

Federführung:
60 - Planung, Bauordnung, Verkehr
Produkt:
60.01 Stadtplanung

Datum:
01.02.2020

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen	12.02.2020	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	27.02.2020	Entscheidung

Ausnahmeregelung zur Ansiedlung des Stoffladens an der Dülmener Straße - Antrag der Fraktion Pro Coesfeld vom 20.01.2020

Beschlussvorschlag Fraktion Pro Coesfeld :

Der Rat möge beschließen, dass für den Verbleib des Stoffladens in der Stadt Coesfeld eine Ausnahmeregelung zum bestehenden Bebauungsplan 115 und dem Einzelhandelskonzept aus 2011 getroffen wird, um die Ansiedlung dort zu ermöglichen.

Sachverhalt:

Begründung des Antrags:

Der Inhaber des Stoffladens sucht aufgrund der Kündigung der bisherigen Geschäftsräume wegen Abriss des Gebäudes ein neues Geschäftslokal und beabsichtigt eine geeignete Räumlichkeit an der Dülmener Straße anzumieten. Das avisierte Geschäftslokal liegt jedoch außerhalb des im Einzelhandelskonzept dargestellten Kernbereichs. Damit könnte am neuen Standort sog. innenstadtrelevante Ware nicht mehr angeboten werden.

Pro Coesfeld stützt die beantragte Ausnahmeregelung darauf, dass der seit langem in Coesfeld ansässige Geschäftsinhaber unverschuldet aus dem geschützten Innenstadtbereich wechseln muss. Das Einzelhandelskonzept basiert auf dem Kaufverhalten aus 2011.

Mittlerweile hat es durch das Internet sehr starken Wandel erfahren. Nach Erhebungen des Handelsverbands Deutschland lag der Wert des Online-Handels 2011 bei 24,4 Mrd. Euro, er stieg im Jahr 2019 auf 57,8 Mrd. Euro, hat sich nach Verabschiedung des Einzelhandelskonzepts 2011 in Coesfeld also mehr als verdoppelt. Auch der Abwärtstrend der Zentralitätskennziffer aus 2011 von 147 % auf aktuell 120 % zeigt Handlungsbedarf.

Insofern gilt es hier, neue Ansätze zu finden, den ortsansässigen Einzelhandel zu stärken und nicht durch bestehende Ansiedlungsverbote zu glauben, so die Innenstadt zu schützen. Durch die sog. „Coesfelder Liste“, die das Sortiment für die Innenstadt vorschreibt, ist der Einzelhändler gezwungen, sich in der „geschützten“ Innenstadt anzusiedeln und ist damit den jeweiligen Mietpreisforderungen ausgesetzt.

Da die Fortschreibung des bisherigen Einzelhandelskonzepts und die damit einhergehenden Abstimmungsgespräche viel Zeit in Anspruch nehmen werden, sollte in diesem Falle tatsächlich von einer Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht werden.

Der Antrag wird gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Coesfeld vorgelegt.

Stellungnahme der Verwaltung (Hinweis: einige Textpassagen finden sich identisch auch im Sachverhalt zur Vorlage 029/2020 wieder):

Die Verwaltung folgt dem Beschlussvorschlag auf Ausnahmeregelung/Befreiung von den festgesetzten Sortimentsregelungen nicht, schlägt aber eine Alternativlösung vor.

Mit „Ausnahmeregelung“ könnten zwei unterschiedliche Instrumente gemeint sein.

Einerseits wäre der der notwendigen Nutzungsänderung entgegenstehende Bebauungsplan zu ändern. Dies ist nur in einem förmlichen Verfahren möglich. Der Zeitbedarf liegt aufgrund der notwendigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung bei mindestens 9 Monaten. Der Änderung würde zudem das bestehende Einzelhandelskonzept entgegenstehen. Diese müsste ebenfalls geändert werden, auch in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und vorheriger Erhebung der Grundlagen durch den Gutachter. Schon von daher scheidet dieses Instrument aus.

Andererseits ist zu prüfen, ob von den Festsetzungen bezüglich der zu- und unzulässigen Sortimente im rechtskräftigen Bebauungsplan Nr. 115 „Coesfelder Weberei Teil A“ nach § 31 BauGB eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans – hier Befreiung von den unzulässig festgesetzten Warensortiment Kurzwaren (Anm. einschl. Stoffe) erteilt werden kann.

