst gastronomische Einrichtungen vorgesehen sind. Gastronomische Angebote sind in Werl aber nicht ausschließlich im Stadtzentrum vorhanden. Daher sind selbst diese Frequenzeffekte nicht zwangsläufig der Innenstadt zuzurechnen.

### **Raumordnerische Auswirkungen**

Die zu prüfenden raumordnerischen Auswirkungen werden konkret im Ziel 3 des Landesentwicklungsplans (Teilplan Großflächiger Einzelhandel) in Form des Beeinträchtigungsverbots definiert. Danach dürfen durch die Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Eine solche wesentliche Beeinträchtigung ist anzunehmen, „wenn der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann“ (Vgl. Erläuterungen zu Ziel 3 LEP NRW). Ein Anhaltspunkt, dass eine derartige Funktionsstörung vorliegt, ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ein prognostizierter Umsatzverlust in benachbarten zentralen Versorgungsbereichen von etwa 10 %. Dies darf allerdings nicht als starrer Grenzwert betrachtet werden, sondern muss im Rahmen einer Gesamtbetrachtung bewertet werden. Bei dieser Gesamtwertung kommt der Ecostra-Gutachter mit Bezug auf alle benachbarten Mittel- und Oberzentrum des Einzugsbereiches zu dem Schluss, dass die „möglichen ökonomischen, städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen des Untersuchungsobjektes aus gutachterlicher Sicht als verträglich zu bewerten“ sind. Der Gutachter begründet dies mit einer deutlichen Unterschreitung des Schwellenwertes. Dieser wird als Maximalwert in Soest bei max. 3,6 % (Schuhe) bzw. 2,9 % (Bekleidung) gegenüber dem dortigen zentralen Versorgungsbereich prognostiziert. Außerhalb unseres Zuständigkeitsbereiches werden lediglich noch in Unna (- 6% Schuhe/-3,4 % Bekleidung) höhere Werte erreicht. Mit Ausnahme dieses letztgenannten Falles wird der Schwellenwert an allen Standorten deutlich unterschritten. Folglich fällt es schwer, eine wesentliche Beeinträchtigung eines zentralen Versorgungsbereiches anzunehmen. Gleichwohl halten wir es für nicht endgültig belegt, dass nicht zumindest strukturprägende Betriebe mit für den Branchenmix wichtigen

Sortimenten aus dem Bereich höherwertiger Markenbekleidung oder den Segmenten Sportbekleidung/Sportschuhe/Sportartikel in substantieller Form betroffen sein könnten. Sportartikel werden in den benachbarten Mittelzentren meist nur durch wenige voll sortimentierte Betriebe angeboten. Da das Gutachten diese Artikelgruppen allerdings nicht separat untersucht hat, lässt es für diesen Fall auch keine ausreichenden Erkenntnisse zu.

Unabhängig von der tatsächlichen oder vermeintlichen Erheblichkeit ist aber davon auszugehen, dass das Vorhaben die Funktionsfähigkeit benachbarter zentraler Versorgungsgebiete schwächt. Das gilt für diesen Fall, aber auch zahlreiche andere Ansiedlungen mit zentrenrelevanten Sortimenten oder mit erheblichem Umfang zentrenrelevanter Randsortimente außerhalb der Innenstädte. Die bisweilen anzutreffenden städtebaulich-strukturellen Probleme unserer Innenstädte sind eben nicht allein oder nicht in erster Linie durch einzelne, besonders schädliche Ansiedlungen begründet. Vielfach ist es stattdessen eher die Summe ganz verschiedener dezentraler Ansiedlungen, die im Sinne vieler „kleiner Nadelstiche“ eine Innenstadt insgesamt substantiell schädigen können. Darauf nimmt auch § 11 Abs. 3 BauNVO Bezug, der nicht vom konkreten Nachweis, sondern von vermuteten negativen städtebaulichen Auswirkungen ausgeht.

Um solchen Negativentwicklungen, die womöglich im Einzelfall alle städtebaulich und raumordnerisch noch verträglich sein mögen, vorzubeugen, verfolgt die Mehrzahl der Städte und Gemeinden im IHK-Bezirk – darunter bisher auch die Stadt Werl – einen ganz konkreten Stadtentwicklungsstrategie für die Einzelhandelsstandorte. Sie stellt darauf ab, Ansiedlungen bei zentrenrelevanten Sortimenten in die Innenstadt zu lenken und Alternativstandorte an Ausfallstraßen und anderen Standorten der „Grünen Wiese“ durch kommunale Bauleitplanung auszuschließen. Selbst die allgemeine Praxis, den Anteil zentrenrelevanter Randsortimente bei ansonsten nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (z. B. Baumärkte, Möbelhäuser) auf max. 10 % zu begrenzen, ist auf diesen Umstand zurückzuführen. Der Landesentwicklungsplan NRW normiert dies ganz konkret in seinem Ziel 5.

