

An den	zur öffentlichen	zur nichtöffentlichen	Beratung am	Beschlussfassung am	
Technischer Ausschuss	x		06.03.2018		DS 070/2018
Gemeinderat	x			20.03.2018	
					19.02.2018

Antrag auf Zielabweichung von den Zielen des Landesentwicklungsplans sowie des Regionalplans für die geplante bauliche Entwicklung des DIGEL-Areals in Nagold

Anlagen:

Anlage 1, Anschreiben RP Karlsruhe

Anlage 2, Gutachten imakomm (wird nachgereicht)

Anlage 3, Begründung und weitere Vorgehensweise

Beschlussvorschlag

Der Gemeinderat der Stadt Nagold beauftragt die Verwaltung mit der Durchführung eines sogenannten Zielabweichungsverfahrens für die geplante bauliche Entwicklung des DIGEL-Areals in Nagold.



Jürgen Großmann
Oberbürgermeister

Über-/Außerplanmäßige Ausgaben bei	
Von den Ausgaben sind finanziert	durch VE
<input type="checkbox"/> Außer- <input type="checkbox"/> Überplanmäßig	sind bereitzustellen.
Deckungsvorschlag:	
Gesehen Stadtkämmerei:	



Sachdarstellung

Der Gemeinderat der Stadt Nagold hat in seiner Sitzung am 25.07.2017 beschlossen für die geplante bauliche Entwicklung der DIGEL-Areals in der Calwer Straße in Nagold ein sog. Zielabweichungsverfahren beim Regierungspräsidium Karlsruhe zu beantragen (zum Vergleich DS 188/2017).

Nach Rücksprache mit den zuständigen Fachbehörden (Regierungspräsidium Karlsruhe und Regionalverband Nordschwarzwald) wurde zunächst die Fa. imakomm mit der erforderlichen gutachterlichen Betreuung (⇒ Anlage 2) beauftragt. Parallel hierzu wurde mit der Fa. DIGEL die gleichfalls erforderliche Begründung und angedachte weitere Vorgehensweise abgestimmt (⇒ Anlage 3).

Stadt Nagold · Postfach 1444 · 72194 Nagold

Regierungspräsidium Karlsruhe
Abteilung 2, Referat 21
Raumordnung-Baurecht
Herr Kronibus
Markgrafenstraße 46

76133 Karlsruhe

20.03.2018

Unser Zeichen: II/61-FU-DI

ENTWURF

Ralf Fuhrländer **Stadtplanungsamt**
ralf.fuhrlaender@nagold.de
Tel. 07452 681-285 Burgstraße 10
Fax 07452 681-5285 72202 Nagold

Bebauungsplanentwurf „2. Änderung Calwer Straße/Neuwiesenweg (Am Stadion)“ in Nagold, Antrag auf Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens

Sehr geehrter Herr Kronibus,

die Stadt Nagold beabsichtigt die Aufstellung des Bebauungsplanes „2. Änderung Calwer Straße/Neuwiesenweg (Am Stadion)“ in Nagold mit dem Ziel der baulichen Erweiterung eines bestehenden Betriebes sowie der flächengleichen Verlagerung von zwei Bestandsbetrieben.

Hierzu haben bereits im Vorfeld des erforderlichen Bebauungsplanänderungsverfahrens Gespräche mit Ihnen sowie Herrn Dr. Proske vom Regionalverband Nordschwarzwald auf der Basis einer gutachterlichen Stellungnahme (Auswirkungsanalyse DIGEL, Nagold; März 2018) stattgefunden.

Entsprechend dem vorläufigen Ergebnis unsere Abstimmung mit dem Regionalverband Nordschwarzwald, in der Sie zu dem Ergebnis gekommen sind, dass mit der vorgestellten Planung insbesondere das Integrationsgebot verletzt wird, beantragt die Stadt Nagold nunmehr die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens.

Die Begründung hierfür ist in einem separaten Schreiben beigelegt. Parallel hierzu beabsichtigt die Stadt Nagold im April/Mai 2018 das erforderliche Bebauungsplanänderungsverfahren weiterzuführen bzw. neu aufzusetzen.

Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Großmann
Oberbürgermeister

- wird nachgereicht -

1. Ausgangslage:

Die Firma Digel AG betreibt bereits seit 1950 Textilproduktion in Nagold an der Calwer Straße. An diesem angestammten Betriebsstandort an der Calwer Straße wurde bzw. wird zudem seit langen Jahren ein Fabrikverkauf der Firma Digel unterhalten.

Die Firma Digel hat sich zwischenzeitlich zu einem der führenden Hersteller von Herrenoberbekleidung entwickelt. Zur Schaffung von Erweiterungsmöglichkeiten hat die Firma Digel ihren Betrieb nach und nach in das Gebiet Wolfsberg verlagert. Dies, um die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens zu stärken und dieses am Markt zu behaupten.

Die Firma Digel hat sich mit ihren sehr umfangreichen Investitionen in Nagold zu ihrem Heimatstandort bekannt und beabsichtigt dies auch in der Zukunft zu tun. Hier sind zahlreiche Arbeitsplätze in Nagold geschaffen worden, die es zu erhalten gilt.

In diesem Zusammenhang ist auch die Fortentwicklung des bestehenden Fabrikverkaufs von Bedeutung. Die letzte Erweiterung der Verkaufsfläche des Digel-Outlets erfolgte in 2010. Um den weiter steigenden Erfordernissen auch eines branchenüblichen modernen Herstellerfabrikverkaufs gerecht zu werden, ist es nunmehr unabdingbar, dass die Firma Digel das seinerzeit baulich erweiterte Gebäude selbst nutzt. Damit könnte die Firma Digel auf der schon im Bestand vorhandenen und zusätzlich für das Outlet nunmehr genutzten Verkaufsfläche ihr Sortiment zeitgemäß präsentieren. Die bereits vorhandene Verkaufsfläche des Fabrikverkaufs von heute ca. 1.421 m² könnte damit um weitere ca. 808 m² erweitert werden.

Die bislang in den Räumen des betreffenden Gebäudes befindlichen Einzelhandelsbetriebe „Betty Barclay“ und „Angels“ sollen in einen geplanten Neubau im Bereich des ehemaligen, heute leerstehenden Fabrik- und Verwaltungsgebäudes der Firma Digel AG nach dessen Abriss verlagert werden. Der auf dem Gelände der alten Fabrikation/Verwaltung geplante Neubau soll dabei die betreffenden Einzelhandelsbetriebe, ohne dass diese sich von der Verkaufsfläche erweitern, allein mit ihrer verlagerten Verkaufsfläche aufnehmen.

Im Rahmen dieses Vorganges würde es damit im Ergebnis lediglich zu einer Erweiterung der Verkaufsflächen für den Fabrikverkauf um etwas mehr als 800 m² und ansonsten – wie gesagt – nur noch zu der bloßen Verlagerung der bereits vorhandenen „verdrängten“ zwei Läden mit eben dieser Verkaufsflächengröße kommen.

Die Stadt beabsichtigt mit Blick auf die betreffenden Bauvorhaben die für das betreffende Areal an der Calwer Straße bestehenden Bebauungspläne „Calwer Straße/Neuwiesenweg (Am Stadion)“ sowie „1. Änderung“ des betreffenden Bebauungsplans zu ändern und in diesem Zusammenhang ein raumordnungsrechtliches Zielabweichungsverfahren vor der zuständigen höheren Raumordnungsbehörde, dem Regierungspräsidium Karlsruhe, einzuleiten.

2. Zu den in vorstehendem Zusammenhang zu beachtenden raumordnungsrechtlichen Vorgaben:

Nach den in Ziffer 2.9.2 des Regionalplans Nordschwarzwald festgesetzten Zielen sind Einzelhandelsprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in den Versorgungskernen der Städte und Gemeinden anzusiedeln. Außerhalb der Versorgungskerne sind Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten ausgeschlossen. Zu den sog. zentrenrelevanten Sortimenten gehört gemäß der nicht abschließenden oder verbindlichen Liste des Regionalplans auch Bekleidung.

Der sog. Versorgungskern der Stadt Nagold wird laut dem Regionalplan nördlich durch die Lange Straße, östlich durch die Bahnlinie, südlich durch die Gräfenwiesenstraße und westlich durch die Nagold begrenzt.