Der § 31 BauGB „Ausnahmen und Befreiungen“ lautet im Absatz 2:

(2) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und

- 1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder*
- 2. die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder*
- 3. die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde*

und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Zum Anlass: Das Unternehmen „Der Stoff Stoffhandels-GmbH“ mit Sitz in Nordhorn bietet in knapp 40 „Stoffzentrale“-Filialen deutschlandweit ein Angebot von vielfältigsten Stoffen, Gardinen einschl. Zubehör, Tischwäsche, Wolle, Kurzwaren wie Knöpfe, Nähbedarf etc., Schnittmuster und Fachbücher. Zudem werden häufig Nähkurse im Ladenlokal angeboten. Zzt. wird dies auf rd. 250 m² Verkaufsfläche an der Süringstraße im Erdgeschoss des ehemaligen Möbelhauses angeboten, das Nähen in einem 27 m² großen Nebenraum.

Für den wegen Abriss des Gebäudes gekündigten Standort an der Süringstraße (Randlage des Zentralen Versorgungsbereichs Coesfeld) soll als Ersatz ein Standort im Fachmarktzentrum an der Dülmener Straße bezogen werden (mit 380 m² großer Fläche, zukünftig sollen auch Nähmaschinen angeboten werden).

Dort gelten die Festsetzungen des seit 2008 rechtskräftigen Bebauungsplans Nr. 115 „Coesfelder Weberei Teil A“. Die zulässigen, aber auch die als Innenstadtrelevant geschützten und daher in dieser Lage Coesfeld als unzulässig definierten

Einzelhandelssortimente sind dort aufgelistet und rechtsverbindlich zu beachten. Zuvor war 2006 von der GMA die sogenannte "Coesfelder Sortimentsliste" erarbeitet worden: darin werden die Einzelhandelssortimente definiert, die charakteristisch und typisch für den Einkaufsstandort der Coesfelder Innenstadt sind, ihn weiter stärken sollen (innenstadtrelevant) und die einen besonderen Schutz erhalten, indem diese Sortimente in Stadtrandlage oder Gewerbegebieten durch Bauleitplanung gezielt ausgeschlossen werden dürfen.

Der Schutzgedanke zielt darauf ab, den seit den 1970/80er Jahre zu beobachtenden Trend bewusst entgegenzuwirken, dass nicht integrierte Randlagen mit günstigeren Immobilienpreisen und besserer PKW-Erreichbarkeit den Innenstadtkern schwächen und schädigen. Zur rechtlichen Absicherung dieses Leitgedankens wurde bewusst das Landesentwicklungsprogramm und der Einzelhandelserlass NRW als Instrument eingesetzt. Ergänzend haben Gerichte in diesem Zusammenhang für die Rechtssicherheit von Bebauungsplänen entschieden, dass die jeweiligen Listen nicht pauschal, sondern fundiert und individuell je Kommune herzuweisen sind. 2011 wurde das Einzelhandels- und Zentrenkonzept Coesfeld nochmal differenzierter aktualisiert.

Die wiederum für Fußgänger und Radfahrer schlechtere Erreichbarkeit außerhalb der Innenstadt, die vielen notwendigen Einzelwege zu verstreut liegenden Geschäften und Dienstleistungseinrichtungen und der z.T. fehlende Charme der isolierten Standorte sprechen weiter für die Stärkung der Coesfelder Innenstadt und damit gleichzeitig für deren – auch rechtlich – notwendigen Schutz. Einzelhändler in der Innenstadt (z.B. das Stoff-Geschäft „Rosie und Hein“ an der Rosenstraße in der Innenstadt) mit einem vergleichbaren Angebot soll sich darauf verlassen dürfen, dass in Randlagen keine Konkurrenz genehmigt wird.

