

Wieviel Einzelhandel verträgt (m)eine Stadt?

Verfasst von Dipl.-Ing. Manfred Müser



**Wieviel Einzelhandel
verträgt (m)eine Stadt**
Verfasst von Dipl.-Ing.
Manfred Müser

Schutzgebühr 5 Euro
für Mitglieder des
Kommunalpolitischen
Forums kostenlos

Herausgeber:
kommunal-
politisches
forum nrw e.v.

Hedwigstraße 30-32
47053 Duisburg

Tel: 0203 - 93 53 68 04

Fax: 0203 - 93 53 68 06

E-Mail:

buero@kopofonrw.de

www.kopofonrw.de

Wolfgang Freye (V.i.S.d.P.)



Gestaltung und Layout: GNN Verlag mbH.
Wir drucken auf Recycling-Papier bei
Druckhaus Süd, Köln, eine Druckerei, die
mit „Print CO 2 geprüft“-Zertifikat
ausgezeichnet ist.



Einzelhandel – eine kommunalpolitische Aufgabe?	Seite 4
Kapitel 1 Die Erben von Tante Emma Grüne Wiese versus Innenstadt Die planungsrechtliche Weichenstellung	Seite 6
Kapitel 2 Einzelhandelsprobleme sind städtebauliche Probleme Einzelhandelsangebot im ländlichen Raum Bedeutung und Aufgaben der Innenstädte	Seite 13
Kapitel 3 Keine Ratsentscheidung ohne Rechtsgrundlage Einzelhandelserlass NRW Baunutzungsverordnung § 24a Landesentwicklungsprogramm Landesentwicklungsplan NRW – sachlicher Teilplan großflächiger Einzelhandel	Seite 15
Kapitel 4 Der Regionalverband Ruhr Empirische Grundlagen Umsetzung in der Regionalplanung	Seite 27
Kapitel 5 Neue Kooperationsformen und Marketing Immobilien – und Standortgemeinschaften (ISG) Stadtmarketing/Citymanager Förderprogramm „Ab in die Mitte“	Seite 32
Kapitel 6 Informelle Planungskonzepte Stadtentwicklungs- und Masterpläne Einzelhandelsgutachten und Zentrenkonzept	Seite 41
Kapitel 7 Einzelhandel heute aus gewerkschaftlicher Sicht Anmerkungen zu den Perspektiven gewerkschaftlicher Arbeit im Einzelhandel	Seite 47
Kapitel 8 Praxisbeispiele und ihre Umsetzung Hamminkeln – junge Stadt mit Zukunft Einzelhandelsgutachten der Kreisstadt Wesel Siedlungsschwerpunkt am Bürger vorbei?	Seite 51
Kapitel 9 Es geht auch anders: Einzelhandelsentwicklung mit Augenmaß Zentren- und Einzelhandelsförderung Zentrenmanagement und -budget	Seite 57
Quellen	Seite 61
Autor	Seite 62

Einzelhandel – Eine kommunalpolitische Aufgabe?

Das Thema Einzelhandel ist sicherlich ein weites planungsrechtliches und städtebauliches, aber auch gerade ein wichtiges kommunalpolitisches Feld. Wie oft stehen politische Entscheidungen zum Thema Einzelhandel in Ausschuss und Rat an.

Da wäre die anstehende Beauftragung eines Einzelhandels- oder Zentrenkonzept zum Schutz der Innenstadt, weil nach Aussage der Verwaltung nur auf diese Weise der nächste Discounter rechtlich verhindert werden kann. Die rechtlichen Fragestellungen nehmen mit jedem neuen Urteil der Oberverwaltungsgerichte oder sogar des Bundesverwaltungsgerichtes rasant zu. Wie soll man da als kommunalpolitisch engagierter Mandatsträger noch nachkommen? Was kann oder muss ich der Verwaltung glauben und was nicht?

Die vorliegende Broschüre soll und will genau für diese Zielgruppe eine Hilfestellung sein. In der gewohnten Art und Weise der bereits publizierten Broschüren wird nicht auf die letzte Genauigkeit der Rechtsquellen abgestellt. Es geht nicht darum den Leser bzw. die Leserin mit einer Vielzahl an Paragraphen und Zitaten aus Gerichtsurteilen zu beeindrucken. Vielmehr geht es um die Schaffung von Grundwissen zum Thema Einzelhandel. Jede/r Leser/in soll durch die Broschüre in die Lage versetzt werden, in einem kommunalpolitischen Entscheidungsprozess mitreden und seine Entscheidung auch gegenüber dem Bürger bzw. der Bürgerin rechtlich fundiert und verständlich vertreten zu können.

Um die Grundlagen aufzubauen, muss man sich zunächst mit der Entstehungsgeschichte des Einzelhandels beschäftigen. Im Kapitel 1 wird aufgezeigt, wie sich der Einzelhandel vom Tante Emma Laden zu den Einzelhandelsbetrieben der heutigen Zeit entwickelt hat und welche Rahmenbedingungen hierzu beigetragen haben. Auch wenn es eine Rückbetrachtung ist, beschreibt gerade dieses Kapitel aber den weiteren Weg in die Zukunft. Wer meint, dass die Entwicklung des Einzelhandels bald abgeschlossen sein wird, verschließt die Augen vor den elektronischen Möglichkeiten der Zukunft. Diese Weiterentwicklung und der demografische Wandel sind die wesentlichen Faktoren mit Einfluss auf den Einzelhandel nicht nur in den Städten, sondern vor allem auch für die Daseinsvorsorge des ländlichen Raumes wie Kapitel 2 zeigen wird.

Natürlich kann man die rechtlichen Grundlagen nicht vollständig aus der Betrachtung herauslassen. In Kapitel 3 wird der Versuch unternommen, die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen und Entscheidungsebenen verständlich zu erklären. Hierbei erfolgt die Verknüpfung des Einzelhandels zu der planenden Ebene nicht nur der Städte, sondern auch der Regionen am Beispiel des Regionalverbandes Ruhr.

Im Anschluss werden neue Kooperationsformen und Marketingstrategien unter die Lupe genommen. Hierbei geht es vor allem um die Fragestellung, wie kann ich mich als Stadt gegenüber den konkurrierenden Städten behaupten? Was sind

meine Vorzüge oder sogar Alleinstellungsmerkmale und wie lässt sich der Einzelhandel in meiner Stadt leiten oder einbinden? Sollte man Geld für einen Citymanager ausgeben und hat sich der Einsatz bei diesen Städten gelohnt? Alles Fragen, die kommunalpolitische Mandatsträger/innen sich in ihrer Stadt über kurz oder lang stellen müssen.

Durch den Gastautor Berndt Petri wird der Einzelhandel aus der Sicht der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften betrachtet. Denn Einzelhandel ist nicht nur ein Gewerbesteuerzahler und zur Versorgung der Bevölkerung da, sondern auch ein wichtiger Arbeitgeber für viele Mitbürger/innen gerade im Bereich von geringfügig Beschäftigten.

Abschließend beschäftigt sich die Broschüre mit den informellen Planungsinstrumenten, die von den Städten, Kreisen und Regionen, hier am Beispiel der Städte Hamminkeln, Wesel und Mönchengladbach beschlossen werden.

Dass ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept auch viel Gutes bewirken kann, wird am Beispiel der Stadt Köln in Kapitel 9 aufgezeigt. Ein entschlossenes Handeln der Akteure vor Ort führte hier zu einem nachahmenswerten Ergebnis.

Mein besonderer Dank geht an dieser Stelle an Herrn Dr. Marc Höhmann vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln für die Unterstützung in diesem Kapitel.

Ich wünsche Ihnen nun auch ein gewisses Maß an Vergnügen beim Lesen der Broschüre und hoffentlich erhellende Erkenntnisse, die Sie in der täglichen kommunalpolitischen Arbeit zum Thema Einzelhandel weiterbringen.

Manfred Müser



Die Erben von Tante Emma

Die jüngere Generation kennt die sogenannten Tante Emma Läden nur noch von Erzählungen der Eltern. Ein kleiner Laden mit geringer Verkaufsfläche, in dem man alles bekam, was man so zum Leben brauchte. So ähnlich wie in dem Werbeslogan einer bekannten Warenhauskette: „Einmal hin, alles drin“. Aber wie konnte ein so umfangreiches Warensortiment auf eine so geringe Verkaufsfläche passen? So berechtigt die Frage, so einfach auch die Antwort. Es gab von jeder Ware meist nur einen Anbieter und es wurde bei weitem nicht die Warenvelfalt nachgefragt wie zur heutigen Zeit. In den Nachkriegsjahren war man froh, das Lebensnotwendige nach den Entbehrungen der Kriegsjahre wieder zu bekommen.

Angebotsvielfalt des Einzelhandels

Warenvelfalt nahm zu



Mit der Wirtschaftswunderzeit der 60er Jahre entwickelte sich das Verbraucherdenken weiter. Die Wünsche nach Alternativen wuchsen und damit auch die Angebotsvielfalt des Einzelhandels. Mit dem Einzug des Fernsehers in die Wohnzimmer nahmen auch die Werbemöglichkeiten rapide zu. Der Blick in die weite Welt wurde nun vom Fernsehsessel aus möglich. Das, was man zu sehen bekam, weckte neue Begehrlichkeiten, die ein Tante Emma Laden nicht immer erfüllen konnte. Die Warenvelfalt nahm insgesamt zu. Das Sortiment musste erweitert werden, was zu einer Verknappung der Verkaufsfläche führte. Ein Phänomen, das auch heute noch zu beobachten ist. Schauen Sie sich einen neueröffneten Supermarkt mit breiten Gängen einmal nach drei Jahren an. Sie werden an jedem Regalende wieder einen Aufsteller mit Waren finden, weil einfach die Angebotspalette nicht mehr ins Regal passt. Der Druck des Kunden auf den Besitzer, alles ausreichend vorrätig zu haben, ist aufgrund des reinen Verdrängungswettbewerbes insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel enorm. Wer nicht liefern kann, ist für den Kunden raus. Aus dieser Sicht hat sich seit den Zeiten von Tante Emma nichts geändert.

Wohnortnähe

Damals traten die ersten Supermärkte als große Konkurrenten auf den Markt. Sie boten eine größere Verkaufsfläche mit größerem Warenangebot. Hinzu kamen die zunehmenden Kühlmöglichkeiten. Der Kühlschrank wurde durch Tiefkühlschränke und -truhen ergänzt. Je größer, desto besser. Strom sparen, galt damals noch als Fremdwort. Somit konnten Lebensmittel über einen deutlich längeren Zeitraum im familiären Haushalt vorgehalten werden. Der tägliche Weg zum Lebensmittelgeschäft entfiel, wenn man die Möglichkeit hatte, einmal die Woche einen Großeinkauf im Supermarkt unternehmen zu können. Allein kleinere auf wenige Warengruppen spezialisierte Geschäfte wie Metzger, Bäcker oder das Kiosk bzw. die Trinkhalle blieben in Wohnortnähe erhalten und sind dort nicht nur Mittel zum Zweck, sondern anerkannte Kommunikationsräume für die Bürgerinnen und Bürger eines Ortes.

Diese Entwicklung wird zu diesem Zeitpunkt bereits durch die Gebrüder Albrecht mit ihrem Discountmarkt Aldi perfektioniert. Bei einem Einkauf in diesen Filialen geht es nicht um den persönlichen Bezug zwischen Kunde und Verkäufer. Das Motto: „Der Kunde ist König“ kann man hier getrost vergessen. Die Verkaufsphilosophie ist, mit einfachen Arbeitsabläufen günstig eingekaufte Ware ohne großen personellen Aufwand an den Mann bzw. die Frau zu bringen. Hierzu wird auf

Regale verzichtet und die Ware einfach ebenerdig in Kartonagen angeboten. So einfach die Idee, so groß der Erfolg. Aldi wird der Markt der kleinen Leute, die auf ihr Geld achten müssen. Als in den 70er Jahren das Thema Arbeitslosigkeit und Benzinpreis ein Thema wird, steigt die Kundenzahl in jeder Filiale erheblich.

Größere Entfernungen zum Supermarkt wurden auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln in Angriff genommen, wenn man noch nicht über ein eigenes Auto verfügte. Durchaus üblich war die Nachbarschaftshilfe, bei der man seinem Nachbarn Waren aus dem Supermarkt mitbrachte. Beides Bilder, die man in der heutigen Zeit nur noch wenig antrifft. Dabei wächst doch stetig die Zahl an Mitbürgern und Mitbürgerinnen, die den Weg in den Supermarkt nicht mehr alleine bewerkstelligen können und damit von diesem Angebot wieder ausgeschlossen sind. Die Rede ist natürlich von der einzig wachsenden Bevölkerungsgruppe in Deutschland, der der alten und mobilitätseingeschränkten Menschen. Nachbarschaftshilfe? Wann haben Sie zuletzt ihrem Nachbarn etwas mitgebracht? Selbst das vergessene Ei für den Sonntagskuchen leiht sich heute kaum noch einer bei seinem Nachbarn.

Zum selben Zeitpunkt änderte sich auch das Gesicht der Innenstädte. Wo große Verwaltungsgebäude und familiär geführte Einzelhandelsbetriebe bisher das Bild prägten, entstehen zu Beginn der 70er Jahre die ersten großen Kaufhäuser. In meiner Heimatstadt Wesel wird das Rathaus inklusive Parkplatz abgerissen und am Rande der Innenstadt neu gebaut, um für eine führende Warenhauskette mit viergeschossiger Hochgarage Platz zu bieten. In Krefeld entsteht ein mehrgeschossiges Hektagegebäude (Seidenweberhaus) als Verwaltungs- und Kultureinrichtung. Solche prägenden Gebäude, die heute in einigen Städten leer stehen und als Bauruine oder Schrottimmobilien gehandelt werden, finden sie in jeder Mittel- oder Großstadt.

In dieses Jahrzehnt fällt in den meisten Städten auch die Geburtsstunde der Fußgängerzonen. Die Aufenthaltsqualität sollte in einem gegenüber dem zunehmenden Autoverkehr abgeschirmten Bereich gesteigert werden. Diese Entwicklung tat den auf Einkaufserlebnis ausgerichteten Warenhäusern gut. Die auf Laufkundschaft abonnierten kleinen privaten Einzelhändler taten sich dagegen deutlich schwerer mit dieser Entwicklung.

Grüne Wiese versus Innenstadt

In den Gewerbegebieten außerhalb der Innenstadt entstehen Ende der 70er Jahre die ersten Einzelhandelsneubauten auf der sogenannten „grünen Wiese“. Eine neue Geschäftsidee entsteht an diesen Standorten. Diese Warenhäuser bieten vor allem den automobilverliebten Kunden eine große Anzahl an kostenfreien Parkplätzen an. Also das genaue Gegenteil vom Ausschluss des Autos aus den Haupteinkaufsstraßen der Innenstädte. Nicht jeder mag die engen Parkhäuser und schon gar nicht das Bezahlen dieser Abstellmöglichkeit. Warum also nicht das Angebot des großen Warenhauses am Rande der Stadt mit optimaler Anbindung an Bundes- und Landstraßen annehmen. Die Geschäftshausgröße liegt bei über 2.000 qm Verkaufsfläche. Das Warensortiment ist alles umfassend. Um dieses Angebot aber ausreichend anbieten zu können, kann nicht der Mietpreis einer In-

**öffentlicher
Personennahverkehr**

Nachbarschaftshilfe

Kaufhäuser

Fußgängerzone



**Warenhaus am
Rande der Stadt**

**Filialisten übernehmen
mehr die
Geschäftswelt der
Innenstädte**

nenstadtlage gezahlt werden. Das Einkaufsvergnügen stellt sich zwar nicht ein, aber die genannten Vorteile führen zu einem Wachstum und damit zu einer Konkurrenz für die Innenstädte.

Es vergeht eine Zeit der Koexistenz beider Standorte, die dazu führt, dass sich städtebauliche und einzelhandelsrelevante Probleme nicht herauskristallisieren, aber dafür deutlich fundamentieren. Solange die wirtschaftliche Situation der Bürger und Bürgerinnen gut war, gab es keinen Grund an diesem Zustand etwas ändern zu wollen. Jede Einzelhandelsform hatte seine Einnahmequellen. Erst als mit zunehmender Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren die wirtschaftliche Kaufkraft abnahm, wurde um den Verteilungskuchen der Einnahmen mehr gerungen. Die privaten Einzelhändler wurden aus den Innenstädten verdrängt. Filialisten übernahmen mehr und mehr die Geschäftswelt der Innenstädte. Der Betreiber eines Geschäftes war auf einmal nicht mehr der Hauseigentümer. Es entsteht auf diesem Wege eine neue Interessengruppe, nämlich die der Immobilienbesitzer/innen, die nun mit ihrer Immobilie und einer lohnenswerten Vermietung Geld verdienen wollen und vor allem können. Es geht nun um die Frage der Lage, also des Standortes, in der Innenstadt.

1a Lage bis zur 2b Lage

In den 90er Jahren setzen die ersten Trading-Down Effekte ein. Eine Entwicklung, die wie vieles andere auch, aus Nordamerika zu uns kommt. Dort sind es die großen Shoppingmalls auf der grünen Wiese, die die Innenstädte in die gleiche wirtschaftliche missliche Lage gebracht haben. Ehemals gute Geschäftslagen können nur noch mit zweitrangigen Waren vermietet werden. Der Trend zu Spielhallen, Erotikshops und später zu Ein Euro Läden und Handysshops nimmt rapide zu. Die Innenstädte teilen sich in neue Lagen auf. Man spricht nun von der 1a Lage bis zur 2b Lage.

Centro in Oberhausen

Die Warenhäuser auf der grünen Wiese wurden mit den Jahren modernisiert und an die Ansprüche der Kunden angepasst. Doch dann kam eine Entwicklung, die alles bisher da gewesene noch einmal in den Schatten stellen sollte. Mit der Eröffnung des Centro in Oberhausen auf einer industriellen Brachfläche direkt an einem Hauptautobahnknoten gelegen, entsteht 1995 die erste Shoppingmall nach amerikanischem Vorbild auf deutschem Boden. Mehrere Vorplanungen und Gutachten haben nicht prognostizieren können, was sich in den nächsten Jahren zeigen sollte. Die Kaufkraftsogwirkung war und ist nicht nur in der Stadt Oberhausen, sondern regional und überregional erheblich zu spüren. Insbesondere die Kombination aus hochwertigem Einkaufserlebnis, Gastronomie und Freizeitgestaltung an einem Ort stellt eine bis dahin nicht gekannte Besonderheit dar. Schaut man sich die Entwicklung des Standortes mit der letzten Erweiterung des Centros und die wenigen Leerstände an, so muss man zu dem Ergebnis kommen, dass das Konzept auch heute 20 Jahre später noch immer funktioniert. Diese Aussage ist aber zunächst auf das Centro in Oberhausen beschränkt. Andere Nachahmer stehen meist vor ganz anderen Problemen, was zu einem späteren Zeitpunkt noch zu thematisieren sein wird.

Die Größenordnungen solcher Malls und ihren Ablegern aus Designer- und Factory-Outlet-Centern haben nicht nur ein städtebauliches Planerfordernis hervorgerufen, sondern auch die Gerichtsbarkeit. Die Entwicklung der Gerichtsurteile auf

den höchsten Ebenen ist seit Ende der 90er Jahre rasant. Es ist gerade zu einem juristischen Schwerpunkt geworden. Mittendrin steht neben der planenden Verwaltung nun auch der Kommunalpolitiker bzw. die Kommunalpolitikerin, der/die die richtige Entscheidung in einer Ausschuss- oder Ratssitzung treffen soll. Wie und wo sie als kommunalpolitische/r Vertreter/in Einfluss nehmen können, soll ihnen im Folgenden aufgezeigt werden.

Glauben Sie aber bitte nicht, dass die aufgezeigte Einzelhandelsentwicklung abgeschlossen ist. Im Gegenteil, wir befinden uns gerade wieder an einer erheblichen Schnittstelle. Denn nun kommen die neuen Medien ins Einzelhandelsspiel und wirbeln nicht nur den Einzelhandel, sondern auch die Stadtplanung erheblich durcheinander. Heute spielt es keine Rolle mehr, an welchem Standort und zu welcher Uhrzeit ich etwas bestelle. Smartphone, Internet, App & Co verändern das Einkaufsverhalten insbesondere der Generation bis 30 Jahre erheblich und langanhaltend. Ein Ende dieser Entwicklung ist bei weitem noch nicht abzusehen. Der Erwerb über das Internet ergänzt seine Angebote nicht mehr nur durch Preise und Warenbündel, sondern bietet Leistungen an, die nichts mit der eigentlichen Ware zu tun haben. Denken Sie an das Angebot eines großen Internetanbieters, der Ihnen bei regelmäßigem Kauf von Waren aller Art nicht nur die Lieferung über Nacht garantiert, sondern Ihnen auch kostenfrei eine Onlinevideothek zur Verfügung stellt. Wie wird diese Entwicklung aussehen, wenn tatsächlich die ersten Drohnen zur Auslieferung von Waren zugelassen werden? In wenigen Jahren werden wir alle nicht mehr mit der EC-Karte oder Kreditkarte, sondern mit unserem Handy bezahlen. Glauben Sie nicht? Sie werden es erleben.

Dieses Kapitel ist noch längst nicht abgeschlossen und die weitere Entwicklung des Einzelhandels ist spannend, aber auch ein wenig Furcht einflößend zugleich.

Die planungsrechtliche Weichenstellung

Der politische Vertreter erhält Anregungen zu einer Neuaufrichtung oder Änderung eines Bauleitplanes in Form einer Sitzungsvorlage im Planungsausschuss oder spätestens als Ratsvorlage. Dies gilt auch für alle Neuplanungen von Einzelhandelsansiedlungen. Natürlich gibt es noch gewerbliche Flächen, die einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb auch ohne Änderung oder Aufstellung eines Bebauungsplanes zulassen. Diese Flächen sind aber aufgrund der später noch zu erläuternden Rechtsprechung die Ausnahme. In der Regel ist eine neue planungsrechtliche Grundlage in Form eines Bebauungsplanes oder Vorhaben- und Erschließungsplanes zu schaffen.