Nach den weitergehenden Vorgaben des Regionalplans Nordschwarzwald 2015 (Ziffer 2.9) sind Einzelhandelsgroßprojekte (grundsätzlich ab einer Größe von über 800 m² Verkaufsfläche) mit zentrenrelevanten Sortimenten (auch Bekleidung) nur in den sog. Versorgungskernen der Städte und Gemeinden anzusiedeln (sog. „Integrationsgebot“). Außerhalb der Versorgungskerne sind Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten ausgeschlossen.

Der in Rede stehende Standort liegt – wenn auch in geringer Entfernung – außerhalb des für das Mittelzentrum Nagold im Regionalplan festgesetzten Versorgungskerns.

Für dieses Ziel der Raumordnung ist nach Ansicht der höheren Raumordnungsbehörde jedenfalls in dem Regionalplan selbst eine förmliche Ausnahme nicht festgelegt.

Damit verstießen die geplanten Vorhaben bzw. ein diese ermöglichender bzw. erfassender Bebauungsplan gegen das in Ziffer 2.9.2 Z (6) festgesetzte Ziel der Raumordnung.

Weiter müssen sich die Vorhaben gemäß dem Regionalplan in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen (sog. „Kongruenzgebot“) und dürften die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde oder die Funktionsfähigkeit anderer zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung nicht wesentlich beeinträchtigen (sog. „Beeinträchtigungsverbot“).

Gemäß dem Einzelhandelserlass der Landesregierung ist von einer Verletzung des Kongruenzgebotes in der Regel dann auszugehen, wenn 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden soll.

Ein Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot liegt regelmäßig dann vor, wenn Umsatzverluste bei zentrenrelevanten Sortimente von ca. 10 % zu erwarten sind.

Die zu den Ansätzen des Kongruenzverbotes bzw. Beeinträchtigungsverbotes von der Stadt zwischenzeitlich beauftragten Marktanalysen werden voraussichtlich bis Ende des Monats Februar vorliegen. Ob gegen diese Ziele der Raumordnung vorliegend verstoßen und darauf eine Abweichungsentscheidung überhaupt erforderlich sein wird, ist abzuwarten. Jedenfalls aber wird nach Auffassung der höheren Raumordnungsbehörde eine Abweichung von dem sog. Integrationsgebot vorliegen.

Hiernach beabsichtigt die Stadt Nagold die Einleitung und Durchführung eines sog. raumordnerischen Zielabweichungsverfahrens als antragsberechtigte öffentliche Stelle im Zusammenhang des avisierten Bebauungsplanaufstellungs- bzw. -änderungsverfahrens zu beantragen.

Mit der Zulassung der betreffenden Zielabweichung könnten die bei Aufstellung des Bebauungsplans zu berücksichtigenden Voraussetzungen des § 1 Absatz 4 BauGB, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, herbeiführbar sein.

3. Zu den Voraussetzungen der Zulassung einer Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten:

Ermächtigungsgrundlage für die Abweichung ist § 6 Absatz 2 ROG, der dem Landesplanungsgesetz vorgeht. Ergänzend gelten die Verfahrensmodalitäten des § 24 LplG.

Danach kann die höhere Raumordnungsbehörde in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung oder auch von mehreren Zielen der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

In diesem Zusammenhang können auch die an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Absatz 4 BauGB gebundenen Kommunen im Rahmen ihrer Bauleitplanung in jeder Phase des Aufstellungsverfahrens einen Antrag auf Zielabweichung stellen. In dem Antrag muss die Kommune detailliert begründen, dass die Voraussetzungen einer Abweichung von einem Ziel bzw. von weiteren Zielen der Raumordnung nach § 6 Absatz 2 ROG erfüllt sind.

3.1 Zu diesen Voraussetzungen näher:

Das raumordnungsrechtliche Zielabweichungsverfahren wurde dem bauplanungsrechtlichen Befreiungstatbestand nach § 31 Absatz 2 BauGB nachgebildet.

Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Zielabweichungsverfahrens nach § 6 Absatz 2 ROG erschöpfen sich nach dem Wortlaut der Vorschrift darin, dass erstens die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein muss und zweitens die Grundzüge der Planung nicht berührt sein dürfen.