Bis Anfang 2019 hat Coesfeld – im Gegensatz zu anderen Umlandstädten der gleichen Größenordnung – davon profitiert, ein der Einwohnerzahl und der Funktion als Mittelzentrum angemessenes Einkaufsangebot sehr konzentriert in der Innenstadt in seinem „Zentralen Versorgungsbereich“ anbieten zu können. Erst seither schlossen überproportional viele Geschäfte. Die Ursachen sind genauer zu untersuchen, ob es allein der Internethandel und die zu hohen Mieten sind, die diesen Trend befördern oder nicht auch das veränderte Kaufverhalten, zunehmend zum „Erlebnishoppen“ in große Einkaufsstädte, Einkaufszentren oder Outlet-Centren zu fahren. Die Stadt muss aus der Analyse eine Zielstellung formulieren, wie sie sich zukünftig aufstellen will.

Planungsrechtliche Einschätzung: Der konkrete Antrag der Fraktion Pro Coesfeld zur Verlagerung der Coesfelder Stoffzentrale an einen planungsrechtlich nicht zulässigen Standort würde eine Erteilung einer Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplanes durch die Bauaufsichtsbehörde Stadt Coesfeld erfordern. Zzt. liegt kein konkreter Umnutzungsantrag vor. Der Betreiber wurde bisher im Rahmen der Bauberatung eine ablehnende Haltung der Bauaufsicht deutlich gemacht.

An einen fundiert begründeten Befreiungsantrag im Rahmen eines Umnutzungsantrages müsste seitens der Bauaufsicht geprüft werden:

- Sind Grundzüge der Planung berührt? Inhaltlich Ja – weil die Sortimentsliste für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung außerhalb des „Zentralen Versorgungsbereiches“ bewusst eingesetzt wurde. Rechtlich kritisch ist aber zu sehen, dass Kurzwaren im Bebauungsplan 115 unzulässig, Gardinen jedoch zulässig sind, beide in der Coesfelder Liste 2006 jedoch als innenstadtrelevant aufgeführt sind. Dies hat seine Begründung im nahe gelegenen Standort Hammer-Markt und seinem Gardinensortiment. Zudem ist der flächenmäßig größte Sortimentsposten „Stoffe“ weder in der Coesfelder Liste noch im Bebauungsplan 115 aufgelistet bzw. aufgeführt. Dies ist in der aktualisierten 2011er Liste unter „Kurzwaren / Schneidereibedarf / Handarbeiten / Meterware für Bekleidung und

Wäsche“ sehr viel präziser als schutzwürdige Sortimente dargestellt. Es besteht aber ein unmittelbarer inhaltlicher Bezug zwischen den Sortimenten „Stoffe“ und „Kurzwaren“. Diese werden typischerweise gemeinsam angeboten. Daher ist die Liste 2006 restriktiv anzuwenden.

- Im Zweifel würde sich aus dem Einzelhandelskonzept 2011 die Notwendigkeit für die planende Gemeinde ergeben, den Bebauungsplan dahingehend anzupassen, dass die Sortimentsliste 2011 Grundlage des Bebauungsplanes wird. Laut Auskunft des Betreibers würde in einem Umnutzungsantrag folgende %Verteilungen im Angebot aufgeführt: 45 % Stoffe, 10 % Kurzwaren, 30 % Gardinen, 15 % Gardinenzubehör, 5 % Wolle/Strickgarne, 5 Nähmaschinen.
- Sind Gründe des Wohls der Allgemeinheit beachtet: Nein – die Befreiung würde die beschlossenen Ziele und Maßgaben der Sortimentsliste zum Wohl der Innenstadtentwicklung im Grundsatz und dem Schutz von vorhandenen vergleichbaren Geschäfte in der Innenstadt widersprechen.
- Ist die Abweichung städtebaulich vertretbar? Hier: Für die Nutzungsgenehmigung sind keine Punkte aus dem bauplanungsrechtlichen Bereich wie Dichte, Größe etc. berührt.
- Führt die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte? Nein – die Festsetzungen sind eindeutig anwendbar.

Die Bauaufsicht sieht keine Grundlage für die Erteilung einer Befreiung und würde einen entsprechenden Antrag auf Nutzungsänderung daher abschlägig bescheiden.

Eine Befreiung würde auch die zukünftige Anwendung des Bebauungsplans gefährden. Eine Befreiung z.B. durch Überschreitung einer Baugrenze wird für nachfolgende Bauvorhaben als Vorbild herangezogen. Im Fachmarktzentrum hat es in der Vergangenheit einige Betreiberwechsel gegeben. In der Zukunft könnten sich Interessenten auf die Nichtanwendung der Festsetzungen in der Sortimentsliste in diesem Fall berufen.