Die Ausschussunterlagen enthalten am Anfang des Bauleitplanverfahrens meist nur den Geltungsbereich und die Begründung des Planerfordernisses, das heißt eine Aussage der Verwaltung, warum ein planungsrechtliches Eingreifen erforderlich ist. Dabei ist die Schaffung einer Grundlage zur Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebes genauso denkbar, wie die Absicht Einzelhandel in einem bestimmten Gebiet auszuschließen. Auslöser dieses Verfahrens ist entweder ein Investor für einen Standort oder die planungsrechtliche Umsetzung eines vom Rat beschlossenen Einzelhandelsgutachtens, auf das nun die Verwaltung reagiert. Sind die Ratsmitglieder mehrheitlich für die planungsrechtliche Änderung in die eine oder an-

Online shopping

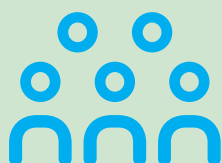


Planungsrechtliches
Eingreifen

Aufstellungsbeschluss

Träger öffentlicher Belange

Öffentlichkeitsbeteiligung



Nichtigkeit eines Bebauungsplanes

dere Richtung, so fassen sie nach der Beratung einen Aufstellungsbeschluss, der ortsüblich in der lokalen Presse bekanntgemacht wird. Damit ist der Startschuss für eine neue Planung gefallen und die Verwaltung wurde beauftragt, in diesem Bereich tätig zu werden.

Nachdem das Planungsamt eine für das vorliegende Plangebiet vorgesehene Einzelhandelslösung erarbeitet hat, wird anschließend die Öffentlichkeit über die Planänderung bzw. -aufstellung informiert. So ein Entwurf muss den Kritiken der Fachbehörden standhalten, so dass die Planung gut überlegt sein muss, damit es in der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nicht unüberwindbare Anregungen und Bedenken gibt. Im Hintergrund einer Planaufstellung nimmt die planende Gemeinde bereits Kontakt mit den Stellen auf, die in den weiteren Verfahrensschritten beteiligt werden müssen. Insbesondere die Abstimmung mit der Regionalplanungsebene (Bezirksregierung) ist unerlässlich, da eine kommunale Neuplanung aus den übergeordneten Plänen entwickelt werden muss.

Ist ein Planungsentwurf aus Sicht des Planungsamtes mit allen erforderlichen Bestandteilen (Planzeichnung, textliche Festsetzungen, Begründung, Umweltbericht) fertig gestellt, werden einerseits die Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt und andererseits der erste Schritt der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Es sind die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt ist. Für die Stellungnahme erhalten diese Träger einen Monat Zeit, wobei in begründeten Fällen Fristverlängerungen möglich sind. Lässt ein Träger öffentlicher Belange die Frist ohne Rückmeldung verstreichen, ist von einer absichtlichen Nichtwahrnehmung auszugehen und die Zustimmung zur Planung zu unterstellen. Bei der Fülle an zu beteiligenden Stellen ist dieses Verhalten keine Seltenheit. Als planende Gemeinde beteiligt man vorsichtshalber lieber einen Träger mehr als einen zu wenig, da die nachgewiesene Nichtberücksichtigung einer erforderlichen Beteiligung erhebliche rechtliche Konsequenz haben kann. Man spricht dann von einem Verfahrensfehler, der zur Nichtigkeit eines Bebauungsplanes führen kann.

Insbesondere bei planungsrechtlichen Verfahren, die der Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes dienen, kommt es regelmäßig zur fachlichen und teilweise auch rechtlichen Auseinandersetzung mit den Nachbarkommunen. Insbesondere durch die Sogwirkung von Einkaufszentren werden in der Nachbarkommune wirtschaftliche Nachteile befürchtet. Es muss aber nicht immer diese Größe sein. Für einen Lebensmittelmarkt mit 400 qm Verkaufsfläche, der in einem Ortsteil nah zur Stadtgrenze liegt, kann es eine wirtschaftliche Bedrohung sein, wenn in der Nachbarkommune in geringer Entfernung ein Discounter mit 800 qm Verkaufsfläche eröffnet. Wenn in diesem Dorf die soziale Infrastruktur durch das Schließen der Grundschule sowieso schon gelitten hat, wäre der Verlust des Lebensmittelmarktes ein weiterer Schritt zum Niedergang eines Ortsteiles. Aus diesem Grunde ist das Eingreifen der Verwaltung mit Unterstützung der Politik auch gegen den kommunalen Nachbarn nachvollziehbar. Nicht selten landen diese Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht. Insbesondere die Kreisverwaltung als Moderator der planungsrechtlichen Entwicklungen und die für die Regionalplanung zuständige Stelle sind bei solchen Auseinandersetzungen frühzeitig gefragt.

KEIN Einkaufszentrum auf dem Heliosgelände!

- ❌ Vernichtung Ehrenfelder Geschäfte?
- ❌ Verkehrs-Chaos in Ehrenfeld?

Wir fordern:

- ❌ Bestandsschutz auf dem Heliosgelände!
- ❌ Keine Ausweitung der bisherigen Einzelhandelsflächen, sondern Aufwertung der bestehenden Einkaufsstrassen!



**Für ein lebenswertes
Ehrenfeld**

BI Helios

www.buergerinitiative-helios.de | Arbeitsgruppe Einzelhandel | Verantwortlich (KALLF) | Redaktionskollektiv

Ein Flugblatt aus Köln

Parallel zur laufenden Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird die Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst rechtzeitig durchgeführt. In einer ersten Stufe findet die frühzeitige Bürgerbeteiligung in Form einer Bürgerversammlung statt. Zeit und Ort der Bürgerversammlung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen. In einer solchen Veranstaltung stellt der Planaufsteller die Planung und seine Ideen hierzu vor. Jeder anwesende Bürger der Kommune kann sich zu der Planung äußern. Die vorgebrachten Anregungen und Bedenken werden protokolliert. Anregungen und Bedenken können zu diesem Zeitpunkt auch außerhalb der Bürgerversammlung im Planungsamt schriftlich als Ausnahme auch mündlich zum Protokoll vorgebracht werden.

Im Anschluss an die Bürgerversammlung werden die Anregungen und Bedenken gesichtet und gewichtet. Anschließend sind diese gegen- und untereinander abzuwägen. Hierbei sind keine privaten Wünsche und Befindlichkeiten zu berücksichtigen, sondern nur Einwendungen zu verfolgen, die auch eine rechtliche Grundlage haben.

Als Ergebnis liegt dann die Stellungnahme der Verwaltung zu jeder vorgebrachten Anregung oder Bedenken als Abwägungsvorschlag zuerst dem Fachausschuss und dann dem Rat der Kommune vor. Während es üblich ist, dass sich Kommunalpolitiker in den Bürgerversammlungen zurückhalten, haben sie bei der Vorlage der einzelnen Abwägungsvorschläge jegliche Möglichkeit der Diskussion und können wiederum ihre Einwände einbringen. Nachdem der Rat über die Abwägungen entschieden hat, werden die Einwender schriftlich über das Ergebnis ihres Einwandes informiert. Der Rat beschließt weiterhin den zweiten Schritt der Beteiligung mit der öffentlichen Auslegung zu gehen.

Nach dem die kommunale Planungsbehörde den Planentwurf nach der Beschlusslage über die vorgebrachten Anregungen und Bedenken aktualisiert hat, wird der Plan für die Dauer eines Monats im Rathaus öffentlich ausgelegt. Dieser Termin ist ebenfalls vorher in der lokalen Presse ortsüblich bekannt zu geben. Nun kann jeder interessierte Bürger sich den überarbeiteten Plan erneut ansehen und sich vom Personal des kommunalen Planungsamtes beraten lassen. Hier können sich Bürger, aber auch Kommunalpolitiker, ein zweites Mal ins Verfahren einbringen.

Allerdings müssen bereits im ersten Abwägungsprozess abgehandelte Anregungen und Bedenken nicht erneut aufgenommen und bearbeitet werden, so dass die Anzahl von Anregungen und Bedenken in der Regel geringer ist, als beim ersten Beteiligungsschritt. Gibt es inzwischen neue Erkenntnisse, können diese selbstverständlich vorgebracht werden. Das Planungsamt muss sich dann mit diesen neuen Aspekten nach dem gewohnten Ablaufschema auseinandersetzen und zu einem neuen Abwägungsvorschlag für den Rat kommen. Nach der Offenlage wird der Plan nicht mehr geändert. Ist eine Änderung doch notwendig, muss der Verfahrensschritt der Offenlage wiederholt werden.

Nach dem in der Offenlage alle Anregungen und Bedenken abgewägt worden sind und die dazugehörigen Abwägungsvorschläge abgestimmt wurden, kann der Satzungsbeschluss durch den Rat erfolgen. Durch die öffentliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses erhalten die meisten Bauleitpläne heutzutage ihre

Anregungen und Bedenken

Abwägungsvorschlag



Satzungsbeschluss durch den Rat

**Die Genehmigung
ist ortsüblich
bekannt zu machen**

Rechtskraft. Bis vor einigen Jahren musste jeder Bauleitplan noch von der höheren Verwaltungsbehörde (Bezirksregierungen) genehmigt werden. Dieser Verfahrensschritt ist heute nur noch in Ausnahmefällen erforderlich, nämlich dann, wenn ein neuer Flächennutzungsplan beschlossen wurde oder Bebauungspläne ohne Grundlage eines rechtskräftigen Flächennutzungsplanes rechtskräftig werden sollen. Ferner ein Bebauungsplan, der im Parallelverfahren vor dem Flächennutzungsplan rechtskräftig werden soll.

Liegt ein solcher Ausnahmefall vor, wird der Bauleitplan mit einer zusammenfassenden Erklärung über Umweltbelange, Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und erfolgte Abwägungen der höheren Verwaltungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. Die Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde hat innerhalb von drei Monaten zu erfolgen und darf nur versagt werden, wenn Verfahrensfehler vorliegen oder die Planung im groben Widerspruch zum Gesetzestext des Baugesetzbuches steht. Die Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde ist ortsüblich bekannt zu machen, wodurch dann der Bauleitplan wieder seine Rechtskraft erlangt. Jedermann hat das Recht einen Bauleitplan inklusive Begründung einzusehen und kann über den Inhalt Auskunft verlangen.



Einzelhandelsprobleme sind städtebauliche Probleme

Die Voraussetzungen im ländlichen und städtischen Raum sind sehr unterschiedlich. Insbesondere die Überwindung von Entfernungen mit entsprechendem Ziel- und Quellverkehr spielt nicht nur für die Erreichung des Arbeitsplatzes, sondern auch in der Daseinsvorsorge eine sehr unterschiedliche Rolle. Um die entsprechende Bandbreite auch für den Einzelhandel ausreichend darzustellen werden im Folgenden die unterschiedlichen Ausgangssituationen vorgestellt.

Einzelhandelsangebote im ländlichen Raum

Mit der Entscheidung für ein Wohnen auf dem Land entsteht zeitgleich die Frage, wie kann ich von meinem Wohnort die gewünschten Ziele meiner Familie erreichen. Gehen wir einmal von einem jungen verheirateten Paar aus, welches ein Eigenheim auf dem Land bezieht. Die ersten Entfernungen, die zu überwinden sind, ergeben sich aus den Wegstrecken zu den jeweiligen Arbeitsstätten. Hierbei kommt es nicht selten schon zu der Frage, ob ein Pkw oder zwei Pkws benötigt werden. Einkäufe werden meist auf dem Rückweg von der Arbeit zum Wohnort erledigt, so dass die Lage der Einkaufsmöglichkeit nicht entscheidend ist.

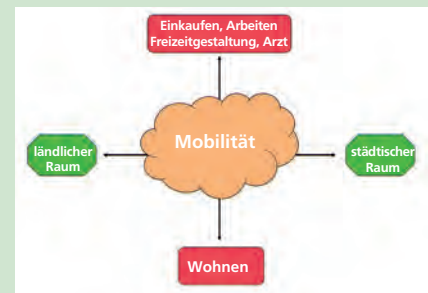
Erhält das Paar nun Familienzuwachs ändert sich in der Regel das Mobilitätsverhalten. (Siehe auch Grafik am rechten Rand) Während ein Partner weiterhin den Weg zur Arbeit zurücklegt, ist der andere Partner nun an neuen Zielen interessiert. Wo finde ich die nächste Kindertagesstätte oder den Kinderarzt und wo kaufe ich die Waren des täglichen Bedarfs ein. Während Kindertageseinrichtungen derzeit einige neu- oder ausgebaut werden, ist die Versorgung mit Kinderärzten im ländlichen Raum ebenso schwierig wie der erforderliche Einkauf. Dort wo früher noch ein kleines Lebensmittelgeschäft war, ist schon längst ein Leerstand zu verbuchen. Ortschaften von unter 4.000 Einwohnern haben selten noch einen Lebensmittelbetrieb in der Ortschaft. Um die Ziele in den Nachbarortsteilen zu erreichen, sind Fahrstrecken von über zehn Kilometern keine Seltenheit.

Der Mobilitätsbedarf ist gerade im ländlichen Raum geprägt durch den erhöhten Wunsch nach Individualität. Die Probleme werden dann unüberwindbar, wenn der Bürger bzw. die Bürgerin diese Mobilität aufgrund seines/ihrer Alters, körperlicher Einschränktheit oder fehlender finanzieller Mittel nicht mehr leisten kann. Diese Problemstellung nimmt in jeder Kommune deutlich zu und wird eines der Hauptaufgabenfelder der Stadtplanung in den nächsten zehn Jahren.

Bedeutung und Aufgaben der Innenstädte

Innenstädte definieren sich durch ihren Bedeutungsüberschuss gegenüber dem Umland. Sie sind nach den planerischen Vorstellungen der Knotenpunkt mit den meisten wirtschaftlichen, verkehrlichen und sozialen Beziehungen in einer Stadt. Man spricht von einer Konzentration des öffentlichen Lebens. Diese historisch begründete Bedeutung wird von jedem geteilt. Es ist durchaus anerkannt, dass sich hier das öffentliche Leben abspielt und man in die Innenstadt muss, wenn man

KAPITEL 2



Mobilitätsverhalten

Kindertageseinrichtungen

Ländlicher Raum

Qualitätsvolle Innenstadt als ökonomisches und gesellschaftliches Zentrum

Teil desgleichen sein möchte. Besonders gut sichtbar wird dieser Aspekt bei besonderen Anlässen in der Innenstadt, wie der Wochenmarkt oder das Stadtfest. Städtebaulich und insbesondere aus Sicht eines Stadtmarketing ist es das oberste Ziel, eine qualitätsvolle Innenstadt als ökonomisches und gesellschaftliches Zentrum zu erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss eine Innenstadt verschiedene Aufgaben erfüllen.

Attraktivität und Ausstrahlung



Die Bewohner einer Stadt sehen ihre Innenstadt immer subjektiv. Mal kritischer, mal verhalten begeistert. Objektiver wird eine Beurteilung dann, wenn sie von Auswärtigen vorgenommen werden, die sich ganz bewusst auf den Weg in eine Innenstadt machen oder sie im anderen Extrem extra meiden. Geschätzt wird an einer funktionierenden Innenstadt die Multifunktionalität. Hier kann ich nicht nur einkaufen oder meine Freizeit gestalten, sondern ich habe ein außergewöhnlich breites Spektrum an Angeboten aller Art. Typisch für die Innenstädte sind eine bauliche Dichte und eine Anzahl an attraktiven Plätzen, die zum Verweilen einladen sollen. Es kommt also auf eine gestalterische Attraktivität und Ausstrahlung an. Dieser Eindruck wird insbesondere durch die Symbolik herausragender Gebäude unterstrichen, dabei muss es nicht gleich der Kölner Dom sein oder das Brandenburger Tor in Berlin. Die Bedeutung und Attraktivität einer Innenstadt muss nicht mit der Einwohnerzahl abnehmen. Im Gegenteil viele Besucher einer Kleinstadt schätzen gerade das Beschauliche.

Um diese Aufgaben auch dauerhaft erfüllen zu können, entsteht ein permanenter Zwang zur Veränderung. Es kommt durchaus vor, dass Innenstädte diesem Anpassungsdruck oft nicht mehr standhalten können und es damit zu einer Funktionschwächung kommt. Die Gründe können vielseitig sein. Zunächst hat derzeit fast jede Stadt mit der zurückgehenden Bevölkerung aufgrund des demografischen Wandels zu tun. Mit dieser Abnahme geht auch eine sinkende Nachfrage einher. Hinzu kommen die bereits in Kapitel 1 beschriebenen Einzelhandelsentwicklungen, die dazu führen, dass Handels- und Freizeiteinrichtungen nichtintegrierte Lagen außerhalb der Innenstadt suchen und das Größenwachstum des Einzelhandels die Integration ins Stadtbild erschwert. Bei einer abnehmenden wirtschaftlichen Entwicklung wird die Kaufkraft weiter gedrückt. Weiterhin kommen heute die Möglichkeit der schnelleren Raumüberwindung und das Kaufen im Internet hinzu.

Trading-down Prozess



Die städtebaulichen Auswirkungen werden als Trading-down Prozess bezeichnet. Die Magneten (Anziehungspunkte) einer Innenstadt verlassen den meist über Jahrzehnte besetzten Standort. Nachfolgende Betriebe können den Qualitätsstandard des Vorgängers nicht halten, so dass ein Verlust an Attraktivität mit diesem Wechsel einhergeht. Sinkende Einnahmen führen zu erhöhter Fluktuation und Leerstand. Um nun den Verlust nicht zu groß werden zu lassen, akzeptiert der Hauseigentümer auch kürzere Mietzeiten und geringere Mieteinnahmen. Dieser Verlust geht zumeist auch einher mit der Vernachlässigung der Bausubstanz.

Keine Ratsentscheidung ohne Rechtsgrundlage

Rechtliche Grundlagen und noch mehr Gerichtsurteile und deren Begründung sind insbesondere für fachliche Laien zumeist schwer lesbar und nachvollziehbar. Aus diesem Grunde sollte man vielleicht darauf verzichten, sich bei dem Thema Einzelhandel überhaupt damit zu beschäftigen. Als kommunalpolitische/r Mandatsträger/in kann ich mich wohl auf die Verwaltung verlassen. Die wissen schon was zu tun ist.

Eine Denkweise, die nachvollziehbar und grundsätzlich auch richtig ist. Allerdings wird hierbei ausgeblendet, dass nicht die Verwaltung durch Ratsbeschluss die Weichen in einer Stadt stellt, sondern die gewählten Vertreter und Vertreterinnen des Rates einer Gemeinde. Es muss der Anspruch eines jeden Mandatsträgers egal welcher politischen Ebene sein, die vorgelegten Entscheidungen nachvollziehen zu können, damit eine bewusste Entscheidung für oder gegen eine Verwaltungsvorlage möglich ist.

Hinzu kommt im Falle des Einzelhandels, dass sich die rechtliche Situation durch ständig neue Gerichtsurteile rasant ändert. Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Münster werden vom Bundesverwaltungsgericht korrigiert. Die gesetzgebende Ebene der Länder versucht ihre Gesetze durch Novellierungen wieder auf den aktuellen Stand zu bringen, was aber durch die Entscheidungswege einen erheblichen Zeitaufwand bedeutet.

Hierbei ist es auch für eine Verwaltung schwierig immer auf dem neusten Stand zu bleiben. Im Gegensatz zu manchen Juristen beschäftigt sich ein Mitarbeiter des Planungsamtes nicht nur mit dem Thema Einzelhandel, sondern hat nebenbei andere Aufgaben und Bebauungsplanverfahren, die mit diesem Thema nichts zu tun haben. Von dem/der Mitarbeiter/in wird aber eine fachlich richtige und rechtlich aktuelle Beschlussvorlage erwartet.

Kurzum ist es sicherlich nicht falsch, sich mit ein paar rechtlichen Grundlagen selbst zu beschäftigen. Im Folgenden findet eine Konzentration auf das Nötigste statt und auf weiterführende Gerichtsurteile wird für die/den Interessierte/n verwiesen.

Einzelhandelserlass NRW

Im Jahr 2008 hat das zuständige Ministerium in Nordrhein-Westfalen einen Erlass zum Thema Einzelhandel herausgegeben. Ein Erlass ist ein Schreiben einer obersten Bundes- oder Landesbehörde, gleich welchen Inhalts, an eine ihr unterstellte Behörde oder Institution. Hierzu gehören insbesondere die Schreiben der Ministerien an die Behörden ihres Geschäftsbereichs. Der Inhalt eines Erlasses ist traditionell mit Verbindlichkeit ausgestattet, das heißt die nachgeordneten Dienststellen haben sich an die Vorgaben zu halten.

Für den Bereich der kommunalen Planung besteht durch diesen Erlass für die Verwaltungen die Verpflichtung, sich bei allen Instrumenten der Regional- und Bau-

KAPITEL 3

**Neue Gerichtsurteile
führen zu rasanten
Änderungen**



Regionale Einzelhandelskonzepte

leitplanung mit den Auswirkungen auf den Einzelhandel zu beschäftigen. Wie wirkt sich welche städtebauliche Entwicklung auf die bestehende Einzelhandels-situation aus. Hierfür muss zunächst durch die Erarbeitung von regionalen und kommunalen Einzelhandelskonzepten eine Basis geschaffen werden. Ohne diese empirische Grundlage ist eine rechtlich gesicherte Planungsarbeit von der Verwaltung nicht zu leisten. Während regionale Einzelhandelskonzepte auch von den regionalen Behörden der Kreis- und Bezirksebene benötigt werden, ist das kommunale Einzelhandelskonzept auf die jeweilige Stadt zugeschnitten. Beides dient gerade der rechtlichen Überprüfung zur Zulassung oder Verhinderung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben.

Während es in der Planung um die Vorbereitung von möglichen Einzelhandelsstandorten oder deren Ausschluss geht, beschäftigt sich die Bauordnung mit der konkreten Beteiligung der regionalen Ebene (Bezirksregierungen) bei eingehenden Bauanträgen und Bauvoranfragen. Der Einzelhandelserlass schreibt eine Beteiligung für folgende Anträge vor:

- ▷ Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben und von sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO
- ▷ Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben
- ▷ Umwandlung eines Großhandelsbetriebs ganz oder teilweise zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb
- ▷ Änderung einer in der Baugenehmigung festgeschriebenen Branche oder eines festgeschriebenen Warensortiments
- ▷ Nutzungsänderungen von vorhandenen Gebäuden zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben
- ▷ Errichtung von mehreren jeweils nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben in räumlicher Nähe und zeitlichem Zusammenhang (Funktionseinheit)

Großflächige Einzelhandelsbetrieb

Hierbei stellt sich zu allererst die Frage, wann ist ein Einzelhandelsgeschäft eigentlich großflächig? Von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb wird gesprochen, wenn die Verkaufsfläche eines Geschäftes mehr als 800 qm beträgt. Bis 2005 lag dieser Grenzwert bei 700 qm. Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts führte dann zu einer Anhebung um 100 qm je Geschäft. In den Verkaufsflächen sind alle

Flächen enthalten, die vom Kunden betreten werden können inklusive Verkaufstheken zum Beispiel für Wurst-, Fleisch- und Käsewaren. Weiterhin gehören die Flächen hinter den Kassen, also die Verpackungszone, wie auch die Bereiche für die Abgabe von Pfandflaschen und die Abstellflächen für die Einkaufswagen dazu. Keine Verkaufsflächen sind dagegen Lager- und Personalräume. Zu den Lagerflächen gehören auch die Rückseiten der Pfandautomaten oder die Lagerflächen zur Bestückung der Backautomaten, wie sie inzwischen in vielen Discountmärkten üblich sind.