Es wird vertreten, dass die erste Voraussetzung einer Zielabweichung erfüllt sei, wenn die Abweichung „planbar“ gewesen wäre. Demgegenüber wird allerdings auch angenommen, dass die raumordnerische Vertretbarkeit jedenfalls dann zu bejahen sei, wenn die Zielabweichung auf einen atypischen Einzelfall beschränkt sei und die Leitvorstellungen einer geordneten Raumentwicklung i. S. d. §§ 1 Absatz 2, 2 Absatz 1 ROG nicht gefährdet würden.

Neben der raumordnungsrechtlichen Vertretbarkeit muss weiter gewährleistet sein, dass die Grundzüge der Raumordnungsplanung nicht berührt werden.

Der Abweichung vom Planinhalt darf in diesem Zusammenhang keine derartige Bedeutung zukommen, dass die angestrebte und im Raumordnungsplan zum Ausdruck gebrachte Raumordnung in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Eine stark präjudizierende Wirkung einer einzelnen Abweichungsentscheidung für mit hinreichender Sicherheit zu erwartende vergleichbare Vorhaben würde dabei für die Betroffenheit der Planungsgrundsätze sprechen.

Gemessen an diesen Vorgaben sind vorliegend sowohl die raumordnungsrechtliche Vertretbarkeit als auch das Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung zu bejahen.

3.2 Zu den einzelnen Argumenten in diesem Zusammenhang insbesondere mit Blick auf die Abweichung von dem Integrationsgebot:

Es ist die Situation zu sehen, dass ein in Nagold bestehendes großes produzierendes Unternehmen, die Firma Digel AG, an ihrem angestammten Produktionsstandort ein Outlet entwickelt hat, das nunmehr eine Erweiterung auch zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit dieses großen Textilerstellungsbetriebs selbst voraussetzt. Hier werden insbesondere auch Arbeitsplätze eines seit langen Jahrzehnten in Nagold bestehenden und verwurzelten Produktionsbetriebes erhalten und für die Zukunft gesichert.

Angesichts der Größenordnung der Produktion der Firma Digel ist zudem die nunmehr angestrebte Erweiterung der Verkaufsfläche mit nur geringfügig über 800 m² ersichtlich auch nicht überdimensioniert.

Selbst wenn man vorliegend auf den Ansatz abstellen wollte, dass die raumordnerische Vertretbarkeit einer Zielabweichung nur dann erfüllt wäre, wenn die Abweichung „planbar“ gewesen wäre, so kann hier darauf verwiesen werden, dass sich der betreffende bestehende Standort des Outlets nicht auf der „grünen Wiese“ befindet, sondern lediglich ca. 500 m von dem festgesetzten Versorgungskern von Nagold entfernt liegt. Auch ist festzuhalten, dass sich zwischenzeitlich weiterer Einzelhandel, auch sog. großflächiger Einzelhandel, entlang der Calwer Straße angesiedelt hat, sodass – wären bei Erlass des Raumordnungsplanes diese Voraussetzungen beobachtet worden bzw. absehbar gewesen – der betreffende Standort auch durchaus als integriert in die Zentralität der Stadt Nagold hätte festgelegt werden können.

Besonders zu beachten ist ferner, dass das in Rede stehende Projekt im Einklang mit dem städtebaulichen Einzelhandelskonzept der Stadt Nagold steht. Nach Ziffer 2.9.4 des Regionalplans sollen immerhin von den Kommunen eigene Entwicklungskonzepte zur Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen erarbeitet werden. Dies wird damit begründet, dass ohne eine Einzelhandelskonzeption eine sachgerechte Abwägung i. d. R. nicht möglich sei.

Diesem Grundsatz der Raumordnung ist die Stadt Nagold mit ihrer aktuellen „Einzelhandels- und Innenstadtstrategie Nagold“ nachgekommen und hat dabei von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine entsprechende Feinsteuerung der Einzelhandelsansiedlung vorzunehmen. Sie hat

insoweit auch von dem planerischen Handlungsspielraum, welchen der Regionalplan ausdrücklich eröffnet, Gebrauch gemacht. Diesen Spielraum kann und muss die Stadt Nagold auch rechtlich zulässig nutzen dürfen.