Die Verwaltung nimmt die zunehmende Zahl der Geschäftsaufgaben und den anschließenden Ladenleerstand durchaus mit Besorgnis zu Kenntnis. Die Verwaltung hält es in inhaltlicher Übereinstimmung mit dem Stadtmarketing-Verein jedoch gerade aus diesem Grund für kontraproduktiv, die innenstadtschützenden Festsetzungen in Bebauungsplänen in Randlage durch „Aussetzen der „Coesfelder Sortimentsliste“ (siehe Antrag 029/2020)“ und Änderung der Bebauungspläne zu schwächen. Ein solches Vorgehen widerspricht den Zielsetzungen, die sich der Rat mit dem Einzelhandelskonzept 2011 gegeben hat. Der Beschluss zum Einzelhandelskonzept hat selbstbindenden Charakter. Er könnte nur durch Neuauflage des gesamten Einzelhandelskonzeptes geändert werden.

Der Rat hat am 14.04.2011 folgendes Leitziel beschlossen (Vorlage 094/2011):

Leitsatz I: Zentrenrelevanter Einzelhandel als Hauptsortiment nur in den zentralen Versorgungsbereichen

- *Im Kernbereich Einzelhandel (Haupt- und Nebenlage) des Innenstadtzentrums unbegrenzt*
- *Nachgeordnet im Ergänzungsbereich Einzelhandel des Innenstadtzentrums im Rahmen der bestehenden planungsrechtlichen Festsetzungen,*
- *Im Ergänzungsbereich Fachmarktstandort kein weiterer Ausbau der Verkaufsfläche (Umstrukturierungen/ Nachnutzungen gemäß der Empfehlungen im Zentren- und Standortkonzept: im Rahmen der bestehenden Festsetzungen sowie mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten)*

Der Schutz der Zentren und damit die Notwendigkeit, hier steuernd über Bauleitplanung einzugreifen ist im Übrigen nicht in das völlige Belieben der planenden Gemeinde gestellt.

Auch der Regionalplan enthält den entsprechenden Grundsatz:

10.4 Die Kommunen sollen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte mit Leitlinien und städtebaulichen Zielen für ihre künftige Einzelhandels- und Zentrenentwicklung erarbeiten und fortschreiben. Insbesondere sollen sie – als wichtige Grundlage für die Bauleitplanung – ihre zentralen Versorgungsbereiche abgrenzen und eine ortsspezifische Sortimentsliste erstellen.

Dies hat die Stadt Coesfeld mit den Einzelhandelskonzepten seit Mitte der 90 er Jahre konsequent getan. Im letzten EHK von 2011 ist folgender

Wann ein Sortiment zentrenrelevant ist, ist im Einzelhandelskonzept der Stadt Coesfeld anhand der folgenden Auflistung beschrieben:

Tabelle 22: Beurteilungskriterien für die Zentrenrelevanz von Sortimenten

<p>Zentrenrelevant sind in der Regel Sortimente,</p> <ul style="list-style-type: none">▪ die einen zentralen Versorgungsbereich städtebaulich-funktional im Bestand strukturell prägen,▪ die eine hohe Kundenfrequenz in einem zentralen Versorgungsbereich bewirken,▪ die einen geringen Flächenanspruch haben und sich in einen Zentrumsbereich räumlich integrieren lassen,▪ die für einen attraktiven Branchenmix und damit die Attraktivität eines Zentrums notwendig sind,▪ die vom Kunden überwiegend auch ohne Pkw transportiert werden können,▪ die in einem Zentrum kaum oder noch gar nicht angesiedelt sind, dort aber aufgrund der städtebaulichen Zielperspektive künftig stärker ausgebaut werden sollten.	    
<p>Nahversorgungsrelevant sind in der Regel Sortimente,</p> <ul style="list-style-type: none">▪ die Merkmalen der Zentrenrelevanz entsprechen,▪ die zugleich zu einem deutlichen Anteil ihres Bestandes auch außerhalb zentraler Lagen angesiedelt sind und dort zu einer flächendeckenden wohnortnahen Grundversorgung für die Wohnbevölkerung beitragen.	
<p>Nicht zentrenrelevant sind in der Regel Sortimente,</p> <ul style="list-style-type: none">▪ die zentrale Lagen nicht prägen,▪ die aufgrund ihrer Größe oder Beschaffenheit auch in städtebaulich nicht integrierten Lagen angeboten werden bzw. sich nicht für die Ansiedlung in zentralen Lagen eignen.	 