Baunutzungsverordnung

Neben dem Baugesetzbuch (BauGB) ist die Baunutzungsverordnung (BauNVO) das maßgebliche Rechtsinstrumentarium der Planung in der gesamten Bundesrepublik Deutschland, denn es handelt sich um ein Bundesgesetz. In dem recht kurzen Gesetzestext wird bestimmt, in welcher Art ein im Bauleitplan ausgewiesener Bereich tatsächlich genutzt werden darf. Diese Nutzungskategorien sind wie folgt benannt:

WS	=	Kleinsiedlungsgebiet	(§ 2 BauNVO)
WR	=	Reines Wohngebiet	(§ 3 BauNVO)
WA	=	Allgemeines Wohngebiet	(§ 4 BauNVO)
WB	=	Besonderes Wohngebiet	(§ 4a BauNVO)
MD	=	Dorfgebiet	(§ 5 BauNVO)
MI	=	Mischgebiet	(§ 6 BauNVO)
MK	=	Kerngebiet	(§ 7 BauNVO)
GE	=	Gewerbegebiet	(§ 8 BauNVO)
GI	=	Industriegebiet	(§ 9 BauNVO)
SO	=	Sondergebiet	(§ 10 BauNVO)
SO	=	Sonstige Sondergebiete	(§ 11 BauNVO)

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass in der entsprechenden Kategorie nur Nutzungen nebeneinander entstehen, die sich nicht gegenseitig stören. Dies bezieht sich vor allem auf die Faktoren Lärm und Gerüche, die einen erheblichen Einfluss auf die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse haben. Befindet sich ein Bauvorhaben in einem Bereich, in dem kein Bebauungsplan existiert, so wird ein solcher Antrag nach § 34 BauGB entschieden. In diesem Fall versucht der/die Sachbearbeiter/in das umliegende Gebiet des Bauortes einer dieser oben genannten Nutzungskategorien zuzuordnen, um dann entsprechend diesem Paragraphen zu beurteilen, ob ein Bauvorhaben realisiert werden kann oder versagt werden muss. Diese Entscheidung fällt gerade in Innenstadtlagen schwer, wenn durch die gewachsene vielfältige Struktur keine eindeutige Zuordnung möglich erscheint.

Während im Sondergebiet nach § 10 BauNVO hauptsächlich Gebiete der Erholung wie Wochenendhausgebiete oder Campingplätze geregelt sind, beschäftigt sich § 11 BauNVO mit den sonstigen Sondergebieten. Hierunter werden die Gebiete verstanden, die von keinem der anderen genannten Gebiete abgedeckt werden kann. Aufgrund ihrer Größe und Bedeutung zählen hierzu insbesondere die großflächigen Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren. Der Absatz 3 dieses Paragraphen beschäftigt sich ausschließlich mit dieser Einzelhandelsform. Allerdings muss man hierbei berücksichtigen, dass die Baunutzungsverordnung in der vorliegenden Fassung aus dem Jahr 1990 stammt. Die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels hat mit der Eröffnung des Centro Oberhausen seit 1995, wie in Kapitel 1 dargelegt, ganz andere Dimensionen erreicht, als man sich dies damals vorgestellt hat. Trotzdem muss man sich als Ausgangspunkt der rechtlichen Einsortierung mit dieser Sonderregelung des § 11 (3) BauNVO beschäftigen.

Diese Sonderregelung umfasst die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen



Sondergebiete

Sonderregelung



Handelsbetrieben. Diese Art von Einzelhandelsbetrieben ist danach nur in Kerngebieten (MK) und in für solche Betriebe ausdrücklich ausgewiesenen Sondergebieten (SO) zulässig. Wo, wie viele und wie groß diese Gebietskategorien in einer Stadt vorhanden sein dürfen und wie sich wo noch was planerisch entwickeln kann, erfolgt unter Berücksichtigung der landesplanerischen Zielvorgaben und städtebaulichen Konzepten sowie Zielvorstellungen der Gemeinde. Hierbei gelten neben der definierten Größe alle Einzelhandelsbetriebe als großflächig, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben können. An Hand dieser Formulierung erkennt man, dass es sich nicht um eine rein gemeindliche Angelegenheit handelt, sondern vielmehr um Entscheidungen mit interkommunalen oder regionalen Auswirkungen. Aus diesem Grunde reicht bereits die Möglichkeit einer der beispielhaften folgenden Auswirkungen, um den § 11 (3) BauNVO anwenden zu können:

- ▷ Schädliche Umwelteinwirkungen
- ▷ Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung
- ▷ Auswirkungen auf den Verkehr
- ▷ Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung
- ▷ Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden
- ▷ Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild
- ▷ Auswirkungen auf den Naturhaushalt

Insbesondere die Punkte Verkehr und Versorgung der Bevölkerung spielen gerade in den Randgebieten zweier benachbarter Städte eine große Rolle. In einem aktuellen Beispiel befindet sich in einem Stadtteil der einen Stadt noch ein Lebensmittelmarkt als Vollsortimentler mit einer Verkaufsfläche von 400 qm. Der Stadtteil liegt deutlich abgelegen von der Innenstadt und die Bevölkerungsentwicklung ist mit derzeit 2.500 Einwohnern abnehmend, was sich durch die Schließung der Grundschule und der damit verbundenen geringeren Attraktivität für junge Familien in den nächsten Jahren noch verstärken wird. In einem benachbarten Stadtteil der Nachbarkommune mit rund 1800 Einwohnern ist bisher kein Lebensmittelmarkt vorhanden, so dass die Einwohner in die Innenstadt oder den vorgenannten Lebensmittelmarkt der Nachbarstadt fahren.

Die bisher funktionierende Konstellation über die Stadtgrenze hinaus wird nun durch die geplante Ansiedlung eines namhaften Discounters mit 799 qm Verkaufsfläche beeinträchtigt. In der Folge wird einerseits der Kundenstrom für den bestehenden Lebensmittelmarkt aus der Nachbarkommune ausbleiben und andererseits die Bewohner des eigenen Ortsteiles sich das eine oder andere Wochenangebot, in der Regel montags und donnerstags, des Discounters nicht entgehen lassen und ebenfalls ihr Einkaufsverhalten ändern. Die Befürchtung des Rates, dass der bestehende Lebensmittelmarkt diese Entwicklung wirtschaftlich nicht überlebt, ist begründet und realistisch. Die Folge ist eine weitere Bevölkerungsabnahme und Verringerung des Angebotes der Daseinsvorsorge.

Solche Entwicklungen schließen vor allem ältere und immobile Menschen aus. Wie kann ich mich noch versorgen, wenn kein Lebensmittelgeschäft mehr an mei-



Arbeitshilfen der NRW-Landesregierung aus dem Jahre 2011

nem Wohnort vorhanden ist? Eine Entwicklung, die sich derzeit an vielen Standorten vollzieht und die bereits vom Autor in der Publikation „Stadt-Land-Mobilität“ (ebenfalls erschienen in der Schriftenreihe des Kommunalpolitischen Forums NRW) behandelt wurde.

Die Größe der Verkaufsfläche wurde bewusst unter die rechtliche genannte Schwelle zur Großflächigkeit mit 800 qm gelegt, damit die Regularien des Einzelhandelserlasses NRW hier nicht greifen können. Eine rechtliche Handhabung ergibt sich also nicht. Was bleibt, ist der Gesprächsversuch mit den Entscheidungsträgern der Nachbarkommune oder die Vermittlung der vorgesetzten Kreisbehörde. Die Erfolgsaussichten sind hierbei gerade in Zeiten knapper Haushaltskassen als gering anzusehen.

Neben den oben genannten und beschriebenen Auswirkungen beinhaltet der § 11 (3) BauNVO eine Vermutungsregel, die dazu führt, dass bestimmte Einzelhandelsnutzungen trotz einer Verkaufsfläche von über 800 qm dem Regulationssystem dieses Paragraphen entgehen. Hierfür wurde ergänzend zum ersten Schwellenwert des Einzelhandelserlasses eine Regelvermutungsgrenze von 1.200 qm Geschossfläche festgelegt. Dabei wird nun nicht mehr nur die Verkaufsfläche berechnet, sondern die gesamte genutzte Fläche aller Geschosse. Da es sich in der Regel um eingeschossige Gebäude handelt, ist die überbaute Grundfläche gleich der Geschossfläche. Geht man von einer wie oben definierten Verkaufsfläche von 800 qm aus, so werden nun die Lagerräume und Personräume hinzugerechnet. Beide Nutzungen zusammen werden in einer Größe von rund 200 qm liegen. Hierdurch eröffnet sich nun die Möglichkeit die Verkaufsfläche weiter zu erhöhen, da noch 200 qm Geschossfläche nicht verbraucht worden sind.

In der Summe kommt § 11 (3) BauNVO nun zu dem Ergebnis, dass nur wenn beide Kriterien, nämlich das Merkmal der Großflächigkeit und die oben genannten Auswirkungen, erfüllt sind, ein Einzelhandelsvorhaben allein in einem Kern- oder Sondergebiet zulässig ist. Im Umkehrschluss ist also ein neuer Einzelhandelsbetrieb in jeder der anderen Gebietskategorien der Baunutzungsverordnung grundsätzlich zulässig, wenn diese Kriterien erfüllt werden.

Darüber hinaus eröffnet § 11 (3) BauNVO dem Antragsteller die Möglichkeit eine atypische Fallgestaltung nachzuweisen, die die rechtliche Vermutung des § 11 (3) Satz 3 BauNVO widerlegt. Hierbei wird der Antragsteller versuchen nachzuweisen, dass sein Einzelhandelsbetrieb aufgrund betrieblicher Besonderheiten oder der konkreten städtebaulichen Situation, nicht zu der Art der Betriebe gehört, die von der Vermutungsregel erfasst werden sollen. Der Gesetzestext sieht die betrieblichen Besonderheiten erfüllt bei Artikeln, die üblicherweise mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden (z. B. Kfz-Handel mit Werkstatt) und bei Artikeln, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen (z. B. Baustoffhandel).

Generell gilt für alle atypischen Fallgestaltungen, dass das Vorliegen einer Atypik der Antragsteller nachzuweisen hat. Hierbei ist immer zusätzlich die Größenord-



Schwellenwert

Vermutungsregel

nung des Vorhabens mit zu beurteilen, damit nicht große Betriebe entstehen, die sich auf die vorgenannte Warengruppe berufen und dann im Randsortiment deutlich abweichen oder aufgrund ihrer Größe ein sehr großes Einzugsgebiet haben. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, bei der Zulassung eines Vorhabens aufgrund einer atypischen Fallgestaltung die Warensortimente in der Baugenehmigung festzuschreiben. Die zulässigen Sortimente sollten als Positivliste oder die unzulässigen Sortimente als Negativliste gegebenenfalls auch flächenmäßig begrenzt werden.

Einzelhandelserlass und Baunutzungsverordnung sind somit beides Instrumente, mit denen der Sachbearbeiter in der unteren Bauaufsicht einer Gemeindeverwaltung arbeitet und ein geplantes Einzelhandelsvorhaben bewertet und schließlich genehmigt oder ablehnt. Grundlage dieser Beurteilung sind oft Bauleitpläne in Form des vorbereitenden Bauleitplanes (Flächennutzungsplan) und den verbindlichen Bauleitplänen in Form von Bebauungsplänen und Vorhaben- und Erschließungsplänen. Für die Erarbeitung dieser Rechtsgrundlagen und oft auf Veranlassung eines Investors ist das gemeindliche Planungsamt zuständig. Während sich die Bauaufsicht auf die konkreten Gesetze und Pläne berufen kann, beschäftigt sich das Planungsamt sehr viel mit den Vorgaben der regionalen und landesweiten Planungsebenen. Hinzu kommen ständig neue Rechtsprechungen und informelle Stadtentwicklungs- oder Einzelhandelskonzepte. Im Folgenden wird dieses Handlungsfeld der Stadt und den daraus resultierenden Arbeitsschritten und Ratsbeschlüssen näher erläutert.

§ 24a Landesentwicklungsprogramm

Wie schon erwähnt haben sich die rechtlichen Vorgaben wie auch die Rechtsprechung in den letzten zwanzig Jahren sehr oft geändert. Um die Systematik nachvollziehen zu können, ist es deshalb erforderlich, sich mit einer Rechtsgrundlage zu beschäftigen, die keine Rechtsverbindlichkeit mehr besitzt.

Mit dem sogenannten Centro-Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Münster ergab sich die Notwendigkeit zu einer Gesetzesänderung auf der Landesebene. Durch dieses Urteil wurden die bisherigen Rechtsnormen des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) nicht mehr als verbindlich anerkannt, so dass eine Neuregelung verabschiedet werden musste. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass die Realisierung des Centro Oberhausen, die bisherige Gesetzeslage und dazugehörige Rechtsprechung aus den Angeln gehoben hat. Das Urteil aus Münster von 1995 erforderte eine Überarbeitung der Gesetze zur Landesentwicklung zu dem auch das Landesentwicklungsprogramm und die -pläne gehören. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung wurde die bisherige Kernvorschrift für die Planung großflächiger Einzelhandelsvorhaben aus § 24 Abs. 3 LEPro durch § 24a LEPro ersetzt. Diese Umsetzung wurde gerade in regionalpolitischen Kreisen als Erfolg gefeiert, weil man glaubte, nun der weiteren großflächigen Einzelhandelsentwicklung einen Riegel vorgeschoben zu haben. Man wollte kein weiteres Centro und beschäftigte sich noch mit den Folgen dieses Mall-Neubaus auf die Oberhausener Innenstadt. Der Erfolg des Centro zeigte aber schnell, dass die Auswirkungen nicht nur in Oberhausen selbst zu suchen sind, sondern in allen Städten in einem Umkreis von ca. 50 km.

Ein solcher wirtschaftlicher Erfolg mit gleichzeitigen Verlusten der Kaufkraft in der eigenen Stadt weckt natürlich Begehrlichkeiten. Warum sollte nun Duisburg, Essen oder Dortmund nicht auch ein solches Zentrum erhalten? In der Rückschau wissen wir heute, dass in diesen Städten das Forum Duisburg, der Limbecker Platz in Essen und die Thiergalerie in Dortmund vergleichbare Angebote bekommen haben. Weitere Städte folgen wie aktuell der Neubau in Mönchengladbach. Der Unterschied liegt allerdings nun in der innenstadtnahen Lage dieser Einkaufszentren. Man kann also sagen, dass der Entwicklung nicht Einhalt geboten wurde, aber sie zumindest städtebaulich kanalisiert worden ist.

Am 14.4.2010 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in Berlin ein Urteil des OVG Münster. Durch dieses Urteil wurde bestimmt, dass der 1995 neu eingerichtete § 24a LEPro keine zwingende Beachtung mehr bei den Kommunen findet und lediglich in der planungsrechtlichen Abwägung zu berücksichtigen ist. Durch dieses zweite wichtige Urteil wurde die Steuerungsmöglichkeit des Einzelhandels eingeschränkt. Die Kommunen konnten danach nur noch durch kommunale und regionale Einzelhandelskonzepte die weitere Entwicklung vorgeben. Hierzu musste eine Gemeinde aber einerseits ein solches Instrument haben und andererseits dies auch derart erstellt werden, dass es auch einer gerichtlichen Auseinandersetzung Stand hält.

Das Land Nordrhein-Westfalen kündigte im April 2010 eine neue gesetzliche Regelung an. Am 31.12.2011 lief dann das Landesentwicklungsprogramm aus, so dass diese nicht mehr angewendet werden konnte. Somit standen die planenden Kommunen nun vollständig im rechtsfreien Raum. Der gesamte Aufbau der Landesentwicklung steht seit mehreren Jahren auf dem Prüfstand und wird derzeit überarbeitet. Ein neues Landesentwicklungsprogramm wird es nicht geben, sondern vielmehr nur noch einen Landesentwicklungsplan, der dann die wesentlichen Inhalte regelt. Da das Aufstellungs- und Genehmigungsverfahren sehr langwierig ist, hat man sich auf Landesebene dazu entschlossen, vorab einen sachlichen Teilplan zum großflächigen Einzelhandel zu erarbeiten, der dann die spätestens Ende 2011 entstandene rechtliche Lücke schließt. Der Teilplan großflächiger Einzelhandel wurde am 13.7.2013 rechtskräftig und behält seine Gültigkeit bis zur Rechtskraft des neuen Landesentwicklungsplanes. Dabei geht dann der Inhalt des sachlichen Teilplanes in den neuen Landesentwicklungsplan 1:1 auf. Diese neue Rechtsgrundlage hilft nun wieder allen regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern. Aus diesem Grunde muss man sich nun mit dem Inhalt dieser aktuellen Rechtsform beschäftigen.

Landesentwicklungsplan NRW – sachlicher Teilplan großflächiger Einzelhandel

Die gesamte Landesentwicklungsplanung ist aufgrund des hierarchischen Aufbaus abgeleitet aus den Grundsätzen der Raumordnung des Bundes. Ziel des sachlichen Teilplanes ist die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche.

Inzwischen findet ein umfangreicher Verkauf zentrenrelevanter Sortimente außerhalb der Zentren statt. Trotz aller rechtlichen Maßnahmen ist ein Verkaufsflächen-

Konkurrenz unter den Städten wegen Verluste der Kaufkraft

Kommunale und regionale Einzelhandelskonzepte sind nötig



Der Teilplan großflächiger Einzelhandel ist rechtskräftig

**Der Regionalplan ist das
Planungsinstrument der
Bezirksregierungen**



zuwachs von 1990 bis 2011 von 80 auf 120 Mio. qm zu verzeichnen. Dagegen fallen die einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf Ausgaben, was zur Folge hat, dass aufgrund der geringeren Flächenproduktivitäten, das Interesse an günstigen Einzelhandelsstandorten außerhalb der Zentren zunimmt und diese Standorte besonders gesucht werden.

In den maßgeblichen Inhalten sind die Abweichungen zu Vorgängerregelungen des Landesentwicklungsprogramms gering. Im Wesentlichen soll durch die Regelungen versucht werden, die gerichtlichen Bedenken an der Vorgängerregelung auszuräumen. So ist nun die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe nur in den im Regionalplan festgesetzten allgemeinen Siedlungsbereichen zulässig. Der Regionalplan ist das Planungsinstrument der Bezirksregierungen und die direkte Vorgabe für die planenden Kommunen. Eine Darstellung im Flächennutzungsplan darf dem Regionalplan nicht widersprechen, das heißt nur dort, wo die Bezirksregierungen bereits eine Siedlungsentwicklung vorgesehen haben, darf eine Gemeinde die Einzelhandelsentwicklung planerisch vorantreiben. Hierdurch wird die Einflussnahme der regionalen Entscheidungsträger auf die großflächige Einzelhandelsentwicklung der Städte deutlich gestärkt und so die Möglichkeit geschaffen, Einzelhandelsentwicklungen in einer Region zu steuern. Eine Planung auf der grünen Wiese ist somit nicht mehr zulässig. Möglich sind aber weiterhin Flächen, die bereits gewerblich oder mit einer gemischten Baufläche genutzt werden. Hierzu zählen auch industrielle Brachflächen, die in Oberhausen die Grundlage der Gesamtkonzeption Centro darstellen.

Die Aussagen des neuen Teilplanes großflächiger Einzelhandel gehen aber in ihren Bestimmungen noch weiter. Nun sind Bauleitplanungen für Vorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment nur noch in den zentralen Versorgungsbereichen einer Stadt zulässig. Es reicht also nicht mehr nur die Ausweisung eines allgemeinen Siedlungsgebietes, sondern der geplante Standort muss ein zentraler Versorgungsbereich der Gemeinde sein, was in der Regel die Innenstädte oder Stadtteilzentren sind. Diese Einordnung nimmt ebenfalls der Regionalplan vor. Planungen bzw. Vorhaben, die diesen Vorgaben nicht entsprechen, wird ein Bestandsschutz eingeräumt. Sie erhalten allerdings lediglich nur noch geringfügige Erweiterungsmöglichkeiten.

Neu ist weiterhin eine Regelung zu Agglomerationen, also dem Zusammenwirken mehrerer selbstständiger Einzelhandelsnutzungen in benachbarter Lage eines Standortes. Der Teilplan verbietet die Entstehung, Erweiterung oder Verfestigung von Agglomerationen, ohne allerdings näher anzugeben, wann eine Agglomeration vorliegt. Es gibt auch nach der einschlägigen Rechtsprechung keine eindeutige Definition. Während bei dem einen Urteil bereits drei Einzelhandelsnutzungen zu einer Agglomeration erklärt werden, sprechen andere Urteile von mindestens fünf Einzelhandelsbetrieben. Wieder andere Urteile legen den Schwerpunkt nicht auf die Anzahl, sondern auf die Verkaufsfläche. Bei diesem Parameter liegt die Bandbreite zwischen 1.600 und 3.000 qm. Darüber hinaus bleibt die Frage zu klären, ob eine Agglomeration eine Zufahrt haben muss oder nur einen Parkplatz. In der Summe handelt es sich also um einen unbestimmten Rechtsbegriff.

**10 Ziele und
Grundsätze**

Bei den konkreten nachstehenden 10 Zielen und Grundsätzen des Teilplanes großflächiger Einzelhandel handelt es sich der Formulierung nach insoweit um eine

Planungspflicht für alle nordrhein-westfälischen Kommunen. Im Folgenden werden die einzelnen Ziele und Grundsätze zunächst vorgestellt und mit den Kritikpunkten erläutert, die sich aus der derzeitigen Rechtsprechung ergeben. Denn eines ist heute schon klar. Trotz neuer Gesetzeslage ist auch die rechtliche Einordnung des großflächigen Einzelhandels nicht abgeschlossen.

Ziel 1:

Standorte nur in allgemeinen Siedlungsgebieten

Festsetzungen von MK und SO für Vorhaben im Sinne des § 11 (3) BauNVO nur in regionalplanerisch festgelegten allgemeinen Siedlungsgebieten.

Ziel 2:

Zentrenrelevante Kernsortimente nur in zentralen Versorgungsbereichen

MK und SO für Vorhaben im Sinne des § 11 (3) BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in bestehenden zentralen Versorgungsbereichen

Die Zulässigkeit in einem neu geplanten Versorgungsbereich ist nur gegeben, wenn es sich um eine städtebaulich integrierte Lage handelt.