Bei der „Einzelhandels- und Innenstadtstrategie Nagold“ handelt es sich um ein städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Absatz 6 Nr. 11 BauBG, welches als Ergebnis einer Abwägungsentscheidung bei der Aufstellung der Bauleitpläne sodann zu berücksichtigen ist.

Diese – wie gesagt – rechtlich zulässige – Einzelhandelssteuerung der Stadt Nagold, die sich an dem planungsrechtlichen System und den Grundzügen des in Rede stehenden Raumordnungsplanes orientiert, sieht ausdrücklich Ausnahmen (Ziffer 5.2, 1 d; S. 47) für die Ansiedlung von zentrenrelevantem Einzelhandel auch außerhalb des Versorgungskerns vor, wenn

- ⇒ eine städtebauliche Unschädlichkeit des Vorhabens für den zentralen Versorgungsbereich sichergestellt ist und
- ⇒ mit dem Vorhaben eine „nachweisbare Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs und des gesamten Einzelhandelstandortes verbunden“ ist.

Die Firma Digel kann hierzu darauf verweisen, dass aufgrund von Markterhebungen, konkreten Kundenbefragungen, feststellbar ist, dass ungefähr die Hälfte aller Kunden, die das Factory-Outlet besuchen, dieses explizit wegen des Fabrikverkaufs tun. Weiter ist zu konstatieren, dass von diesen eigentlichen „Digel-Zieleinkäufern“ ca. 32 % der Kunden diesen Einkauf mit weiteren Einkäufen in der Innenstadt von Nagold koppeln.

Mit dem Vorhaben werden damit also quantitativ belegbare positive Effekte für den zentralen Versorgungsbereich der Stadt ausgelöst und ist damit kausal eine Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs der Stadt entsprechend den Anforderungen des Einzelhandelskonzepts der Stadt belegt.

Sind danach die dem Zielabweichungsverfahren zugrundeliegenden Vorhaben an dem betreffenden nicht integrierten Standort in diesem Verfahren zuzulassen, so sind bereits unter diesem Ansatz bzw. unter den diesbezüglichen Argumenten auch die weiter angesprochenen Ziele der Raumordnung überwindbar, sollte überhaupt gegen diese verstoßen sein.

Soweit es einen etwaigen Verstoß gegen das sog. Kongruenzgebot betrifft, ist hier mit Blick auf die spezifischen Voraussetzungen eines Herstellerfabrikverkaufs davon auszugehen, dass dieser Einzelhandelsform immanent ist, dass sie ihre Umsätze auch und besonders aus Räumen außerhalb des „Nahbereichs“ erzielt.

Wenn auch vorliegend – wie gesagt – die vertiefenden gutachtlichen Untersuchungen des Büros imakomm abzuwarten sind, so streitet jedenfalls bereits diese Besonderheit der Vertriebsform für die Überwindbarkeit des betreffenden Planziels. Ohnehin ist das weit gestreute Einzugsgebiet eines solchen Outlets mit seinem spezifischen engen Angebot zu sehen. Zudem kommt der Kunde des Fabrikverkaufs allenfalls ein bis zweimal im Jahr.

Soweit es die Prüfung hinsichtlich des Ansatzes des sog. Beeinträchtigungsverbotes angeht, wird ohnehin auf die weitere gutachtliche Aussage des Büros imakomm abzustellen sein.

Angesichts des eingehend dargestellten positiven Kupplungseffektes des in Rede stehenden Vorhabens für die Innenstadt von Nagold scheidet sicherlich eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbotes, soweit es den zentralen Bereich von Nagold angeht, a priori aus.

Selbst wenn es unter Umständen zu geringfügigen Überschreitungen der vorstehend genannten Grenze von 10 % für einzelne Umlandgemeinden kommen sollte, sind diesbezüglich wiederum die bereits angesprochenen Argumente von Bedeutung, wonach es sich hier um ein sehr eng begrenztes Sortiment im Bereich Herrenbekleidung handelt und unter diesem Ansatz zumindest auch eine atypische Konkurrenzsituation besteht.