Danach ist es eindeutig, dass das von der Stoffzentrale angebotene Sortiment weit überwiegend innenstadtrelevant ist. Das Sortiment erfüllt mehrere der möglichen Kriterien, die es als innenstadtrelevant auszeichnen. Auch werden die Ausnahmekriterien, dass es die zentrale Lage nicht prägt oder dass es sich um Produkte handelt, die aufgrund ihrer Größe und Beschaffenheit sich nicht für eine Ansiedlung in zentralen Lagen eignen, nicht erfüllt.

Aufgrund der Entwicklung im Einzelhandel ist das planungsrechtliche Instrumentarium zum Schutz der Innenstadt mit einer restriktiven Sortimentsliste eher noch strikter angewendet

werden. Dies alleine wird jedoch nicht reichen. Es muss um ein gemeinsam mit den Immobilienbesitzern und anderen Akteuren der Innenstadt zu erarbeitendes strategisches Konzept zur Entwicklung der Innenstadt (Beschluss Dezember 2019) ergänzt werden. Dieses lässt sich auf der Basis des bestehenden INHK entwickeln.

Stand der Gespräche mit der Stadt und Alternativlösung:

Dem Betreiber sind 2019 durch den Stadtmarketing Verein und erneut in einem gemeinsamen Gespräch am 20.01.2010 mit dem Bürgermeister und der Vorsitzenden des Stadtmarketing Vereins Alternativstandorte mit Leerstand in der Innenstadt benannt worden (siehe Pressemitteilung am Ende der Vorlage). Danach soll der Betreiber diese Standorte ernsthaft prüfen, was er sich bis Ende Januar vornehmen will. Kommen diese nachweisbar nicht Betracht, stellt die Stadt eine befristete Nutzungsgenehmigung am Standort Dülmener Straße für 3 Jahre in Aussicht, wenn eine Rückkehr in die Nachfolgebebauung ehemals Hageböck an der Süringstraße gesichert ist. In 2-3 Jahren sollte dort die Baumaßnahme durchgeführt werden. Die Baugenehmigung ist erteilt, Abstimmungen zum geplanten Abriss des Altbaus laufen. Eine solche befristete Befreiung ist möglich, denn sie dient dem Ziel, das Sortiment in Coesfeld und in der Innenstadt zu halten.

Am Tag der UPB-Sitzung wird ein aktueller Stand beim Betreiber der Stoffzentrale abgefragt.

Anhang:

21.01.2020 Gemeinsame Presse-Erklärung zur Übergabe der Unterschriften in Sachen „Stoffzentrale“

Klemens Niehoff, Betreiber der Coesfelder Stoffzentrale, hat heute mehr als 2.000 Unterschriften an Bürgermeister Heinz Öhmann überreicht. Mit dieser Aktion soll erreicht werden, dass die Stoffzentrale außerhalb der Innenstadt ein neues Ladenlokal eröffnen kann.

Bürgermeister Heinz Öhmann machte deutlich, dass ihm ebenfalls wichtig ist, das Geschäft hier in Coesfeld zu erhalten, und zwar in der Innenstadt.

Gemeinsam wurden deshalb drei mögliche Optionen besprochen, wie die Stoffzentrale in der Coesfelder Innenstadt gehalten werden kann. Die Stadt bietet ihre Unterstützung an und macht neben zwei weiteren Möglichkeiten den konkreten Vorschlag, für die Dülmener Straße eine befristete Ausnahme zu machen, damit die Stoffzentrale anschließend in die Coesfelder Innenstadt zurückziehen kann.

Herr Niehoff wird die aufgezeigten Möglichkeiten bis Ende des Monats prüfen, dann wird man gemeinsam weiter beraten.

Anlagen:

Antrag Pro Coesfeld