Das in Ziel 2 geregelte Integrationsgebot einer neuen städtebaulichen Lage enthält eine Privilegierung für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten. Denn für diese dürfen unter bestimmten Voraussetzungen (integrierte Lage) auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche Sondergebiete ausgewiesen werden. Hierbei wird die berechnete Frage in der Rechtsprechung diskutiert, ob diese Ausnahmevoraussetzung auch auf die Erweiterung eines Bestandsmarkts anzuwenden ist? Wenn ein erweiterungswilliger Markt der wohnortnahen Versorgung dient und zentrale Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigt, scheitert die Ausnahme, wenn eine Lage innerhalb eines Zentrums möglich ist, weil dort Flächen vorhanden sind. Auf Erweiterungsvorhaben passt diese Voraussetzung nicht, da er bereits eine Nahversorgungsfunktion ausübt, die durch eine angemessene Erweiterung zum Zweck der Modernisierung und der Verbesserung der Kundenattraktivität lediglich gesichert werden soll. Die einzig möglichen Ausnahmen wären eine Rücksichtnahme auf einen historisch wertvollen Ortskern, eine bauleitplanerische Regelung zur Gewährleistung einer wohnortnahen Nahversorgung oder dass zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Integrationsgebot

Ziel 3:

Beeinträchtigungsverbot

Zentrenrelevante Versorgungsbereiche von Gemeinden dürfen nach Festsetzungen von MK und SO für Vorhaben im Sinne des § 11 (3) BauNVO nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Grundsatz 4:

zu den nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten

Der zu erwartende Umsatz der ermöglichten Einzelhandelsnutzungen soll die Kaufkraft der Einwohner für die geplante Sortimentsgruppe nicht überschreiten.

Gerade die Formulierung des Grundsatzes 4 zeigt, dass ohne eine empirische Grundlage solche Aussagen von keiner planenden Kommune getätigt werden können. Es ist also unerlässlich eine Grundlage im Sinne eines Einzelhandelsgutachtens oder Zentrenkonzeptes zu erstellen, um eine Basis für Beschlüsse für oder vor allem gegen eine großflächige Einzelhandelsentwicklung zu haben. Hierbei müssen die Grundlagen regelmäßig überprüft werden und in Fortschreibungen der jeweiligen Konzepte einfließen.

Ziel 5: Relativer Anteil zentrenrelevanter Randsortimente

Maximal 10 % der Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente in den SO für Vorhaben im Sinne des § 11 (3) BauNVO.

Grundsatz 6: zur Verkaufsfläche der zentrenrelevanten Kernsortimente

Der Umfang der zentrenrelevanten Randsortimente soll 2.500 qm nicht überschreiten.

Ziel 7: Überplanung von vorhandenen Standorten

Abweichend von den ersten sechs Zielen und Grundsätzen dürfen vorhandene Standorte außerhalb von zentralen Versorgungsgebieten als SO festgesetzt werden. Sortimente sind hierbei auf den Bestandschutz zu begrenzen. Ausnahmsweise sind geringfügige Erweiterungen zulässig.

Die Unterscheidung in Ziele und Grundsätze wird hier besonders deutlich. Nachdem auf Grundlage der Gutachten zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplanes eine absolute Flächengröße für die zentrenrelevanten Randsortimente nicht festgelegt werden konnte, wurde die absolute Obergrenze nur als „Grundsatz der Raumordnung“ festgelegt. In der planerischen Anwendung bedeutet dies, dass der Schwellenwert in der Planung einer Kommune überschritten werden kann. Es handelt sich also nicht um eine absolute Grenze, sondern vielmehr um einen Orientierungswert, der im planerischen Einzelfall diskutiert wird. Somit sind die Grundsätze rechtlich weniger wirksam als die beschriebenen Ziele. In einem Verfahren um eine großflächige Einzelhandelsansiedlung in Wuppertal hat sich das Land Nordrhein-Westfalen auf den Standpunkt gestellt, dass eine Überwindung des Grundsatzes 6 im Rahmen der Abwägung nicht alleine mit der Begründung erfolgen könne, auch bei einer größeren Fläche würden zentrale Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigt. Daraus ergibt sich die Frage, welche Gründe denn dann zu einer Überwindung des Grundsatzes führen können? Die Ansiedlungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe sollen außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen nur dann möglich sein, wenn dadurch zentrale Versorgungsbereiche, d.h. die Nahversorgung und die Funktion der Stadtzentren nicht nachteilig beeinträchtigt werden. Liegt eine solche Beeinträchtigung nicht vor, müsste im Umkehrschluss eine Überwindung dieses Grundsatzes zugelassen werden. Die rechtliche Diskussion ist hierzu aber noch nicht abgeschlossen.

Bei der Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % im Ziel 5 handelt es sich hingegen um ein „Ziel der Raumordnung“, d.h. dieser Schwellen-

wert ist zwingend einzuhalten. Der Umstand, dass es einen zwingenden prozentualen Wert, aber eine zu überwindende maximale Flächenobergrenze gibt, wird in der Rechtsprechung als Widerspruch angesehen und entsprechend diskutiert. Die Starrheit des prozentualen Schwellenwerts führt dazu, dass konkretere Fragen nach der Berechnungsgrundlage, wie z. B. Sortimentslisten, gestellt werden. Durch das Ziel 5 in Verbindung mit dem Grundsatz 6 besteht daher ein nicht unerheblicher Spielraum für Kommunen, durch die Bestimmung der zentrenrelevanten Sortimente den Anteil und die Flächen der zentrenrelevanten Randsortimente zu beeinflussen.

Neben den Sortimenten stellt die absolute Verkaufsfläche eine Berechnungsgrundlage für den Schwellenwert dar. Da die maximale Verkaufsflächenobergrenze im Rahmen der Abwägung überwunden werden kann, kann im Rahmen der Planung die Gesamtverkaufsfläche deutlich erhöht werden, um so die absolute Verkaufsfläche für die zentrenrelevanten Randsortimente zu erhöhen, ohne gegen die zwingenden Vorgaben des Landesentwicklungsplanes zu verstoßen. In diesem Fall muss lediglich nachgewiesen werden, dass der Anteil der zentrenrelevanten Sortimente unterhalb des Schwellenwertes von 10 % liegt und nicht zu nachteiligen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche führt. Auf diesem Weg sind die Vergrößerungen der Hauptverkaufsfläche und damit die Vergrößerung des Anteils zentrenrelevanter Randsortimente sowie die Überwindung der 2.500 qm-Schwelle zulässig.

Ziel 8: **Einzelhandelsagglomerationen**

Die Gemeinden haben bei der Entstehung neuer sowie Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen außerhalb der allgemeinen Siedlungsgebiete entgegenzuwirken.

Grundsatz 9: **Regionale Einzelhandelskonzepte**

Regionale Einzelhandelskonzepte sind bei der Aufstellung und Änderung von Regionalplänen in der Abwägung zu berücksichtigen.

Ziel 10: **Vorhabenbezogene Bebauungspläne**

VBB für Vorhaben im Sinne des § 11 (3) BauNVO sind nur zulässig, wenn sie den Forderungen der Ziele 1, 7 und 8 entsprechen. Im Falle der zentrenrelevanten Kernsortimente haben die Ziele 2 und 3 und bei nicht zentrenrelevanten Kernsortimente die Ziele 4, 5 und 6 zu entsprechen.

Mit Urteil vom 27.03.2013 hat das Bundesverwaltungsgericht in Berlin (Az. 4 CN 7.11) entschieden, dass Gemeinden Einzelhandel nach Zentrenkonzepten abschließen dürfen. Die städtebauliche Rechtfertigung eines Einzelhandelsausschlusses kann auch auf ein Zentrenkonzept gestützt werden, das mit der Planung nur in Teilen umgesetzt wird, solange der Ausschluss zur Förderung des Konzeptziels geeignet ist. Das Urteil enthält wichtige Ausführungen zu den Voraussetzungen eines nach Sortimenten gegliederten Einzelhandelsausschlusses. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hatte den streitgegenständlichen Bebauungs-



plan der Stadt Bochum wegen fehlender städtebaulicher Erforderlichkeit des dort festgesetzten Einzelhandelsausschlusses für unwirksam erkannt. Interessant ist zunächst, dass das BVerwG auch bei dem Ziel des Zentrenschutzes die Ermittlung der konkret für dieses zentrenrelevanten Sortimente auf der Ebene des Einzelhandelskonzepts genügen lässt und keine weiteren Untersuchungen auf der Ebene des Bebauungsplans fordert. Man sieht also eine kontroverse Diskussion, die auf den unterschiedlichen gerichtlichen Ebenen noch lange nicht abgeschlossen ist. Die weitere Auflistung von interessanten Urteilen ist für den/die Leser/in gedacht, die/der sich noch tiefer in diese rechtliche Materie einarbeiten möchte. Für alle anderen sollte es an dieser Stelle mit den rechtlichen Grundlagen genügen.



**Urteil OVG NRW vom 09.10.2003:
Nachweis der Schädlichkeit für das Zentrum**

**Urteil OVG NRW vom 22.4.2004:
Differenzierung von Zentrenschutz und Zentrenstärkung**

**Urteil OVG NRW vom 12.11.2004:
Anforderungen an den Nachweis der Schädigung**

**Urteil BVerwG vom 29.1.2009:
Die Rolle des Einzelhandelskonzeptes in der Abwägung**

**Urteil BVerwG vom 26.3.2009:
Ziel der Zentrenstärkung**

**Urteil Bundesverfassungsgericht vom 26.8.2009:
Regelung zu Factory Outlet Centern des § 24 a (1) Satz 4 LEPro
wird für nichtig erklärt**

Karten und Luftbilder durch vom RVR beauftragte Überfliegungen. Demgegenüber stehen aber Kosten in erheblicher Höhe, die gerade in Zeiten knapper Kassen und der Suche nach Einsparpotentialen in der Kritik stehen. In § 19 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVRG) finden sich die Inhalte zur Finanzierung der Aufgaben. Da es sich um einen Pflichtverband handelt, kann man sich diesen Kosten nicht entziehen. Der Verband erhebt nach den hierfür geltenden Vorschriften von den Mitgliedskörperschaften eine sogenannte Verbandsumlage, soweit seine sonstigen Erträge zur Deckung der Aufwendungen im Ergebnisplan nicht ausreichen, wovon in der Regel ausgegangen werden kann. Ist die Haushaltssatzung des Regionalverbandes Ruhr bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Verbandsumlage ausschließlich nach dem Umlagesatz des Vorjahres auf Grundlage der dafür festgesetzten Umlagegrundlagen erhoben werden.

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile hat im Dezember 2014 der Kreistag Wessel den Landrat mehrheitlich beauftragt den Ausstieg aus dem Regionalverband Ruhr zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu veranlassen.

Umsetzung in der Regionalplanung

Nach der Kommunalwahl 2009 wurde ein weiterer regional bedeutsamer und kommunal wirksamer Aufgabenbereich dem Regionalverband Ruhr übertragen. Mit dem Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr vom 5.6.07 wurde entschieden, dass alle sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung eines verbandsumfassenden Regionalplanes, die Beratung und Festlegung aller raumbedeutsamen Planungen sowie aller Fördermaßnahmen durch den Regionalverband Ruhr getroffen werden.

Das Gesetz trat am 21.10.09 offiziell in Kraft. Mit dieser Gesetzgebung wurde den Bezirksregierungen in Düsseldorf, Münster und Arnsberg die Kompetenz der Regionalplanung für einen räumlichen Teilbereich entzogen. In der Folge ist nun die Geschäftsstelle des Regionalrates die Bezirksplanungsbehörde und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr Träger der Regionalplanung. Dafür mussten die bestehenden Gremien in den betroffenen Bezirksplanungsräten verkleinert werden.

Damit ist die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr für die Erarbeitung und Änderung der Regionalplanung verantwortlich, d.h. die Geschäftsstelle des RVR ist zunächst beauftragt einen Regionalplan für das neuzusammengefasste Verbandsgebiet zu erstellen. Jede Bezirksregierung hat bisher ihren eigenen Regionalplan aufgestellt. Folgerichtig haben nun die Städte und Gemeinden in dem neuen Verbandsgebiet drei unterschiedliche Regionalpläne, die unterschiedlich alt sein und unterschiedliche Aussagen haben können. Ein Zustand der für eine Übergangszeit akzeptiert wird, aber sicherlich kein Dauerzustand sein darf.

Wesentlich interessanter sind nun für die Kommunalverwaltung und seine Ratsvertreter die Inhalte eines solchen Regionalplanes. Dieses Planwerk ist der erste Plan, der einen eindeutigen, wenn auch nicht parzellenscharfen Bezug zu den Grund-

stücken eines Gemeindegebietes hat, d.h. Grundstücke sind erkennbar, ohne aber aus der planerischen Aussage ein Baurecht für ein Grundstück ablesen zu können. Wie bereits in Kapitel 3 beschrieben werden Standortfragen des großflächigen Einzelhandels auf der regionalen Ebene besprochen und abgestimmt, so dass alle notwendigen planerischen Veränderungen in der Kommune mit den Vorgaben des Regionalplanes übereinstimmen müssen. Nur auf einer Fläche, die im Regionalplan schon als eine Gewerbefläche dargestellt ist, kann die Stadt auch ein Gewerbegebiet planen. Nur wo ein allgemeines Siedlungsgebiet vorgegeben ist, darf die städtebauliche Erweiterung voranschreiten.

Jede Planung ist im Frühstadium des Bauleitplanverfahrens mit der Bezirksregierung bzw. Regionalverband Ruhr abzustimmen. Diesen Verfahrensschritt bezeichnet man als landesplanerische Abstimmung. Korrekter wäre vielleicht die Bezeichnung regionalplanerische Abstimmung. Da aber in der Regionalplanung die Ziele der Landesplanung berücksichtigt werden müssen, und der Begriff Region erst in den letzten Jahren verstärkt Einzug in die Planung genommen hat, ist die Bezeichnung landesplanerische Abstimmung historisch bedingt korrekt. Im Falle des Einzelhandels bedeutet dies den Abgleich einer Planung mit den Vorgaben des Landesentwicklungsteilplanes großflächiger Einzelhandel. Es wird also kontrolliert, in wie weit die planende Kommune die 10 Ziele und Grundsätze in ihrer Planung auch berücksichtigt hat.

Durch dieses übergeordnete Gremium soll darauf geachtet werden, dass sich jede Stadt oder Region so entwickelt, wie es nach der Landesplanung vorgesehen ist. Hierbei sind auch Interessenkonflikte untereinander auszuloten. Diese Aufgabenstellung gilt nicht nur für den Regionalverband Ruhr, sondern für alle Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen und allen regionalen Verwaltungsebenen in der gesamten Bundesrepublik Deutschland.

Da insbesondere Einzelhandelsansiedlungen bereits auf der Ebene der Kreise zwischen den Städten moderiert werden sollen und die Ansiedlung nur noch in den im Regionalplan ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkten möglich sein soll, scheint das planerische Problem des großflächigen Einzelhandels nun eigentlich geregelt.

Schaut man sich aber den derzeit im Dezember 2014 eskalierenden Streit zwischen den Städten Wuppertal und Remscheid an, steht das im klaren Widerspruch zu allen bisher behandelten Regelungen. Beide Städte gehören zum Regierungsbezirk Düsseldorf, so dass beide Städte den gleich Abstimmungspartner für die Regionalplanung haben.

In beiden Städten planen zwei verschiedene Investoren ein Designer-Outlet-Center (DOC) bei denen in der Regel die Kollektion der Vorsaison namhafter Firmen mit erheblichen Rabatten angeboten werden sollen. In der Innenstadt Wuppertals soll das Einkaufsparadies mit 140 Geschäften und 30.000 Quadratmeter Größe in den bisherigen Gebäuden der Bundesbahndirektion entstehen. Eine Potentialanalyse für die Wuppertaler Innenstadt hat ergeben, dass es an billigen Angeboten für junge Konsumenten und an gehobenen

Standortfragen des großflächigen Einzelhandels auf der regionalen Ebene

Landesplanerische Abstimmung

Streit zwischen zwei Städten in einem Regierungsbezirk

Einkaufsparadies Wuppertal

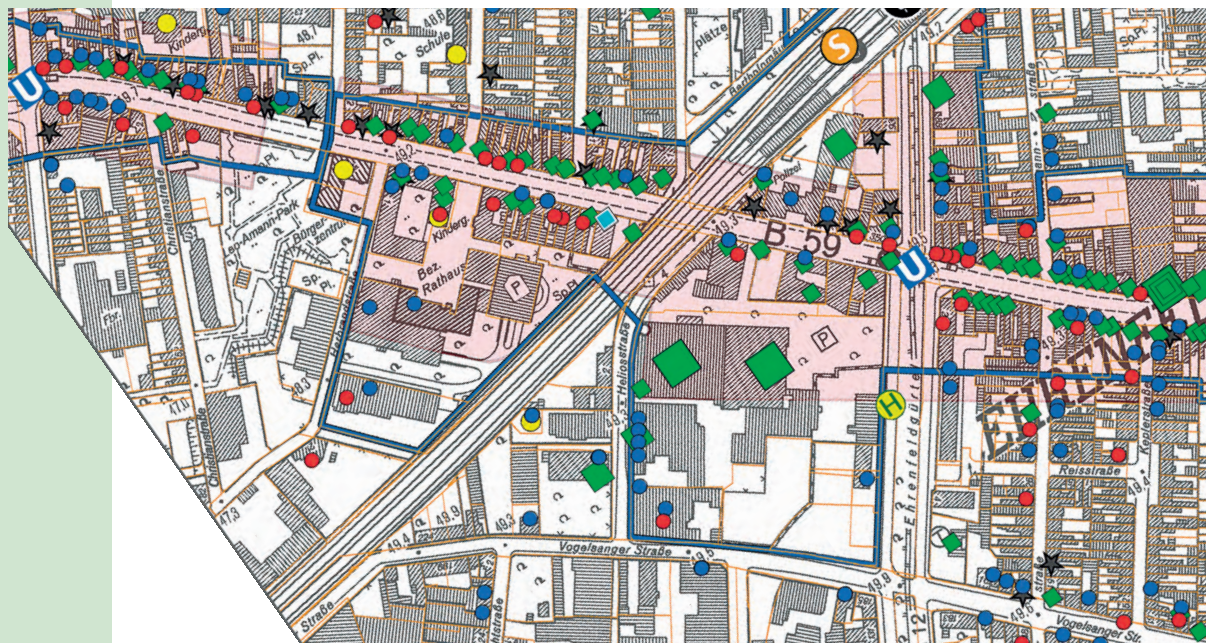
Warenssegmenten mangelt. Dieses Defizit soll durch diese Einzelhandelsmaßnahme behoben werden. Ohne diese Analyse jemals gelesen zu haben und nur unter zur Hilfenahme des gesunden Menschenverstandes müsste jedem Entscheidungsträger klar werden, dass hier nicht ein innerstädtisches Defizit einer Stadt gelöst wird, sondern vielmehr ein Magnet entsteht, der überregional wirken und neue Probleme im Umland auslösen wird.

Natürlich geht die Potentialanalyse inhaltlich nicht so weit, weil dies für die Realisierung des Bauvorhabens nicht von Belang ist. Aus Investorensicht ist diese Einstellung nachvollziehbar und legitim. Als verantwortungsbewusstes Ratsmitglied muss ich mir jedoch durch Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplan und Bebauungspläne schon die Frage gefallen lassen, ob ich mir über die Auswirkungen der anstehenden Entscheidungen bewusst bin. Die gleiche Frage geht an die Mitglieder des Bezirksplanungsrates in Düsseldorf, die aber nur dann ein Mitspracherecht erhalten, wenn der Regionalplan angepasst werden müsste. Befindet sich das Einzelhandelsvorhaben bereits in einem festgelegten allgemeinen Siedlungsgebiet und davon ist bei beiden Lagen auszugehen, besteht von regionaler Seite keine politische Einflussmöglichkeit.

Einkaufsparadies Remscheid

Verdrängungsprozess aufgrund des Überangebotes

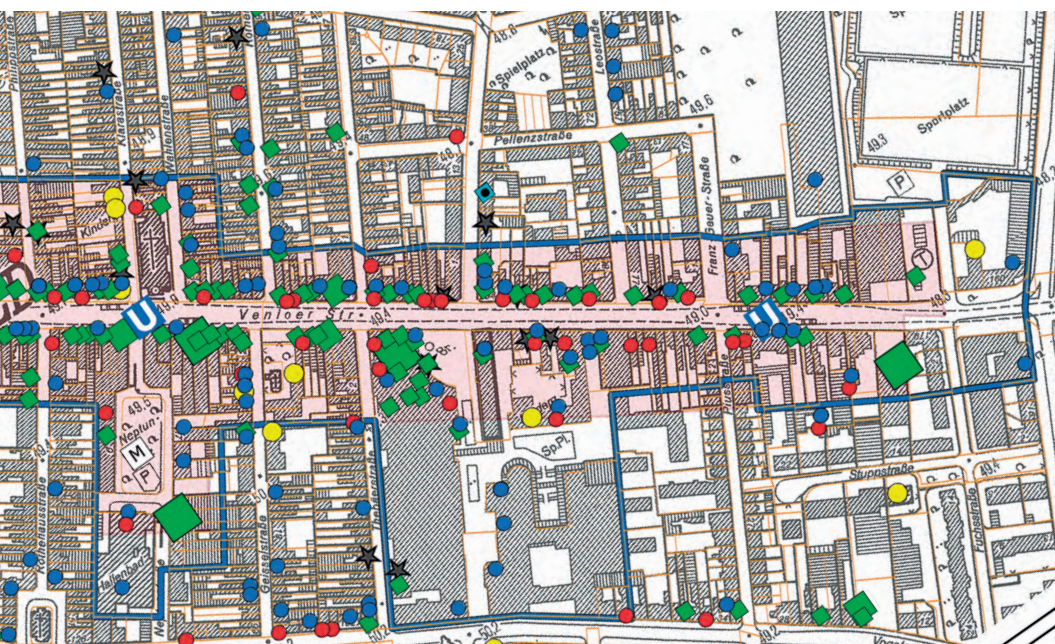
Im Stadtteilzentrum Remscheid-Lennep soll auf dem Gelände eines ehemaligen Stadions ein Designer-Outlet-Center mit 110 Geschäften und gastronomischen Angeboten auf 20.000 Quadratmetern entstehen. Dieser Standort liegt genauso verkehrsgünstig an einer Autobahnen wie der Konkurrent in Wuppertal und wird wahrscheinlich im Regionalplan genauso als allgemeines Siedlungsgebiet dargestellt sein. Die Entfernung zum Projekt in Wuppertal beträgt nur ca. 20 km. Da das Warensortiment und vor allem die Zielgruppe sich nicht wesentlich von Wuppertal unterscheiden, sind die wirtschaftlichen Probleme, neben allen städtebaulichen Betrachtungen, vorgezeichnet. Es entsteht nicht nur ein Verdrängungsprozess aufgrund des Überangebotes zwischen den neuen Magneten und ihrem Umland, sondern auch der Machtkampf zwischen beiden Centern.