Die mit der FOC-Planung verfolgte Praxis der Stadt Werl wäre nun eine Abkehr von dieser grundsätzlichen Planungspraxis. Sie steht auch im Widerspruch zu den vertraglichen Vereinbarungen der Kooperationskommunen des Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche, dem auch die Stadt Werl angehört. Die Stadt Werl verstößt hier gegen ihre vertraglichen Pflichten, die jedoch nicht sanktionsbewehrt sind.

Insgesamt kann die Planung jedoch eine negative Vorbildwirkung haben. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass dies einerseits auch andere Kommunen zur Aufgabe einer steuernden Ansiedlungspolitik verleitet. Andererseits kann auch eine Entwertung der bisherigen städtebaulichen Konzeption der Stadt Werl für die Zukunft eintreten.

### **Planungsrechtliches Gesamtfazit**

Unter Berücksichtigung des Voranstehenden und der Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplanes und des Regionalplans Arnsberg kommt die IHK zu folgender planungsrechtlicher Bewertung:

#### **1. Ziele des Landesentwicklungsplanes**

Ziel 1: Die Planung der Stadt Werl widerspricht Ziel 1, da der Standort nicht in einem regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereich liegt. Der seit März 2012 rechtskräftige Regionalplan stellt für den fraglichen Standort Freiraum- und Agrarbereich dar.

Ziel 2: Die Planung widerspricht Ziel 2, nach dem Sondergebiete für Vorhaben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in bestehenden oder neugeplanten zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden dürfen. Die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zulässigkeit außerhalb zentraler Versorgungsbereiche liegen unseres Erachtens nicht vor.

Ziel 3: Es kann nicht nachgewiesen werden, dass durch das Vorhaben zentrale Versorgungsbereiche von Gemeinden wesentlich beeinträchtigt werden. Gleichwohl können negative städtebauliche Auswirkungen, die durch eine Beeinträchtigung strukturwirksamer Betriebe entstehen können, nicht ausgeschlossen werden.

Ziel 8: Die Stadt Werl entwickelt mit dem FOC-Standort eine neue Einzelhandelsagglomeration in dezentraler Lage, die als Nebenzentrum den zentralen Versorgungsbereich der Stadt Werl beeinträchtigt. Dies widerspricht Ziel 8, das den Gemeinden auferlegt, dem Entstehen solcher Agglomerationen entgegenzuwirken.



## 2. Regionalplan Arnsberg, Teilabschnitt Kreis Soest und Hochsauerlandkreis

Grundsatz 10: Die Bauleitplanung der Stadt Werl berücksichtigt den Grundsatz, nach dem Haupt- und Nebenzentren der Städte in ihrer Funktion geschützt sowie in ihrer Unverwechselbarkeit erhalten und gestärkt werden, nicht in ausreichendem Maße.

Ziel 12: Im Rahmen der Bauleitplanung ist die Entwicklung von Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in den festgelegten zentralen Versorgungsbereichen zulässig. Diese müssen sich durch eine städtebaulich integrierte Lage innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiches auszeichnen. Der Standort „Am Hellweg“ ist räumlich weit entfernt von dem zentralen Versorgungsbereich und im Regionalplan als Freiraum- und Agrarbereich dargestellt. Dieses Ziel wird durch die Bauleitplanung der Stadt Werl nicht beachtet.

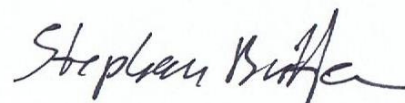
### **Abschließende Empfehlungen für die landesplanerische Anpassungsentscheidung**

Auf der Grundlage der vorstehenden Analysen, Erläuterungen und rechtlichen Bewertungen kommt die IHK Arnsberg zu dem Schluss, dass die 85. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Werl und der Bebauungsplanentwurf Nr. 117 „Am Hellweg“ der Stadt Werl (FOC Werl) den Zielen der Raumordnung und Landesplanung sowie der städtebaulichen Entwicklung widersprechen. Dem Antrag auf Anpassung kann daher aus unserer Sicht nicht entsprochen werden.

Freundliche Grüße



Thomas Frye  
Geschäftsbereichsleiter



Stephan Britten  
Referent