Zum Vergleich sei hier angeführt, dass es bisher im gesamten Bundesland Nordrhein-Westfalen erst zwei FOC/DOC nämlich in Ochtrup und in Bad Münstereifel gibt. Die Standorte liegen 220 km voneinander entfernt, so dass man davon ausgehen kann, dass der Kundenkreis voneinander abweicht. Im beschaulichen Bad Münstereifel wurde das Outlet Center ebenfalls in die Innenstadt eingebunden und löste dort ein erhebliches Leerstandproblem. Der Kunde findet hier seit August 2014 40 Geschäfte mit einer Verkaufsfläche von rund 12.000 Quadratmetern. Der Betreiber erwartet jährlich zwei Millionen Besucher.

Remscheid erwartet für sein Designer-Outlet-Center 2,5 Millionen Besucher. In Wuppertal hat man sich hierzu bisher nicht geäußert. Da aber dieses Center von der Anzahl der Geschäfte wie auch der Quadratmeter Verkaufsfläche erheblich größer ist, lässt eine geschätzte Besucherzahl von 3,5 Millionen realistisch erscheinen. In der Summe werden bei Realisierung beider Einkaufszentren ein Kundenaufkommen von 6 Millionen Besucher benötigt. Centro Oberhausen wie auch die innerstädtischen Einkaufszentren der Städte Köln, Mönchengladbach, Düsseldorf, Dortmund oder Essen liegen alle in einer Entfernung zwischen 40 – 70 km zu den geplanten Bauvorhaben. Das Ruhrgebiet nach der Definition des Regionalverbandes Ruhr hat derzeit 5,1 Millionen Einwohner, was natürlich die Frage aufwirft, woher denn nun die ganzen Kunden kommen sollen und wie realistisch solche Erwartungen nun wirklich sind.

Vor dem nun offen zu Tage getretenen Konflikt erscheint es schon grotesk, dass ab Januar 2015 eine von beiden Städten getragene „Bergische Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft“ seine Arbeit aufnehmen soll. Zu dieser Gesellschaft gehört auch die Stadt Solingen, die mit Sicherheit ebenfalls von diesen Einzelhandelsentwicklungen stark beeinflusst werden wird.



Die Struktur eines Bezirkszentrum

Aus dem Einzelhandelskonzept der Stadt Köln



Neue Kooperationsformen und Marketing

Im folgenden Kapitel steht nicht mehr das Thema der Neuansiedlung und Planung von Einkaufszentren im Mittelpunkt, sondern vielmehr geht es um die Maßnahmen, die eine Verwaltung und die Politik für eine bestehende Innenstadt ergreifen kann, um das Erscheinungsbild und das Image zu verbessern. Hierzu wurden in den letzten Jahren verschiedene Organisationsformen, Aktionen und Akteure neu in den Städten mehr oder minder erfolgreich implementiert. An Hand von positiven und negativen Beispielen wird diese Entwicklung aufgezeigt und bewertet.

Immobilien – und Standortgemeinschaften (ISG)

Wie so oft kommen viele neue Impulse aus Nordamerika zu uns. Schließlich sind unsere Einkaufszentren in der heutigen Dimension keine heimische Erfindung, sondern eine Kopie der amerikanischen „Mall“-Konzepte mit ihrer Verbindung aus Einkaufserlebnis und Freizeitgestaltung.

Diese Entwicklung führte bereits in den 70er Jahren in Nordamerika zu einer Reaktion der Innenstädte auf die wachsende Konkurrenz der Einkaufszentren auf der grünen Wiese. So entstand 1970 die ersten Business Improvement District (BID) in Bloor West Village (Toronto). Ein wesentliches Kennzeichen dieser Distrikte war, dass diese immer ein räumlich festgelegtes, innerstädtisches Quartier umfassen. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, waren zeitlich begrenzt und zielten immer auf eine Verbesserung des Umfeldes und eine Attraktivitätssteigerung hin. In diesen so gebildeten Distrikten versuchte man das gemeinschaftliche Handeln der Einkaufszentren zu kopieren.

So einfach die Definition, so schwierig die Umsetzung. Während in einem Einkaufszentrum alle Maßnahmen durch ein zentrales Management gesteuert werden, muss eine freiwillige Gemeinschaft nach demokratischen Grundsätzen Entscheidungen treffen. Inhaltlich geht es an beiden Einzelhandelsstandorten um eine gesunde Einzelhandelsstruktur, ein sauberes und einheitliches Erscheinungsbild und um koordinierte Werbemaßnahmen. Der Betreiber eines Geschäftslokales in einem Einkaufszentrum verpflichtet sich mit Unterschrift bereits im Mietvertrag zu festen Öffnungszeiten und die Mitfinanzierung der gemeinsamen Werbemaßnahmen. Hier findet kein Ideenwettbewerb oder eine Mitgliederbefragung zu einem Thema statt. Hier wird gemacht, was das hauptamtliche und professionelle Centermanagement vorgibt. Widerspruch oder Ausscheren sind nicht möglich und werden durch einen entsprechenden Bußgeldkatalog sofort geahndet. Wer dies nicht akzeptieren möchte, ist in einem Einkaufszentrum falsch aufgehoben.

Man stelle sich eine solche Vorgehensweise im Rahmen der klassischen Werbegemeinschaften vor. Ein gewählter Vorstand erarbeitet hier im Rahmen seiner Möglichkeiten Werbeideen, führt die Interessenvertretung gegenüber Verwaltung und Politik durch und veranstaltet das obligatorischen Stadtfest oder den Weihnachtsmarkt. Aus der zwölfjährigen Erfahrung des Autors als Vorsitzender einer Werbegemeinschaft kann die schwierige Ausgestaltung dieser Aufgabe bescheinigt wer-



Centermanagement

den. Dies ergibt sich einerseits aus den verschiedensten Branchen mit differierenden Interessen, die Mitglied in einer solchen Werbegemeinschaft sind und andererseits aus dem fortschreitenden Wettbewerb mit Filialisten und Internetplattformen. In der Werbegemeinschaft Hamminkeln wurde noch bis 2009 darüber diskutiert, ob die Öffnungszeiten von 8.00 – 18.30 Uhr bindend für alle Mitglieder eingeführt werden könnten. Ein Unterfangen, dass bis heute nicht gelungen ist, da die Textiler lieber bis 20.00 Uhr geöffnet haben wollen, während andere familiengeführte Unternehmen mit Monopolstellung im Ort sich nicht die Mittagspause von 12.30 – 14.30 Uhr nehmen lassen wollen. Einige hatten zu diesem Zeitpunkt noch grundsätzlich jeden Mittwochnachmittag geschlossen. Hinzu kommt das Problem, dass eine Werbegemeinschaft trotz aller Bemühungen vielleicht 70 % aller Gewerbetreibenden vertritt und somit eine Restgruppe bleibt, die sich an Absprachen entsprechend nicht halten muss.

An diesem Punkt setzt der Business Improvement District an. Es geht nicht mehr um eine lose Gemeinschaft, sondern um einen Zusammenschluss von Einzelhändlern auf rechtlicher Grundlage mit Durchsetzungskraft. Im Prinzip ein zentrales Management außerhalb eines Einkaufszentrums. In Deutschland wurde der erste Distrikt als sogenannte Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG) im Februar 2005 in Hamburg bewilligt und umgesetzt. Hiermit fiel nun auch in Deutschland der Startschuss für dieses Modell. Immobilien-Standortgemeinschaften sind ein typisches Beispiel für die Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaften (public-privat-partnership), da sie von beiden Seiten finanziert und aktiv begleitet werden sollen. Durch die finanzielle Beteiligung sollen die sogenannten „Trittbrettfahrer“ ausgeschlossen werden; also diejenigen Geschäftsinhaber, die die Vorteile abschöpfen wollen, ohne sich an den Kosten zu beteiligen. Durch die Beteiligung der satzungsberechtigten Kommunen entsteht eine Finanzierungssicherheit, denn die Einnahmen zur Finanzierung einer ISG erfolgt durch die Stadt in Form von z.B. höheren Grundbesitzabgaben für einen vorher beschlossenen Satzungsbereich. Grundlage ist hierbei ein Satzungsbeschluss des Rates. Durch die Satzung erlangt die Tätigkeit der öffentlichen Hand seine Rechtskraft und damit auch die erhöhten Einnahmen. Das Geld wird dann durch den Vorstand der Immobilien- und Standortgemeinschaften für Maßnahmen ausgegeben, die zu einer Steigerung der Attraktivität des Geschäftsquartieres führen sollen.

Freiwillige ISG sind bereits seit 2003 möglich. Im Jahr 2008 wurde ein Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG) in Nordrhein-Westfalen verabschiedet und damit bereits eine Gesetzesform auf Landesebene durchgesetzt. Geringfügige Änderungen ergaben sich durch eine Novellierung im Sommer 2014. Nach § 1 ISGG NRW kann die Gemeinde auf Antrag einer privaten Initiative (Immobilien- und Standortgemeinschaft) durch Satzung Gebiete festlegen, in denen durch eine Immobilien- und Standortgemeinschaft in privater Verantwortung und in Ergänzung zu den Aufgaben der Gemeinde standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Auf Erlass einer Satzung besteht kein Rechtsanspruch. Voraussetzung für die Entstehung einer ISG ist somit nicht ein Verwaltungshandeln, sondern eine Wirt-

Zusammenschluss von Einzelhändlern

Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG)

Erlass einer Satzung

schaftsinitiative vor Ort, die dann einen Antrag bei der Kommune auf der Grundlage eines privat erarbeiteten, aber mit der Stadt abgestimmten Konzeptes stellt.

Die Immobilien- und Standortgemeinschaft beantragt bei der Gemeinde schriftlich den Erlass einer Satzung. Dem Antrag sind ein Vorschlag für eine Gebietsabgrenzung mit Begründung und der Entwurf eines Maßnahmen- und Finanzierungskonzepts vorzulegen. Wenn das Satzungsverfahren nun eingeleitet werden soll, unterrichtet die Gemeinde alle Grundstückseigentümer/innen und Erbbauberechtigten der im vorgesehenen Gebiet gelegenen Grundstücke schriftlich über die Absicht, durch Satzung ein Gebiet für eine Immobilien- und Standortgemeinschaft festzulegen. Sie hat dabei insbesondere über die geplanten Maßnahmen und deren Finanzierung (Maßnahmen- und Finanzierungskonzept) zu unterrichten. Auf diesem Weg erfährt nun jeder, wie teuer diese Maßnahme für ihn persönlich wird und ob sich das Engagement auch wirklich lohnt. Die auf diesem Weg unterrichteten Personen können der beabsichtigten Satzung innerhalb eines Monats ab Zugang der Unterrichtung gegenüber der Gemeinde widersprechen. Widersprechen mehr als ein Drittel der Widerspruchsberechtigten der im Satzungsgebiet gelegenen Grundstücksflächen, darf die Satzung nicht erlassen werden. In diesem Fall wäre die Wirtschaftsinitiative gescheitert.

Die Immobilien- und Standortgemeinschaft muss sich vor dem Satzungsbeschluss in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Gemeinde mindestens dazu verpflichten, die sich aus diesem Gesetz, der Satzung und dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept ergebenden Verpflichtungen, Ziele und Aufgaben umzusetzen. Die Gemeinde beschließt anschließend die Festlegung eines Gebiets für eine Immobilien- und Standortgemeinschaft als Satzung. Der Beschluss der Satzung ist ortsüblich bekanntzumachen.

Die Höhe der Abgabe, die die Eigentümer zu entrichten haben, darf für die Dauer von fünf Jahren insgesamt 10 % des Einheitswerts eines Grundstücks nicht überschreiten. Das Aufkommen aus der Abgabe steht der Immobilien- und Standortgemeinschaft abzüglich der Kostenpauschale zur Abgeltung des gemeindlichen Aufwands zu. Sie hat die Einnahmen aus dem Abgabenaufkommen ausschließlich für die geplanten Maßnahmen zu verwenden. Die Immobilien- und Standortgemeinschaft hat der Gemeinde die ordnungs- und zweckmäßige Mittelverwendung auf Verlangen unverzüglich, mindestens jedoch jährlich, schriftlich nachzuweisen. Die Satzung über die Festlegung eines Gebiets für eine Immobilien- und Standortgemeinschaft tritt mit dem Ende ihrer Geltungsdauer, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten, außer Kraft. Damit endet auch das Recht zur Abgabenerhebung.

NRW hat 40 Standort- gemeinschaften

In Nordrhein-Westfalen gibt es rund 40 Immobilien- und Standortgemeinschaften von denen allerdings dreiviertel keine Gemeinschaften nach dem ISGG, sondern freiwillige Zusammenschlüsse darstellen. So wurde in der Kreisstadt Wesel mit rund 60.000 Einwohnern 2006/2007 bereits zwei Satzungsgebiete vereinbart. Allerdings weicht die inhaltliche Umsetzung der ISG Domviertel und der ISG City-Achse sehr von den vorgenannten rechtlichen Vorgaben ab. Im Prinzip bleibt in beiden Fällen eine Aktionsgemeinschaft von Händlern und Eigentümern, die gemeinsame Werbemaßnahmen umsetzen. Die verfolgten Ziele sind die Attraktivität

ÜBERSICHT DER IMMOBILIEN- UND STANDORTGEMEINSCHAFTEN IN NRW



KOMMUNEN (A-Z) MIT IMMOBILIEN- UND STANDORTGEMEINSCHAFTEN

Aachen (258.000 EW)	Duisburg (490.000 EW)	Köln (998.000 EW)	Unna (67.000 EW)
Bergheim (62.000 EW)	Düsseldorf (589.000 EW)	Krefeld (235.000 EW)	Velbert (84.000 EW)
Bergisch-Gladbach (106.000 EW)	Emsdetten (35.000 EW)	Leverkusen (161.000 EW)	Viersen (75.000 EW)
Bocholt (73.000 EW)	Erfstadt (51.000 EW)	Lippstadt (67.000 EW)	Warendorf (38.000 EW)
Bochum (375.000 EW)	Essen (575.000 EW)	Minden (82.000 EW)	Wesel (61.000 EW)
Bonn (325.000 EW)	Gelsenkirchen (258.000 EW)	Münster (280.000 EW)	Winterberg (14.000 EW)
Borken (41.000 EW)	Hagen (189.000 EW)	Neuss (151.000 EW)	Witten (98.000 EW)
Brühl (44.000 EW)	Haltern am See (38.000 EW)	Recklinghausen (118.000 EW)	Wuppertal (350.000 EW)
Detmold (73.000 EW)	Herford (64.000 EW)	Rheine (77.000 EW)	
Dortmund (580.000 EW)	Ibbenbüren (52.000 EW)	Rietberg (29.000 EW)	
Dülmen (47.000 EW)	Kaarst (41.000 EW)	Siegen (103.000 EW)	

EW-Zahlen: IT.NRW (Stand 07/2011)

aus:

VADEMECUM ISG
Arbeitshilfe des Netzwerk
Innenstadt NRW für
Immobilien- und Standort-
gemeinschaften in NRW

tätssteigerung und wirtschaftlicher Fortbestand sowie die Neuausrichtung und Aufwertung des Quartiers. Ebenso ist auf der Internetseite von der Erstellung eines Ziel- und Handlungskonzeptes für das Quartier die Rede. Schaut man sich die einzelnen Internetseiten und Zwischenbilanzen der freiwilligen Immobilien- und Standortgemeinschaften wie in Wesel an, erkennt man eine Stagnation in den einzelnen Orten.

Ein anderes Beispiel ist die ISG Dahmengraben und Holzgraben aus der Stadt Aachen, die durchweg eine positive Entwicklung in der ISG und die Wahrnehmung durch Bevölkerung, Kundschaft und Medien feststellt. „Die inzwischen gestiegene

Gemeinsame Vermarktung

Anzahl der ISG-Mitglieder zeugt ebenfalls von einer richtigen Entwicklung. Gleichwohl ist nach einer ersten Anfangseuphorie festzustellen, dass noch weitere Anstrengungen zu unternehmen sind. Dennoch ist inzwischen größtenteils eine Sensibilisierung der meisten Beteiligten für die jeweilige örtliche Situation und den daraus resultierenden Handlungsbedarf festzustellen.“ So wird eine weitere Aufgabe darin gesehen, „die teilweise nachlässige oder gar resignative Einstellung bei einzelnen Protagonisten, die zunächst nur an ihre ureigenen Interessen, nicht jedoch ‚standortbezogen‘ denken“ von der Arbeit der ISG zu überzeugen. „Dabei sind es gerade kleine und kostengünstige Sofortmaßnahmen, die Dinge offensichtlich verändern oder schöner gestalten. Die Maßnahmen führen beim Kunden zu Aufmerksamkeit und sind geeignet Akteure zu binden und neu zu gewinnen.“ Diese Überzeugungsarbeit ist bei freiwilligen Immobilien- und Standortgemeinschaften sehr mühselig und kostet unnötig viel Kraft der Hauptakteure, die besser in die Umsetzung der eigentlichen Projekte gesteckt werden könnte. Dies bestätigt die ISG Dahmengraben und Holzgranben. „Der Prozentsatz der Beteiligung an der jeweiligen ISG ist für die Akzeptanz gemeinsamer Aktionen von entscheidender Bedeutung. Eine durchgängige Beteiligung, eine ganzheitliche Herangehensweise auf konzentriertem Raum und somit geringerer Organisationsaufwand für einen optimalen Wirkungsgrad sind Vorteile, die leider noch nicht von allen Einzelhändlern und Grundeigentümern gesehen werden. Beide Aachener ISGs arbeiten gleichwohl intensiv in ihren größten Aufgabenfeldern der Stadtgestaltung, der Vermarktung und positiven Darstellung des Standortes und der Gestaltung eines qualitativ ansprechenden Branchenmixes.“

Regelmäßige Aktivitäten

Nicht nur bei den Eigentümern, die überzeugt werden wollen, sondern bei allen beteiligten Akteuren stellt sich nach einigen Jahren die Frage: Was hat die ISG bis heute erreicht? In Aachen fällt das Ergebnis positiv aus, da es über die üblichen Werbemaßnahmen hinausgeht. Hier kann verbucht werden, dass der Trading-Down-Effekt deutlich gebremst werden konnte. „Die speziell in schmalen Einkaufspassagen wie dem Dahmengraben deutlich auffallenden Leerstände wurden bzw. werden durch neue, attraktive Ansiedlungen in Kürze nahezu komplett beseitigt sein. Regelmäßige Aktivitäten unterschiedlichster Art (Modenschau / Kindertag / Wunschsterne-Aktion / Oktoberfest) lenken das Augenmerk auf die beiden Standorte. Die ISG ist noch lange nicht am Ziel – aber auf dem richtigen Weg.“ Ein Fazit, was den Akteuren Mut macht, dass man vor Ort etwas bewegen kann.

Neugestaltung der Fußgängerzone

Ein positives Beispiel bietet auch die Immobilien- und Standortgemeinschaft Hauptstraße in Bergisch-Gladbach, die auf der gesetzlichen Grundlage des ISGG basiert und entsprechend seine Satzung hieran ausgerichtet hat. Zunächst wurde 2006 eine freiwillige ISG gegründet. Bei der Vorbereitung des Beteiligungsverfahrens zur Umsetzung in eine gesetzliche ISG blieb die Widerspruchsquote unter 10 Prozent. Alle Eigentümer wurden persönlich aufgesucht, oft auch mehrfach, um die Mitwirkungsbereitschaft sicher zu stellen. Das Verfahren wurde frühzeitig und intensiv durch die Stadtverwaltung unterstützt. Durch die sichergestellten Finanzmittel besteht bei dieser ISG die Möglichkeit größere Projekte anzugehen, so soll im Rahmen der Umsetzung der Regionale 2010 die ISG in der Stadtmitte einen Teil der Kosten der Neugestaltung der Fußgängerzone übernehmen. „Damit kann die für die Entwicklung des Standorts erforderliche gestalterische Qualität gesi-

chert werden. Weitere Maßnahmen sind Aktivitäten im Rahmen des Baustellenmarketing, die Anschubfinanzierung für eine neue Weihnachtsbeleuchtung sowie eine Plakatkampagne für die neugestaltete Stadtmitte.“ Jährlich finden bundesweite BID-Kongresse statt also eine Austauschplattform für alle Immobilien- und Standortgemeinschaften. Im Herbst 2012 gewann die ISG Hauptstraße den 3. Platz auf diesem Kongress.

Stadtmarketing/Citymanager

Das Stadtmarketing ist ein weit verbreitetes Instrument, um dem drohenden Verlust der Konkurrenzfähigkeit im Städtewettbewerb zu begegnen. Ab Mitte der 90er Jahre kam dieses Instrument immer mehr auf. Beim Stadtmarketing betrachtet man die Stadt wie ein Produkt. Diese unternehmerische Denkweise hat sich zur selben Zeit in den Verwaltungen durchgesetzt und führte zu einer erheblichen Umstrukturierung in den Kreis- und Rathäusern. Ein Ergebnis ist das Neue kommunale Finanzmanagement und das Controllingsystem. Das Stadtmarketing hat nun dafür zu sorgen, dass dieses Produkt „Stadt“ ein attraktives und vielfältiges Angebot schafft und damit die bekannten Probleme der Innenstadt löst. Diese Aufgabe liegt natürlich nicht nur bei der Verwaltung, sondern genauso bei Gastronomie und anderen Wirtschaftszweigen, die zusammen für das Aussehen und Auftreten der Stadt sorgen. Sieht man sich die immer wiederkehrenden Ziele eines Stadtmarketing an, so stellt man fest, dass diese Ziele identisch sind mit den Zielen, die man allgemein für die Innenstädte ausgibt und die sich später auch beim Thema Masterplan und Einzelhandelsgutachten immer wiederholen.

- ▷ Stadt als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Einkaufszentrum stärken
- ▷ Aufbau, Korrektur und Pflege eines Stadtimages
- ▷ Steigerung der finanziellen Handlungsspielräume
- ▷ Ausrichtung der städtischen Leistungen auf die Bürger
- ▷ Schaffung und Erhöhung eines überregionalen Bekanntheitsgrades
- ▷ Steigerung der Identifikation der Bürger/innen mit ihrer Stadt
- ▷ Steigerung der Zufriedenheit mit der Stadt
- ▷ Förderung der Zusammenarbeit wichtiger Handlungsträger
- ▷ Erhaltung und Steigerung der Einwohnerzahl/Kundenbindung
- ▷ Verminderung der städtischen Probleme wie ruhender Verkehr

Diese Ziele kommen sehr allgemein daher, sind aber tatsächlich fast überall in dieser oder ähnlicher Form zu finden. Das Problem liegt aber einerseits in der Ausgangslage der Stadt und andererseits bei den finanziellen Voraussetzungen. An diesen beiden Hauptpunkten knüpfen sich alle anderen Ziele an. Die verheerende Haushaltslage ist in vielen Städten gerade Nordrhein-Westfalens ein Thema. Einige Städte wie Wuppertal, Hamm oder Hagen sind derart überschuldet, dass ein Haushaltsausgleich auf Jahre hinaus nicht zu erwarten ist. Andere Städte kämpfen Jahr für Jahr, um an der Haushaltssicherung vorbeizukommen. Kurz gesagt in den meisten Städten wird jeder Cent dringend gebraucht, so dass die Ressourcen für Maßnahmen in die Infrastruktur oder das Stadtmarketing knapp sind. Meist werden solche Projekte nur angegangen, wenn sie mit Fördergeldern des Landes oder des Bundes unterstützt werden. Nur wer also Geld hat, kann auch das genannte

**Ressourcen für
Infrastruktur und
Stadtmarketing
sind knapp**

Ziel der Erhöhung finanzieller Mittel für die Innenstadt auch einsetzen, ansonsten zerplatzt dieses Ziel und alle darauf aufbauenden Ziele wie Seifenblasen.

Die Identifikation des Bürgers bzw. der Bürgerin mit seiner Stadt kann nicht diktiert werden. Städte, wie das westmünsterländische Bocholt, sind bei ihren Bewohnern beliebt und werden patriotisch in allen Belangen gegen Kritik von außen verteidigt. Hier muss man keine Identifikation stiften, sondern das vorhandene Potential ausnutzen. Wesentlich schwieriger ist die Situation in einer Stadt, die von seinen Bewohnern nicht geachtet wird. In solchen Fällen werden selbst Neuerungen oder Neubauten immer kritisch bis nörgelig beurteilt. Dies gilt erst recht für solche Maßnahmen, die im Zielkatalog genannt sind. Hier tritt sicher die Frage nach dem Sinn auf. Wieso soll man hier noch investieren? Hier ist doch in den letzten 40 Jahren alles falsch gemacht worden. Den Rückstand holt man sowieso nicht mehr auf. Diese Beispiele zeigen, dass es mit diesen allgemeinen Zielformulierungen nicht getan ist. Um zu überzeugen, muss ein Stadtmarketing ein überzeugendes Gesamtkonzept haben, das nicht auf wenige Monate, sondern auf Jahre ausgerichtet ist. Hierbei muss man sich von den allgemeinen Floskeln lösen und genaue Maßnahmen und deren Umsetzung beschreiben.

Stadtmarketing ist nur eine Marketingform von vielen. So richtet sich ein Standortmarketing an Unternehmen mit dem Ziel, neue Betriebe zu gewinnen z.B. für ein Gewerbegebiet zu gewinnen. Das Citymarketing wird in erster Linie mit einem abgestimmten innerstädtischen Einzelhandelsmarketing assoziiert und ist inhaltlich und vor allem räumlich eingegrenzt definiert als Stadtmarketing. Das gleiche gilt für das Stadtteilmarketing. Hier steht ebenfalls ein räumlich begrenzter Bereich im Vordergrund für den ein Marketingkonzept in den einzelnen Stadtteilen umgesetzt wird. Darüber hinaus gibt es aufgabenspezifische Marketingformen wie das Tourismusmarketing, das z.B. das Ziel der Steigerung der Übernachtungen verfolgt oder das Verwaltungsmarketing, das sich mit der Optimierung der Kommunalverwaltung beschäftigt.

In diesen Marketingfeldern haben sich viele Städte und Gemeinden für die Einstellung einer/s Citymanager/in entschieden. Zu den Aufgaben dieser Position gehören die Stärkung des Handelsstandortes und hier insbesondere der Innenstadt. Er oder Sie sollte Ansprechpartner für die Unternehmen in Handel und Dienstleistung sein und hierbei eine Art Lotsenfunktion zwischen Handel und Verwaltung ausüben, d.h. er/sie weiß, wann wo welcher Antrag wie zu stellen ist bzw. eine Erlaubnis eingeholt werden muss. Hinzu kommt eine aktive Kommunikation mit den vorhandenen Immobilien- und Standortgemeinschaften sowie Werbegemeinschaften einerseits und den Interessenvertretungen wie z.B. Einzelhandelsverband andererseits.

In der Stadt Wesel ging man noch einen Schritt weiter und stellte im Sommer 2006 nicht nur einen Citymanager ein, sondern gründete zusätzlich eine Wesel Marketing GmbH als Public-Privat-Partnership-Projekt von Wirtschaft und Stadt. Dieser Gesellschaft steht der Citymanager vor. Die bisherigen Mitarbeiter/innen des Bereiches Öffentlichkeitsarbeit wechselten in die Gesellschaft. Die Aufgaben dieser Gesellschaft unterscheiden sich nicht von den vorgenannten eines Citymanagers als Mitarbeiter der Verwaltung. Der Vorteil liegt aber eindeutig in der frei-

en Entscheidungsgewalt losgelöst von den Hierarchien einer Kommunalverwaltung.

Förderprogramm „Ab in die Mitte“

Eines der bekanntesten Förderprogramme in Nordrhein-Westfalen wurde im Frühjahr 1999 als Aktion „Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW“ auf Initiative des Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MASSKS), des Städtetages NRW und Gewerbetreibenden ins Leben gerufen. Im Rahmen der Public Private Partnership wurde vereinbart, dass in ausgewählten Städten Nordrhein-Westfalens beispielhafte Aktionen zur Steigerung der Attraktivität initiiert und durchgeführt werden. Hierbei handelt es sich also um eine Vielzahl von Aktionen an verschiedenen Standorten zu einem vorgegebenen Zeitpunkt. „Ab in die Mitte!“ bindet die Bereiche Kultur und Freizeit in die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt ein. Diese Bereiche gehören zu den wichtigen Entwicklungsoptionen für die Innenstädte und sollten gerade in gemeinschaftlichen öffentlich-privaten Aktionen gefördert werden.

Ziel der Initiative ist es, eine engere Zusammenarbeit der unterschiedlichen Initiativgruppen der beteiligten Kommunen zu erreichen. Hiervon verspricht man sich eine größere Attraktivität, Nutzungsvielfalt, Urbanität und Lebendigkeit in den nordrhein-westfälischen Innenstädten. Im Mittelpunkt steht dabei die Verbindung von Freizeitgestaltung, Entertainment, Kommunikation, Kultur und Erlebniskauf in den Innenstädten und Einkaufsstraßen.

In Hamm fand am 20.09.14 der zweite Innenstadttag NRW statt, der vom Staatssekretär Michael von der Mühlen aus dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV) des Landes Nordrhein-Westfalen eröffnet wurde. Er verwies auf die Bedeutung der Innenstädte mit der Aussage, dass das Ministerium in die Innenstädte investiere, um sie zukunftsfähig zu machen. „Dass die Stadtentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen bereits viel Gutes bewegt hat, ist auch unserer City-Offensive ‚Ab in die Mitte!‘ zu verdanken.“ Der Landeswettbewerb „Ab in die Mitte!“ fand im Jahr 2014 bereits zum 15. Mal statt. Zwölf Städte und Gemeinden in NRW wurden durch eine Fachjury als Landessiegerinnen ausgewählt. Zum zweiten Mal nach 2013 hat das MBWSV in diesem Rahmen den Innenstadttag NRW als landesweiten Aktionstag ausgerufen. In allen zwölf Siegerstädten fanden somit zeitgleich Aktionen statt, mit denen die Konzepte der erfolgreichen Kommunen vorgestellt wurden.

Zentraler Veranstaltungsort des Jahres 2014 ist die Stadt Hamm, wo das Motto „Echte Hammer“ lautete. In bewusster Doppeldeutigkeit geht es darum, sowohl auf die Erfolge der „Ab in die Mitte!“-Projekte der vergangenen Jahre zurückzublicken, als auch die Verdienste derjenigen zu betonen, die sich in unterschiedlicher Weise für Hamm einsetzen. Mit dem Wettbewerb „Ab in die Mitte!“ fördert und initiiert das Land Nordrhein-Westfalen innovative und nachhaltige Entwicklungsstrategien für die nordrhein-westfälischen Innenstädte. Die örtlichen Konzepte sollen geeignet sein, auf stadtgestalterische Qualitäten und Fragestellungen hinzuweisen, Beteiligungsverfahren zu initiieren sowie bedarfsgerechte Nutzungskonzepte zu entwickeln und zu erproben. Die zentralen Begriffe sind hierbei Tou-

City-Offensive NRW

**Kultur und Freizeit in
die wirtschaftliche
Entwicklung einbinden**

Innenstadttag NRW



rismus, Handel und Stadtidentität. Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr finanziert die Initiative „Ab in die Mitte!“ gemeinsam mit der GALERIA Kaufhof GmbH. Darüber hinaus unterstützen der Handelsverband NRW, der Städtetag NRW, der Städte- und Gemeindebund NRW, der Tourismus NRW e. V. sowie weitere deutschlandweit bekannte Sponsoren die Initiative. Insgesamt beläuft sich die Fördersumme durch Geld oder geldwerte Leistungen auf mehr als 1,1 Millionen Euro.

Im Folgenden eine Kurzübersicht der Projekte der siegreichen Städte, als Anregung und vielleicht auch Nachahmung:

- ☐ In Altena leitet das Projekt „Altena – Fortschritt durch Wandel“ die Endphase des Entwicklungs- und Handlungskonzepts „Altena 2015“ (EHK) im Innenstadtquartier ein.
- ☐ Im Fokus des Projekts „100 % Bad Salzuflen“ stehen die Innenstadt von Bad Salzuflen (mit der teilweise bereits neu gestalteten Fußgängerzone), der historische Kurbereich und die Innenstadt von Schötmar.
- ☐ Das Projekt „Herdecke neu erleben!“ zielt auf die Bürgerinnen und Bürger und auf die Region. Die Stadt will sich gegen andere Standorte abgrenzen und eine gezielte Vermarktungsstrategie erarbeiten.
- ☐ „Herford – Stadt der starken Frauen“ widmet sich der Tatsache, dass viele starke Frauen die Geschichte Herfords geprägt haben, und stellt bei den Aktionen sowohl Frauen der Vergangenheit als auch Herfords Frauen von heute in den Mittelpunkt.
- ☐ „360° Heimat!“ in Monheim folgt der Monheimer Grundphilosophie zur Einbindung der Bürger über Anteilnahme und beteiligungsorientierte Projekte. Die Neugestaltung der Krischerstraße bildet dabei die inhaltliche Grundlage.
- ☐ Ein etabliertes Netzwerk aus Innenstadtakteuren befasst sich in Neuss unter dem Motto „Dornröschen wacht auf“ mit möglichen Zukunftsszenarien für die Neusser Innenstadt.
- ☐ Mit „Schräg drauf! Neuland für die Altstadt“ will Siegen zeigen, dass neue Strukturen für eine Belebung der Oberstadt sorgen können und dass Alt und Neu sich ergänzen und positiv verstärken können.
- ☐ Das Projekt „Stadtlohn: Aufbruch Zukunft“ soll die Identifikation der Bevölkerung und das Bewusstsein für Stadtentwicklung erhöhen – einerseits durch stadtgeschichtliche Hintergründe, andererseits durch Zukunftsimpulse in einem gemeinsamen konzeptionellen Rahmen.
- ☐ Den räumlichen Rahmen von „KunstwerkStadt – Wir machen Vlotho“ bildet die Lange Straße, der verkehrsberuhigte Bereich der Innenstadt, in dem zahlreiche Geschäfte, Restaurants und Unternehmen ansässig sind.
- ☐ Im Rahmen des Projekts „Vreden im Wandel der Zeit – Identität durch Gemeinschaft“ wird auf unterschiedliche Weise gezeigt, welche geschichtlichen Ereignisse Vreden und seine Bürger über die Jahrhunderte hinweg geprägt haben.
- ☐ „Barmens buntes Band“ in Wuppertal knüpft an die traditionellen Bänder, die Qualitätsartikel mit Weltruf „Made in Barmen“, an. Ziel ist, die identitätsstiftenden historischen Wurzeln freizulegen, um den Barmer Stadt(teil)stolz zu kräftigen.

Sie sind die Vorläufer der verbindlichen Planung und kommen gerade da gerne zum Einsatz, wo es der Verwaltung an Visionen mangelt bzw. die externe Sichtweise eines Fachmannes oder einer Fachfrau gewünscht ist. Die Rede ist hier von den informellen Planungskonzepten oder -gutachten, die in Form als Stadtentwicklungskonzept, Master- oder Rahmenplan gerne mit Nennung einer erdachten zukunftsorientierten Jahreszahl erstellt werden. Im folgenden Kapitel soll Sinn und Zweck dieses Instrumentariums auf den Prüfstand gestellt werden, da diese Planerstellung häufig mit der Frage der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben zu tun hat. Darüber hinaus gehen im speziellen die Einzelhandelskonzepte oder -gutachten, da diese als eine Notwendigkeit zur rechtlichen Absicherung von verbindlichen Bauleitplänen gesehen werden müssen, wie bereits in Kapitel 3 dargestellt.

Stadtentwicklungs- und Masterpläne

Die umfangreichste informelle Planung ist das Stadtentwicklungskonzept, da es im Inhalt nicht um einen Teilbereich einer Gemeinde geht, sondern in der Regel um eine gesamtheitliche Betrachtung des gesamten Stadtgebietes. Dagegen liegt die Aufgabenstellung bei Master- oder Rahmenplänen mehr in der thematischen oder räumlichen Konzentration.

Stadtentwicklungskonzepte sollen ein Leitbild bzw. einen Orientierungsrahmen für die längerfristige Entwicklung einer Stadt geben und sind deshalb meist eine städtebauliche Untersuchung mit Empfehlungen, die dann in einem folgenden Flächennutzungsplanverfahren in die verbindliche Planung übertragen werden sollen. Die Betonung liegt eindeutig auf der Möglichkeitsform, denn oft genug gelingt gerade diese zentrale und wichtige Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung in den Städten und Gemeinden nicht. In den östlichen Bundesländern ersetzt das Stadtentwicklungskonzept häufig sogar den Flächennutzungsplan. Diese Vorgehensweise ist eindeutig widerrechtlich. Allerdings besitzen viele kleine Kommunen in diesem Bereich seit Jahren und Jahrzehnten keinen Flächennutzungsplan oder bekommen die Rechtskraft dieses vorbereitenden Bauleitplanes nicht zu Stande. In diesem Fall ist ein solches Konzept ein ordnender „Strohalm“, weil sonst keine Orientierung vorhanden wäre.

Am Anfang eines jeden Stadtentwicklungskonzeptes wird der Versuch unternommen auf der Grundlage von empirischen Daten (Bevölkerungsprognosen) zum Beispiel in Bezug auf personenbezogenen Angaben zu Einwohnern, Schülern oder objektbezogenen Angaben wie Haushalts- und Geschäftsgrößen Prognosedaten und Programmvorgaben für politische Handlungsfelder zu formulieren. Dabei liegen diese Daten jeder Kommune grundsätzlich vor. Die Arbeit eines externen Büros liegt in der Übersetzung der erhobenen Daten in einen Handlungsstrang. Hierbei profitieren diese Büros im Gegensatz zur Verwaltung von den bereits gemachten Erfahrungen in ähnlich strukturierten Städten. Da sich die Problemfelder in den Städten gleicher Struktur und Größe ähneln, kann es nicht verwundern, dass auch die Handlungsempfehlungen sich gleichen. Abweichungen ergeben sich nur

**Leitbild für
längerfristige
Entwicklungen**

aus räumlichen Besonderheiten und Alleinstellungsmerkmalen, die aber selten genug sind.

Aufgrund der Komplexität des Stadtgefüges können trotz des umfassenden Ansatzes sicherlich nicht alle Bereiche abgedeckt werden. Aus diesem Grund verzögert sich dieser Ansatz im Laufe der Bearbeitung zu schwerpunktmäßigen Aufgaben und Handlungsprioritäten. Über allem schwebt zumeist ein städtebauliches Leitbild. Also eine Kernaussage mit der sich die Bürger und Bürgerinnen wie auch Stadtrat und Verwaltung gut identifizieren können. Sehr oft verwendete Begrifflichkeiten sind in diesen Leitbildern die Worte Nachhaltigkeit der Stadt oder Region X oder die Teilhabe des Bürgers in der Stadt Y.

Das Leitbild und seine Kernaussagen werden zunehmend durch Marketing in das Interesse der Öffentlichkeit gerückt. Dabei können die Gründe für den Einsatz von Leitbildern in der Stadtentwicklung sehr vielfältig sein und haben durchaus ihren Sinn. Themen wie die ökologische Krise, der politische Umbruch in Europa, der ökonomische Strukturwandel, der Wandel der Raum-Zeit-Strukturen, der soziale und kulturelle Wandel sind neben den vorgenannten Bereichen alles Themen, die schon mal in dem einen oder anderen Konzept zum Schwerpunkt erklärt worden sind.

Fachinternes Selbstverständnis

Konsensformel

Leitbilder dienen heute nicht mehr vorrangig der Klärung fachinternen Selbstverständnisses, sondern richten sich an eine breitere städtische Öffentlichkeit und an potentielle Investoren. Leitbilder sind einerseits Orientierungsrahmen für die kommunale Planung und dabei oft eine Art Konsensformel bei politischen Auseinandersetzungen sowie andererseits eine Diskussionsgrundlage für eine offene Bürgerbeteiligung. Hierbei werden sogenannte Planungsforen einberufen, also eine Art Bürgerbeteiligung, die aber bei der informellen Planung nicht vorgeschrieben ist. Es ist also eine freiwillige, aber auch notwendige Plattform, um mit den Bürgern über das Thema Stadtentwicklungsplanung in Kontakt zu treten und hierbei ihre Anregungen und Bedenken aufzunehmen. Denn nichts ist sinnloser, als ein Planungsprozess, der die betroffenen Bürger und Bürgerinnen ausschließt und damit die erforderliche Akzeptanz nicht erreicht. Spätestens bei der Umsetzung der Handlungsergebnisse und des Leitbildes in die vorbereitende Bauleitplanung werden sich diese Versäumnisse bei den dann rechtlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten wie die Bürgerbeteiligung und die Offenlage bemerkbar machen.

Potentialanalyse

Nach dem die empirische Untersuchung abgeschlossen ist und das Leitbild gesucht wird, muss eine Potentialanalyse durchgeführt werden. Eine Betrachtung darüber, wo die Stadt ihre offensichtlichen Stärken und wo ihre Schwächen hat. Hieraus ergeben sich nun die Chancen auf eine bessere Zukunft, denn natürlich sind die meisten Stadtentwicklungskonzepte positiv. Welche Stadtverwaltung oder welcher Stadtrat ist bereit, meist ein sechstelliges Honorar in Zeiten knapper kommunaler Kassen für ein Konzept zu bezahlen, in dem als Ergebnis am Ende die Aussage steht, dass an diesem Ort städtebaulich nichts mehr zu retten ist? Eben.

Also muss das Ergebnis die Formulierung von zukunftsorientierten Zielen für die Stadtentwicklung und eine daraus abgeleitete Leitbildentwicklung sein. Hierbei wird desöfteren die Szenarientechnik angewendet, das heißt man zeigt die weite-

re Entwicklung einer Gemeinde an Hand von variablen Rahmenbedingungen auf. Dabei stellt zum Beispiel ein Szenario die Situation in 20 Jahren bei gleichbleibender Bevölkerungszahl, eines bei rückläufiger Bevölkerung und eines bei steigender Bevölkerung dar. Die Konsequenzen hieraus sind grundverschieden, so dass mit dem Szenario weitergearbeitet wird, das am realistischsten zum Zeitpunkt der Aufstellung des Stadtentwicklungskonzeptes erscheint.

Um diese Ziele zu erreichen, erhält die Stadt Handlungsempfehlungen und/oder eine Konzeption an die Hand. Die nun anstehende Umsetzung können Planungsaufgaben für die gesamte Stadt umfassen oder sich auf Teilräume oder Fachthemen beschränken. Gerne wird in diesem Zusammenhang von Leuchtturmprojekten gesprochen, die als Anstoß zur Nachahmung gedacht sind. Diese Projekte werden entsprechend beworben und sind somit Vorreiter für eine im Stadtentwicklungskonzept angesprochene Problemstellung mit Lösungsmöglichkeit. Wichtig ist bei der Umsetzung, dass diese Leuchtturmprojekte auch gelingen und positiv abgeschlossen werden. Gelingt dies nicht, kann die positive Anfangsstimmung schnell in eine negative Verallgemeinerung des gesamten Prozesses oder Konzeptes führen.

Ein Stadtentwicklungskonzept hat einen zeitlichen Planungshorizont von 10-20 Jahren. In dieser Zeit sollte ein solches Konzept auch weitergeschrieben werden, denn mit Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte lässt sich klar erkennen, dass sich Planung wandelt und unterschiedlichsten gesellschaftlichen Entwicklungen unterworfen ist; denken Sie an die Verkehrsplanung der 70er Jahre, die Wohnungsnot der 90er Jahre oder an den demografischen Wandel. Die Fortschreibung ist dann wieder in der verbindlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen.

Der Begriff Masterplan vermittelt dagegen den Eindruck einer alles umfassenden Lösung, also quasi eine Art „Überplan“. Dabei ist es meist nur ein dem Stadtentwicklungskonzept gleichzusetzendes Instrument zur Teilraumplanung oder eines bestimmten Fachgebietes. Der Aufbau ist den anderen informellen Planungsinstrumenten vergleichbar, so dass auch in diesem Punkt keine Besonderheit herauszustellen ist.

Einzelhandelsgutachten und Zentrenkonzept

Wie der Name schon sagt, geht es bei dieser Konzept- oder Gutachtenform um eine reine Betrachtung des Einzelhandels einer Stadt oder einer Region. Hierbei kann es sich um eine spezielle Untersuchung des Einzelhandels für einen ausgewählten Bereich des Stadtgebietes, eines Ortsteiles oder der Geltungsbereich eines Bauleitplanes handeln. In den letzten Jahren ist man in der Bauleitplanung aufgrund von aktuellen Rechtsprechungen vermehrt dazu übergegangen, Warensortimente auszuschließen oder die Größe der Verkaufsfläche für einzelne Warengruppen in den textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplanes festzuschreiben. Solche Maßnahmen, die durch den Bebauungsplan den rechtlichen Charakter einer Satzung erhalten und damit gegenüber jedermann verbindlich sind, benötigen eine rechtlich belastbare Grundlage.

Mit der steigenden Zahl an einzelhandelsrelevanten Regelungen in den Bauleitplänen der Städte stieg auch die Anzahl der erforderlichen Gutachten und Konzepte,

**Zeitliche
Planungshorizont**

Masterplan

Kaufkraft für den Standort

um diese Rechtssicherheit zu erhalten. Hierbei gehen die Ersteller dieser Gutachten vom Aufbau genauso so vor, wie die planenden Büros bei den Stadtentwicklungskonzepten. Zunächst wird ein Überblick über die Lage im Raum und die siedlungsräumlichen Strukturen der Gemeinde gegeben. Eine besondere Bedeutung kommt vor allem dem empirischen Teil zu, da nur durch eine Erfassung der Ist-Situation eine Aussage getroffen werden kann, warum welche Waren an welchem Standort nicht verkauft werden dürfen. Dabei geht es darum die Nachfrage in Bezug zum Angebot zu setzen, das heißt ich benötige einerseits Angaben zur Entwicklung der Bevölkerung in dem jeweiligen zu beurteilenden Gebiet inklusive den möglichen Pendlern zu diesem Standort. Auf diesem Wege ermittelt sich die Kaufkraft für den Standort. Die Gutachter benötigen also neben den allgemeinen wirtschaftsräumlichen Daten auch die Marktrahmendaten auf der Nachfrageseite und führen so eine Analyse der Angebots- und Nachfragestrukturen in den verschiedenen Segmenten durch.

Richtige Warengruppen

Anschließend wird ermittelt wieviel Quadratmeter Verkaufsfläche für welche Warengruppen bereits im zu beurteilenden Gebiet vorhanden sind. Dazu ist es erforderlich, die Größen zu erheben und den richtigen Warengruppen zu zuordnen. Diese Aufgabe ist durchaus nicht so einfach, wie sie sich zunächst anhört, da eine Geschäftsnutzung meist nicht nur eine Warengruppe vertritt, sondern gleich mehrere und damit die Quadratmeter Verkaufsfläche aufgeteilt werden müssen. Weiterhin müssen die Randsortimente berücksichtigt werden. Also die Warengruppen, die man nicht klassisch der Hauptnutzung zuordnet. Schauen Sie sich mal einen Getränkemarkt an. Dort erhalten Sie nicht nur Getränke aller Art, sondern durchaus auch den einen oder anderen Haushaltsartikel. In vielen Gartencentern können Sie neben Pflanzen auch Wein, Süßigkeiten oder Konserven aller Art kaufen. Ferner gibt es Warenangebote insbesondere in den Discountermärkten, die zweimal wöchentlich wechseln und die ganze Bankbreite der Warengruppen einnehmen. Diese wechselnden Angebote müssen ebenfalls in dem Einzelhandelsgutachten berücksichtigt werden. Die sich so ergebenden Handelszentralitäten und Kaufkraftströme geben Rückschlüsse auf die grundsätzlichen Einzelhandelsentwicklungspotenziale des Standortes.

Es wird also klar, dass einerseits die Arbeit nicht von einer Verwaltung erledigt werden kann und andererseits die Grundlage erforderlich ist, um bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung vorbereitet zu sein. Ohne diese Grundlage oder mit einem veralteten Konzept sind die Chancen in der gängigen Praxis vor Gericht sehr gering.

Diese bauleitplanerisch begleitenden Einzelhandelsgutachten enden meist mit der Auswertung der empirischen Erhebung. Es geht also nicht um die Entwicklung eines Handlungsweges, sondern mehr um die Darstellung der Ist-Situation und einer Aussage dazu, was dem Ort fehlt und was eben nicht. Hierbei muss der zu betrachtende Raum, auf den sich ein solches Plankonzept bezieht nicht immer eine Kommune sein (kommunales Einzelhandelskonzept), sondern kann sich auch auf eine Region beziehen (regionales Einzelhandelskonzept).

Noch umfangreicher wird die empirische Arbeit, wenn es nicht nur um die Beurteilung eines Standortes geht, sondern ein sogenanntes Zentrenkonzept aufge-

stellt wird. Hierbei geht es meist um die Konkurrenzsituation des Innenstadthandels oder der Stadtteilzentren zu den großflächigen Betreibern auf der grünen Wiese. In diesem Fall wird erhoben, welche Warengruppen derzeit in der Innenstadt angeboten werden und welche zukünftigen Entwicklungspotenziale die Innenstadt hat. Welche Warengruppen sollen nun nur noch in der Innenstadt verkauft werden, um die drohenden Geschäftsleerstände abzuwenden bzw. wieder in eine Nutzung zu bekommen. Diese Konzepte geben Handlungsempfehlungen und unterbreiten Vorschläge zur Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche. Meist wird hierbei eine sogenannte Liste zentrenrelevanter und nicht zentrenrelevanter Sortimente vorgeschlagen, aus der nun die Verwaltung, die Politik, aber auch die Händler ablesen können, wo welche Warengruppen verkauft werden dürfen. Diese Sortimentslisten können nur für die Zukunft angewendet werden, da bereits bestehende Einzelhandelsbetriebe Bestandsschutz genießen.

Liste der zentrenrelevanten Sortimente der Stadt Krefeld

- ▷ Baby- und Kinderartikel, Babywagen
- ▷ Bekleidung, Wäsche, Meterwaren, Handarbeitsartikel
- ▷ Briefmarken und Münzen
- ▷ Bücher
- ▷ Büromaschinen, Computer und -zubehör
- ▷ Fahrräder und -zubehör
- ▷ Geschenkartikel
- ▷ Glas-, Porzellan und Kleinkeramik
- ▷ Hausrat (ohne Möbel, Campingartikel), Haushaltswaren
- ▷ Jagdbedarf, Waffen
- ▷ Kunst, Kunstgegenstände
- ▷ Papier, Büro-, Schreibwaren
- ▷ PC und Zubehör (Hard-, Software)
- ▷ Photoartikel, Augenoptik, Akustik
- ▷ Radio, TV, Elektroklein- und -großgeräte, Lampen
- ▷ Sanitätsartikel
- ▷ Schnittblumen
- ▷ Schuhe, Lederwaren
- ▷ Spielwaren, Hobbybedarf, Musikinstrumente
- ▷ Sportartikel (ohne Großgeräte)
- ▷ Teppiche (ohne Teppichboden), Heimtextilien, Bettwaren (ohne Matratzen), Haus-, Tisch-, Bettwäsche
- ▷ Uhren, Schmuck
- ▷ Unterhaltungselektronik (Video-, DVD-Geräte, CDs, Tonträger etc.), Telefone

Liste der *nicht* zentrenrelevanten Sortimente der Stadt Krefeld

- ▷ Baumarktsortiment
- ▷ Boote und -zubehör
- ▷ Campingartikel
- ▷ Gartenbedarf
- ▷ KFZ und -zubehör
- ▷ Möbel
- ▷ Motorräder, Mofas und Zubehör
- ▷ Reitsportartikel

Konkurrenzsituation zwischen Innenstadt- und Stadtteilzentren



Keine Rechtswirkung

- ▷ Sportgroßgeräte
- ▷ Teppichboden
- ▷ Tiernahrung und Heimtierbedarf, zoologischer Spezialbedarf, lebende Tiere
- ▷ Wohnwagen

Einzelhandels- und Zentrenkonzepte werden dem Gemeinderat meist in einer Sitzungsvorlage zur Kenntnis gegeben oder man lässt diese sogar beschließen. Dabei darf man aber nicht übersehen, dass diese Konzepte trotz Ratsbeschluss noch keine Rechtswirkung entwickeln. Um diese zu erreichen, müssen die bestehenden Bauleitpläne angepasst oder neue Bauleitpläne aufgestellt werden. Egal, ob es sich um die Aufstellung, die Änderung oder die Aufhebung von Bauleitplänen handelt, alle Verfahren sind mit einem erheblichen Arbeitsaufwand für die Verwaltung und Politik verbunden.



Zur Verdeutlichung ein Beispiel aus der Stadt Wesel. Durch die Insolvenz der Baumarktkette Max Bahr steht eine größere Immobilie an einem verkehrsgünstigen Punkt direkt an einer Landstraße außerhalb der Innenstadt leer. Der Flächennutzungsplan setzt hier eine gewerbliche Baufläche fest. Da es keinen Bebauungsplan gibt, wird jedes Bauvorhaben nach § 34 BauGB als Innenbereich bewertet. Nach der Baunutzungsverordnung ist ein großflächiger Einzelhandel an diesem Standort zulässig. Die entsprechenden Nachfragen bei der zuständigen unteren Bauaufsicht der Stadt Wesel bleiben nicht aus. Seit 2006 verfügt die Stadt Wesel über ein stadtgebietsumfassendes Einzelhandelskonzept, das im Jahr 2012 fortgeschrieben und aktualisiert wurde. Hiernach sind an diesem Standort keine Einzelhandelsnutzungen mit zentrenrelevanten Waren zulässig. Die Liste ähnelt der voraufgelisteten Warengruppen der Stadt Krefeld, so dass hierzu vor allem Lebensmittel und Kleidung gehören.

Die Interessenten wurden darüber informiert, dass nach aktueller Planungsrechtlage z.B. ein großflächiger Lebensmitteleinzelhandel möglich ist, man aber sofort bei Eingang eines entsprechenden Antrages die Aufstellung eines Bebauungsplanes und eine Veränderungssperre beschließen würde. Auf diesem Wege konnten bisher die nicht gewünschten Interessenten abgewiesen werden. Konzeptkonforme Nutzungen wurden bisher nicht nachgefragt, so dass sich der Leerstand nun bereits über mehrere Monate hinzieht und sich die Situation durch eine weitere Gewerbeaufgabe in direkter Nachbarschaftslage auch nicht verbessert hat. Je länger die unbefriedigende Situation andauert, umso lauter werden die Stimmen, die von einer Ausnahme und damit Zulassung des Lebensmitteleinzelhandels an dieser Stelle sprechen. Würde eine solche Ausnahme zugelassen, weicht man die gesamte Argumentationskette eines solchen Konzeptes auf, was zur Folge haben kann, dass die rechtliche Grundlage einer gerichtlichen Auseinandersetzung auch an einem ganz anderen Standort des Stadtgebietes nicht mehr hält. Die Auswirkungen einer solchen Ausnahme werden in der aktuellen Rechtsprechung derzeit intensiv diskutiert, so dass sich hier in den nächsten Monaten und Jahren auch unterschiedliche Interpretationen ergeben können.

Einzelhandel heute aus gewerkschaftlicher Sicht

Kurzportrait des deutschen Einzelhandels

Der deutsche Einzelhandel betreibt eine riesige Vielfalt an Geschäften, Vertriebswegen und Verkaufsformen. Das Spektrum reicht von Aldi bis Zara, vom kleinen Selbständigen bis zum Weltkonzern. Mit rund 293.000 Unternehmen und mehr als 400.000 Betrieben erscheint der Einzelhandel als mittelständisch geprägte Branche – faktisch wird er aber von einigen wenigen Konzernen dominiert. Seit Jahren vollzieht sich in der Branche ein tiefgreifender Umbruch. Insolvenzen und Betriebsschließungen auf der einen Seite – Neueröffnungen, Übernahmen und Eigentümerwechsel auf der anderen. Ehemalige Hauptdarsteller (wie die Warenhäuser) spielen heute nur noch Nebenrollen; andere Akteure (vor allem Discounter und Onlinehandel) haben sich in den Vordergrund gedrängt. Was die einen gewinnen verlieren andere.

Unternehmen

In einer Sonderauswertung (Unternehmensregister, 2009) hat das Statistische Bundesamt ermittelt, dass rund 94 Prozent der 293.000 Unternehmen weniger als 10 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte haben. Drei von vier Unternehmen beschäftigen nur maximal 5 Personen. Auf der anderen Seite steht eine kleine Gruppe riesiger Handelskonzerne mit Hunderttausenden von Beschäftigten und Milliardenumsätzen. Ein Großteil des gesamten Umsatzes im Einzelhandel entfällt auf diese Topunternehmen. Zehn Prozent der Unternehmen erwirtschaften über achtzig Prozent des Gesamtumsatzes.

Beschäftigung

Der Einzelhandel zählt mit über 2,7 Millionen Menschen zu den größten Arbeitgebern in Deutschland. 72 Prozent der Beschäftigten sind weiblich. Die Zahl der Beschäftigten im Einzelhandel ist leicht rückläufig. Dabei setzt sich der Trend der letzten Jahre weiter fort: Es gibt immer weniger Vollzeitbeschäftigte (2008 51,2%) und immer mehr Minijobs, Leiharbeit, Fremdfirmen und Werkverträge und sachgrundlose Befristungen. Ein Drittel der Arbeitsplätze im Einzelhandel sind Minijobs (2008 34 %) Die größte Teilbranche ist der Lebensmitteleinzelhandel mit 926.000 Beschäftigten. Rund ein Viertel dieser Beschäftigten ist auf hunderttausende Kleinstunternehmen verteilt. Die anderen arbeiten bei riesigen Handelskonzernen. „Der Lebensmittelmarkt wird derzeit zu 85 Prozent bestimmt von einem Quartett aus Edeka, Rewe, der Schwarzgruppe (Lidl/Kaufland) und Aldi.“ (SZ 2./3. April 2015)

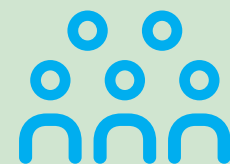
Umschichtungen im Konsum/Wettbewerb

Der Einzelhandelsumsatz entwickelte sich in den letzten Jahren deutlich schwächer als die privaten Konsumausgaben. Dagegen steigen die Ausgabenanteile für Energie, Gesundheit u.a. kontinuierlich an. Allein für „Wohnen“ müssen die priva-

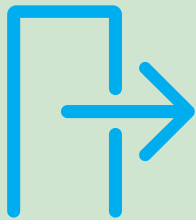
KAPITEL 7 GASTBEITRAG

Bernd Petri
ehemaliger Gewerk-
schaftssekretär von
ver.di und Mitglied im
Wirtschaftsausschuss
der Stadt Köln

**Einzelhandel wird von
wenigen Konzernen
dominiert**



Die Konkurrenz um diesen vorhandenen Umsatz wird schärfer



ten Haushalte heute mehr als ein Viertel der gesamten Ausgaben aufwenden. Für den Einzelhandel bleibt so tendenziell weniger übrig. Der Anteil des Einzelhandels am privaten Konsum ist von 35,2 Prozent im Jahre 1995 auf 28,4 Prozent im Jahre 2008 gesunken (HDE). Da der Umsatz weiterhin stagnieren wird, dreht sich der Wettbewerb um einen nahezu gleichbleibenden „Kuchen“: Die Konkurrenz um diesen vorhandenen Umsatz wird schärfer. Von Kannibalismus, Preiskrieg, Vernichtungskämpfen und Rabattschlachten ist da die Rede.

Die Unternehmen setzen verschiedene Instrumente und Methoden ein, um möglichst viel Umsatz in ihre Kassen zu lenken. Dazu zählen u.a. Werbung, Bedienung, Beratung, Service, Preis, Verkaufsfläche und Öffnungszeiten.

Vertriebsformenwandel

Die Einzelhandelsunternehmen setzen im Wettbewerb um die Gunst der Verbraucher verschiedene Vertriebsformen ein. Diese Betriebsformen unterscheiden sich in vielfacher Weise hinsichtlich der Größe der Verkaufsfläche, der Ausstattung, der Personalbesetzung, der Verkaufsform, des Sortiments, des Standorts u.v.a.

Die Anzahl der Vertriebsformen hat sich im Laufe der Jahre erhöht. Gab es vor 30 Jahren im Wesentlichen nur die Auswahl zwischen Fachgeschäften, Warenhäusern und Versandhandel, so findet man heute ein riesiges Spektrum unterschiedlichster Vertriebsmarken und Vertriebsformen: Fachgeschäfte, Spezialgeschäfte, SB-Warenhäuser, Kauf- und Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Supermärkte, Fachmärkte, Factory Outlets, Versandhandel, Shoppingcenter, Discounter, Onlinehandel, Tele-shopping, Secondhandshops. Die Vielfalt ist vorgetäuscht – das Bild stellt sich aus Kundensicht bunter dar, als es tatsächlich ist – Konzerne dominieren.

Seit Jahren ist eine starke Polarisierung des Konsums festzustellen. Gewinner sind einerseits die preisorientierten Vertriebsformen – und auf der anderen Seite die erlebnisorientierten, das Luxussegment ansprechenden Betriebstypen. Dagegen hat die breite Masse der Einzelhandelsunternehmen zwischen Billig- und Luxussegment erhebliche Profilierungsprobleme. Dieser Strukturwandel hat Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung in der gesamten Branche: Je mehr preisaggressive Anbieter zulasten personalintensiver Vertriebsformen Marktanteile gewinnen, desto weniger ArbeitnehmerInnen werden insgesamt gebraucht. Die Schwergewichte im deutschen Einzelhandel sind Konzernunternehmen. Deren Größe bedeutet Nachfragemacht gegenüber der Industrie: Je größer der Umsatz eines Unternehmens ist, desto günstiger die Einkaufskonditionen. Zudem: Regionale Dominanz im Lebensmitteleinzelhandel bedeutet zugleich Preissetzungsmacht, da der Verbraucher wenig Ausweichmöglichkeiten hat!

▷ Viele Einkaufspreise der kleinen Einzelhändler liegen über den Verkaufspreisen der Handelskonzerne.

Je mehr die Konzentration voranschreitet, desto mehr schlagen diese größenabhängigen Vorteile zu Buche, umso mehr verschlechtert sich damit auch die ökonomische Situation des mittelständischen Einzelhandels. Größe ist also ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil.

Verkaufsflächenexpansion

Trotz stagnierendem Umsatz wird die Verkaufsfläche im deutschen Einzelhandel immer weiter vergrößert. Waren es über viele Jahre die großflächigen SB-Waren-

häuser,so haben in der letzten Dekade vor allem die Discounter zur Verkaufsflächenexpansion beigetragen. Ihre Verkaufsfläche wuchs von 5,5 auf 10,5 Millionen Quadratmeter.

Derzeit beträgt die gesamte Verkaufsfläche im Einzelhandel 122 Millionen Quadratmeter und steigt weiter. In den letzten zwanzig Jahren ist diese Fläche um 58 Prozent gestiegen – gleichzeitig ist die Bevölkerung aber nur um 2,6 Prozent gewachsen. Der Einzelhandelsumsatz konnte mit dieser Entwicklung nicht mithalten. Rein rechnerisch gibt es 1,5 Quadratmeter Verkaufsfläche pro Kopf der Bevölkerung. Viel mehr als im europäischen Ausland! Als „ausreichend“ werden 1,0 Quadratmeter erachtet. Es gibt demnach eine riesige Überkapazität..

Betriebswirtschaftliche Konsequenz: Die Flächenproduktivität (Umsatz pro qm Verkaufsfläche) sinkt – und das seit vielen Jahren. Dadurch erhöht sich automatisch der Wettbewerbsdruck. Handelsexperten sehen darin die Kernproblematik der gesamten Branche.

Einzelhandelsverkaufsflächen in Deutschland (in Mio. qm)

Jahr	alte Bundesländer	neue Bundesländer	gesamt
1990	71	6	77
2000	91	18	109
2010	101	21	122

Obwohl es so viel (zu viel) Einzelhandelsfläche gibt, ist die räumliche Versorgung in den letzten Jahrzehnten eher schlechter geworden, da ein Großteil der Flächen auf der grünen Wiese entstanden ist. Dies und die enorme Flächenexpansion der Discounter hat vielen Händlern in der Innenstadt und in Wohngebietsnähe das Wasser abgegraben, genau wie auch Einkaufszentren und Factory-Outlet-Center.

(Neue) Standortkonkurrenz

Seit einiger Zeit nun wird die Innenstadt als Einzelhandelsstandort wieder attraktiv. Nun interessieren sich auch Discounter, Drogerie- und Verbrauchermärkte für innerstädtische Standorte. Zudem gibt es einen Trend zur Schaffung von Einkaufszentren in Citylagen. Die Anzahl der Shoppingcenter ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. 2010 gibt es bereits 428 solcher Objekte mit einer Verkaufsfläche von 13,5 Millionen Quadratmetern. Die Mehrzahl der Zentren läuft gut – entgegen dem allgemeinen Trend im Einzelhandel. Aber: Wie wirkt sich z.B. das Centro auf die Stadt Oberhausen aus? Die durchschnittliche Fläche der Center beträgt 31.000 qm. Wegen der heute bevorzugten Innenstadt- bzw. Stadtteilagen gibt es einen deutlichen Trend zu kleineren Flächen. Die räumliche Verteilung der Shoppingcenter sieht folgenderweise aus: Innenstadt 42 Prozent, Stadtteil 39 Prozent, Grüne Wiese 19 Prozent (EH-Institut).

Das mit weitem Abstand größte Betreiberunternehmen von Shoppingcentern ist die Otto-Tochter ECE. Sie ist 2014 mit 189 Einkaufsgalerien europäischer Marktführer und verfügt in einzelnen Regionen bereits über Monopolstellungen.

In der Innenstadt wird sich der Wettbewerb zwischen den traditionellen Einkaufsmeilen und Shoppingcentern weiter verschärfen und den Niedergang des mittelständischen Einzelhandels beschleunigen. Mehrere Handelskonzerne sind in vielen Zentren präsent, so z.B. die Metro-AG mit ihren Vertriebsschienen Kaufhof und

**122 Millionen
Quadratmeter
Einzelhandel**

**Entwicklung der
Flächen**

**Anzahl der
Shoppingcenter ist
gestiegen.**



Schwierige und prekäre Beschäftigungs- verhältnisse im Einzelhandel

Media/Saturn. In Verbindung mit den immer gleichen Textilfilialisten entwickelt sich so eine neue Uniformität.

Anmerkungen zu den Perspektiven gewerkschaftlicher Arbeit im Einzelhandel

Im Vergleich zur Industrie ist der Organisationsgrad im Einzelhandel gering. Dies hat verschiedene Ursachen. Die Rahmenbedingungen im Einzelhandel sind für eine gewerkschaftliche Arbeit schwieriger als in vielen anderen Bereichen:

- ▷ Die Beschäftigten sind auf hunderttausende Standorte verteilt.
- ▷ Der Niedriglohnanteil und die Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse sind sehr hoch.
- ▷ Selbst in Unternehmen mit guten Sozialstandards liegt die Fluktuationsrate oft bei 25 Prozent.
- ▷ Die versetzten Arbeitszeiten erschweren gemeinsames Handeln im Betrieb
- ▷ In der überwiegenden Mehrzahl der Kleinunternehmen und Kleinstbetriebe findet „Gewerkschaft“ überhaupt nicht statt.

Auf der anderen Seite gibt es einige riesige zentral geführte Konzerne mit Tausenden von Standorten. Auch hier ist Gewerkschaftsarbeit/Mitgliedergewinnung oft wahre Sisyphosarbeit, da in den meisten der Filialen nur wenige Menschen beschäftigt sind. Betriebsräte gibt es zwar fast in allen Bereichen und Teilbranchen des Einzelhandels. Allerdings ist die „Dichte“ der BR-Struktur sehr unterschiedlich. Eine gerade im Einzelhandel besondere Form ist die der regionalen Betriebsräte gem. § 3 BetrVG. Kritisch ist vor allem zu sehen, dass es bei den Marktführern im Discountbereich, Aldi und Lidl, nur sehr wenige Betriebsräte gibt. Fast gänzlich betriebsratsfrei ist der privatisierte Einzelhandel (Edeka/ Rewe) und der Elektroeinzelhandel. „Betriebsratsfreie Zonen“ zahlen sich für die Arbeitgeber aus, denn Personalkosten lassen sich am besten drücken, wenn niemand da ist, der sicherstellt, dass die verbrieften Rechte der Beschäftigten wahrgenommen werden.

Stärkung der betrieblichen Interessenvertretung

Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten im Einzelhandel braucht eine selbstbewusste und durchsetzungsstarke Interessenvertretung in den Betrieben, Unternehmen und Konzernen. Eine Kernaufgabe bleibt deshalb der Aufbau und die Beratung von gewerkschaftlich orientierten Betriebsräten. Im Interesse Aller muss es gelingen, die Schmutzkonkurrenz auf dem Rücken der Beschäftigten zu beenden. Dazu muss die Reichweite der Tarifverträge über neue gesetzliche Regeln zur Allgemeinverbindlichkeit verbessert werden. Das schafft auf der Personalseite gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Handelsunternehmen!

*Diese Zusammenfassung basiert auf einer Ausarbeitung von Dr. Jürgen Glaubitz:
„Die Zukunft des deutschen Handels“ Trends, Risiken, Potenziale
2010 Verdi b + b gGmbH*

Aufbau von Betriebsräten



Praxisbeispiele und ihre Umsetzung

KAPITEL 8

Nach der Darstellung der theoretischen Möglichkeiten informeller Planung sollen nun abschließend Praxisbeispiele aus Gemeinden und Städten unterschiedlicher Größenordnung vorgestellt werden. Dabei geht es vornehmlich nicht um die Inhalte der informellen Planungen, sondern vielmehr um die erarbeiteten Aussagen und die tatsächliche Umsetzung durch die Städte. Also eine Art Kontrolle dafür, was aus den angestrebten Zielen und Vorgaben auch durch Einwirken der Kommunalpolitik geworden ist. Hat man den Weg weiterverfolgt? Hat sich die Investition in das Gutachten oder Konzept gelohnt? Wurden Konzepte fortgeschrieben? Diese Fragen sollen im Folgenden für die Kleinstadt Hamminkeln, die Kreisstadt Wesel, das Oberzentrum Mönchengladbach beantwortet werden.

Hamminkeln – „Die junge Stadt mit Zukunft“

Mit diesem Slogan erhielt Hamminkeln im Januar 1995 die Stadtrechte. Aus einem Zusammenschluss aus ehemals sieben mehr oder minder eigenständigen Dörfern ist durch erheblichen Einwohnerzug eine Stadt geworden. In der Spitze verzeichnete Hamminkeln über 27.000 Einwohnern (2003) und hat damit die Stellung eines Mittelzentrums. Die aktuelle Einwohnerzahl zeigt mit rund 26.000 Einwohnern eine abnehmende Tendenz. Das besondere Merkmal der Stadt ist hierbei die Eigenständigkeit der einzelnen Dörfer, wobei kein Ortsteil mehr als 6.500 Einwohner aufweist. Aus diesem Grunde fällt es den Bewohnern der einzelnen „Dörfer“ immer noch schwer sich als eine Stadt zu verstehen. Vielmehr sind die Bestrebungen nach wie vor vorhanden seine Eigenständigkeit beizubehalten und zu verteidigen.

Diese Mentalität ist sicherlich auch auf andere Kleinstädte mit einer polyzentrischen Siedlungsstruktur übertragbar, so dass die Stadt Hamminkeln an dieser Stelle bewusst ausgewählt wurde. Das „Kirchturmdenken“ in den einzelnen Ortsteilen setzt sich in den Einzelhandelsstrukturen und auch im politischen Handeln fort. So ist es durchaus zu beobachten, dass bei brisanten politischen Entscheidungen nicht nach Parteibuch entschieden wird, sondern dörfliche Allianzen hinweg über alle vertretenen Parteien entstehen.

Im Bereich des Einzelhandels findet man fünf verschiedene Werbegemeinschaften, die sich entsprechend für ihren Ortsteil einsetzen. Es gibt durchaus Bestrebungen zu einem gemeinsamen Handeln, was angesichts der Lage zwischen den Mittelzentren Wesel und Bocholt notwendig ist, da diesen eine überregionale Ausstrahlungskraft attestiert wird. Hinzu kommt die zeitlich geringe Entfernung zu den Oberzentren des Ruhrgebietes mit Einzelhandelsagglomerationen wie Centro Oberhausen, die aufgrund der gut ausgebauten Infrastruktur von Bahn und Straße innerhalb von 30 Minuten erreicht werden kann. Allein durch die Einführung des „Schoko-Tickets“ an den weiterführenden Schulen wurde für die Schüler und Schülerinnen die Möglichkeit geschaffen, neben dem Weg zur Schule und zurück, für denselben Preis, so oft wie möglich oder auch nötig bis zum Centro zu gelangen. Ein Einkaufsparadies, das gerade auf die junge Kundschaft ausgerichtet ist.

Kirchturmdenken



Stadtmarketing-konzept

Aufgrund dieser mächtigen Konkurrenz und auch mit dem Ziel der Neuauflistung eines Flächennutzungsplanes entschied man sich 1999/2000 zu der externen Erarbeitung eines Stadtmarketingkonzeptes. Ziel war die Formulierung von Zielen und Leitbildern für die mittel- und langfristige Entwicklung der Stadt Hamminkeln, die dann in den vorbereitenden Bauleitplan (Flächennutzungsplan) umgesetzt werden sollten. Durch diese Umsetzung in die formelle Planung wären diese formulierten Ziele damit auch Vorgabe für die Änderung oder Neuauflistung von Bebauungsplänen.

Im ersten Zuge wurde eine Analyse der demographischen, städtebaulichen, wirtschaftlichen sowie der sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen (Ist-Situation) als Grundlage für die Ziel- und Leitbilddiskussion erhoben. Hieraus ergeben sich Vorgaben für die Erstellung eines Zielkataloges und den daraus resultierenden Leitbilddarstellungen. Sobald man sich über ein gemeinsames Leitbild einig war, sollte ein darauf abgestimmtes Handlungskonzept mit wesentlichen Schlüsselprojekten umgesetzt werden. Zeitnah sollten ausgewählte Schlüsselprojekte (Leuchttürme) für eine zügige Umsetzung präsentiert werden. Schon bei der Auswahl der Projekte taucht die Frage des Standortes auf. Welcher Ortsteil geht voran oder wird vielleicht sogar bevorzugt?

Mit dem Anstoßen der Projekte ist die Arbeit des externen Büros erledigt. Als weiteres Vorgehen wird der Stadtverwaltung und dem Rat die Beratung und Verabschiedung des Stadtmarketingkonzeptes durch die Politik einerseits und die Anerkennung des Stadtmarketingkonzeptes als Instrument für das künftige Handeln in Politik und Verwaltung andererseits empfohlen. Insgesamt werden folgende fünf kommunale Leitlinien für die Stadt Hamminkeln formuliert:

- ▷ Angepasste Siedlungsentwicklung und Erhalt der dörflichen Qualitäten
- ▷ Ausbau des Wirtschaftsstandortes und Förderung des Arbeitsplatzangebotes
- ▷ Gesicherte soziale und kulturelle Lebensbedingungen
- ▷ Förderung einer stadt- und sozialverträglichen Mobilität
- ▷ Nachhaltige Sicherung einer gesunden Umwelt

Wenn Sie die vorherigen Kapitel gelesen haben, erkennen Sie sicherlich die sehr allgemeine Formulierung, die sicherlich so auf jede Stadt in Deutschland übertragbar wäre. Die einzige Einschränkung ist der Erhalt der dörflichen Qualitäten, die aber gegebenenfalls auf die Qualitäten der einzelnen Stadtteile umgeschrieben werden könnte. Weiterhin tauchen die wichtigen Lebensbereiche für jede/n Bürger und Bürgerin einer Stadt wieder auf. Es geht um Wohnen und Wohnumfeld, Mobilität, Arbeitsplätze und Freizeitgestaltung. Im Ergebnis erhielt die Stadt Hamminkeln mit diesen Leitlinien keine neuen Erkenntnisse.

Szenarietechnik

Durch die Anwendung der bereits vorgestellten Szenarietechnik wurden im Anschluss zwei thematisch orientierte, alternative Entwicklungsmodelle erarbeitet, die sich in ihren Zielsetzungen für die Stadt grundsätzlich unterscheiden. Während man im ersten Szenario von einer wachstumsorientierten Entwicklung mit stärkerer Betonung des industriell-gewerblichen Sektors ausgeht, wird im zweiten Sze-

nario eine bestandsorientierte Entwicklung mit stärkerer Betonung des Freizeit- und Tourismussektors erwartet. Im Ergebnis zeigen nach Aussage der Gutachter beide Varianten mögliche Entwicklungsrichtungen auf, wodurch unterschiedliche Entwicklungschancen und -hemmnisse sowie Zielkonkurrenzen sichtbar und ihre Konsequenzen abschätzbar werden. Auf Grundlage eines Diskussionsprozesses in Politik, Verwaltung und Bürgerschaft wird darauf aufbauend ein konsensfähiges Leitbild aus Teilaspekten der beiden Szenarien entwickelt. Auf diesem Weg entsteht das Leitbild der kooperativen Aufgabenteilung. In diesem Fall also wirklich ein Leitbild, das nicht beliebig in jede Stadt oder Gemeinde übertragbar ist, sondern auf das Miteinander der einzelnen Ortsteile unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Stärken eingeht. Hierbei soll in der weiteren Siedlungsentwicklung die bestehende Zentrenstruktur schwerpunktmäßig innerhalb des Stadtgebietes erhalten bleiben. So einfach diese Aussage erscheint, steckt sie doch für die Stadt Hamminkeln voller Brisanz. In einer beigefügten Karte wurde nun ersichtlich, dass die Gutachter dem Ortsteil Hamminkeln als zentralem Ort und Sitz der Stadtverwaltung einen höheren Stellenwert eingeräumt haben als den gleichgroßen Ortsteilen Dingden und Mehrhoog, die am nördlichen bzw. westlichen Rand des Stadtgebietes liegen. Eine Einstufung, die von den entsprechenden Interessenvertretern dieser Ortsteile nicht geteilt wurde.



Im Weiteren wurden nun zielführende Maßnahmen aufgezeigt, die dieses Leitbild mit Leben füllen sollten. So wurde die Gründung eines Stadtmarketingvereins vorgeschlagen, um die Werbegemeinschaften noch enger mit der Stadt und untereinander zu verbinden und touristische Aktivitäten zu koordinieren. Hierzu gehörte auch die beabsichtigte Teilnahme am Landeswettbewerb „Ab in die Mitte“. Des Weiteren sollte das vorgelegte räumliche Konzept in einen neuen Flächennutzungsplan umgesetzt werden, um die bereits erläuterte Verbindlichkeit zu erreichen. Weitere vorgeschlagene Maßnahmen waren lokale Themenrouten wie Kultur- und Naturrouten, ein Kompetenzzentrum Agrartourismus mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen in diesem Bereich, die Einführung eines Bürgerbussystems, Seniorenwohnkonzepte und die Entwicklung von Bahnflächen

Das Stadtmarketingkonzept wurde 2001 in dieser Form vorgestellt. 14 Jahre später muss festgestellt werden, dass die genannten Ziele nicht erreicht wurden. Ein Verfahren zur Neuauufstellung des Flächennutzungsplanes wurde bis heute nicht eingeleitet. Am Landeswettbewerb „Ab in die Mitte“ hat weder ein Ortsteil noch die Gesamtstadt je teilgenommen. Themenrouten und Kompetenzzentrum wurden nicht ausgeführt und Bahnflächen nur im geringen Maße entwickelt. Allein im Bereich der Bürgerbusse haben sich zwei Vereine gegründet, die jeweils eine Linie mit Erfolg betreiben. In der Summe viel zu wenig für den erfolgten Aufwand.

Ziele nicht erreicht

Einzelhandelsgutachten der Kreisstadt Wesel

Die Siedlungsstruktur der Kreisstadt Wesel (60.500 Einwohner) unterscheidet sich wesentlich von der gleichberechtigten Dörferstruktur der Stadt Hamminkeln. Die Innenstadt ist der zentrale Siedlungskörper, der von mehreren Stadtteilen und Dörfern umgeben ist. Als Kreisstadt und Mittelzentrum verfügt Wesel über eine gut ausgebaute Infrastruktur. Mit 14.500 Einwohnern weist die Innenstadt einen hohen Wohnanteil aus. Eine Ringstraße grenzt die Innenstadt klar von den weiteren Siedlungsgebieten ab.

Die Stadt Wesel verfügt seit 2006 über ein Einzelhandelskonzept. Ziel des Konzeptes war es, für die Innenstadt und die Nahversorgungszentren die Entwicklung des Einzelhandels zu unterstützen und ihn aus diesen Gründen an anderen Standorten im Stadtgebiet auszuschließen. Hierzu wurden die innenstadtrelevanten Sortimente bestimmt und die Innenstadt sowie vier Nahversorgungsbereiche räumlich abgegrenzt, so dass Entscheidungen über Einzelhandelsvorhaben durch die Verwaltung und die Politik getroffen werden konnten. Da sich nach Auffassung der Verwaltung und des Rates in den vergangenen sechs Jahren das Einzelhandelskonzept bewährt hat, wurde es 2012 fortgeschrieben. Der Anlass, dieses Konzept zu überarbeiten, besteht einerseits in einigen sachlichen Änderungen und andererseits in den neuen gerichtlichen Anforderungen an ein Entwicklungskonzept des Einzelhandels.

Ziel des Einzelhandelskonzeptes war es und ist es auch bei der Überarbeitung, die Einzelhandelsentwicklung in der Innenstadt Wesels zu sichern und zu entwickeln. Die Nahversorgung in den Ortsteilen zu sichern und auszubauen und die Einzelhandelsentwicklung in den Gewerbegebieten der Stadt Wesel zu steuern. Nach der Zielformulierung wird im Einzelhandelsgutachten die Ist-Situation analysiert, wozu der Einzugsbereich, die Einzelhandelsflächen und Angebotsstruktur, die Versorgungsleistung der Sortimente und die bestehenden Nahversorgungszentren gehören.

Bei der Überarbeitung fällt in diesem Zusammenhang auf, dass man zum Großteil diese Analysedaten nicht neu erfasst hat, sondern auf das Ergebnis aus 2006 verweist. So heißt es in der Fortschreibung: „Die Ergebnisse der Passantenbefragung aus dem Jahr 2006 werden in ihren wichtigsten Dimensionen zusammengefasst. Auf eine erneute Befragung der Kunden wurde bewusst verzichtet, da sich in dem kurzen Zeitraum von fünf Jahren das grundsätzliche Verhaltensmuster bei den Konsumenten nur wenig verändert hat. Hinzu kommt, dass nur wenige neue, größere Einzelhandelsbetriebe in Wesel entstanden sind bzw. angesiedelt wurden.“ Dies ist schon verwunderlich, da sich innerhalb der sechs Jahre einiges in der Innenstadt verändert hat, z.B. wurde in diesem Zeitraum die Fußgängerzone vollständig umgebaut und damit die Aufenthaltsqualität erheblich gesteigert. Dagegen hat man alle Betriebe, die bereits 2006 befragt wurden erneut aufgesucht, um die Veränderungen zu erheben. Was sich hier erst einmal nach viel Arbeit und gründlicher Arbeit anhört, entpuppt sich bei den realen Zahlen schnell als eine fragwürdige Arbeitsmethode. Im Dezember 2011 und im Januar 2012 wurden gerade einmal zehn Gespräche mit Betriebsinhabern bzw. Geschäftsführern von Einzelhandelsbetrieben in Wesel geführt. Diese verteilten sich dann noch auf die Standorttypen Streulage, Nahversorgungsbereich und Innenstadt. Bei der Vielzahl

an Einzelhandelsbetrieben im Stadtgebiet Wesel ist diese Umfrage weder repräsentativ noch sind die Ergebnisse in irgendeiner Art und Weise zu gebrauchen.

Im Ergebnis bietet dann das Einzelhandelsgutachten auch wenig neue Aspekte. Steuerung der Weseler Einzelhandelsentwicklung wird über die Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung empfohlen. Das Ziel der Bauleitplanung ist es dabei, eine Störung der Einzelhandelsentwicklung in Wesel auszuschließen und in der Innenstadt ein attraktives Angebot zu schaffen und zu erhalten. In gleichem Maße gilt dies nach Aussage des Konzeptes für die fünf Nahversorgungsgebiete, die sich derzeit sehr stabil zeigen. Durch den Beschluss des Rates werden das Einzelhandelskonzept und insbesondere die Abgrenzungen der Innenstadt und der Nahversorgungsgebiete sowie die zulässigen Sortimente für diese Bereiche bestimmt. Die Weseler Liste der innenstadtrelevanten Warensortimente ähnelt dabei der Liste in den anderen Städten. Ansiedlungen, die im Konflikt zu diesem Konzept stehen, geben der Kommune das Recht ein solches Vorhaben abzuwehren und dies ist schließlich das eigentliche Ziel der Einzelhandelskonzepte.

Neben den aufgeführten Analyse­mängeln ist vor allem ein erhebliches Umsetzungsdefizit zu erkennen. In den Bauleitplänen, die seit 2006 erarbeitet und beschlossen worden sind, befindet sich kein einziger älterer Plan, der aufgrund der Ergebnisse des Einzelhandelsgutachten angepasst wurde. Lediglich bei der Neuaufstellung von einigen Gewerbegebietsbebauungsplänen sind innenstadtrelevante Warensortimente ausgeschlossen worden. Dies stellt aber kein Eingreifen in die vorhandene Einzelhandelsstruktur auf der grünen Wiese dar, sondern lediglich ein Eindämmen der weiteren Entwicklung. In der Summe aber zu wenig, um aktiv Einzelhandelspolitik zu betreiben, wie das in Kapitel 3 genannte Beispiel gezeigt hat.

Mönchengladbach: Siedlungsschwerpunkt am Bürger vorbei?

Die Stadt Mönchengladbach entwickelt sich weiter. Gerade erst hat ein neues Einkaufszentrum in der Innenstadt eröffnet. Schon vor Jahren wurden ein neues Fußballstadion und ein Hockeystadion für die damals anstehende Weltmeisterschaft am westlichen Stadtrand nahe der Bundesautobahn 61 neu gebaut. Dieser Nordpark genannte Bereich ist im Regionalplan als Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen worden, d.h. an dieser Stelle sollte ein neuer Ortsteil mit entsprechenden Einzelhandelsversorgungseinrichtungen entstehen.

Neben dem bereits angesiedelten Aldi und Edeka, wurden in Verwaltung und Rat weitere Ansiedlungen wie z.B. der Neubau eines Geschäftshauses mit 850 qm Verkaufsfläche (Drogerie), weiteren 1.200 qm Verkaufsfläche und 1.000 qm Büroflächen diskutiert. Der rechtskräftige Bebauungsplan weist aufgrund der bereits im Regionalplan dargestellten Bedeutung an dieser Stelle ein Kerngebiet (MK) mit textlichen Festsetzungen aus, die Angaben für den Einzelhandel in Bezug auf vorhabenunabhängige Warenkontingente machen.



*Baustoffhandel in
Mönchengladbach*

**Analysedaten nicht
neu erfasst**

Nordpark

Planung auf der grünen Wiese

Wenn man sich die Situation vor Ort ansieht, fühlt man sich an die planerischen Fehlgriffe in den fünf neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung erinnert. In Mönchengladbach handelt es sich allerdings nicht um die beleuchteten Straßen in einem Gewerbegebiet ohne Gewerbe, sondern um einen planerisch festgelegten Siedlungsschwerpunkt, der bisher gar nicht existierte und auch vorläufig nicht existieren wird. Die freien Wiesen sind über und über zugestellt mit Werbebanern und Plakatwänden, die eine Wohnbebauung anpreisen. Der Standort wird aus welchem Grund auch immer bis heute vom Bürger nicht angenommen. Ob es nun an der Nachbarschaftslage zu den sicherlich lärmintensiven Sportstätten oder an den Bodenpreisen liegt, ist nicht bekannt.

Ausgangspunkt der Planung war die grüne Wiese und damit eigentlich ein Standort, den man dem Einzelhandel nicht mehr zugestehen wollte, um die Innenstadtlagen zu stärken. Man hat die Einzelhandelsentwicklung mit der Verabschiedung von Bebauungsplänen auf städtischer Ebene unterstützt und die Verwaltung hat entsprechende Baugenehmigungen erteilt. Dieses Handeln ist auch nicht als falsch zu bezeichnen, da die Stadt Mönchengladbach den Willen des Regionalplanes umgesetzt hat und die Verwaltung auf der Grundlage eines rechtskräftigen Bebauungsplanes einen Bauantrag eines Investors nicht verhindern kann, wenn er

denn die Vorgaben des Bebauungsplanes einhält. Vielmehr ist nach den Gründen zu suchen, warum sich die Bevölkerung bisher diesem Standort entzieht.

Daraus resultiert dann die Frage, ob eine solche Planung noch zulässig sein kann, wenn sie das eigentliche städtebauliche Ziel verfehlt hat und gar kein Zentrum darstellt? Muss an dieser Stelle nicht auch der Regionalrat in Düsseldorf reagieren?

Parkplätze stehen ausreichend und kostenfrei zur Verfügung. Als Einkaufsstandort werden die Einzelhandelsangebote von den umliegenden Stadt-

teilen auch angenommen, was natürlich zu einem Kaufkraftverlust in diesen Stadtteilen führt. Da die Stadt nicht für die Vermarktung der Wohngrundstücke zuständig ist und die Entwicklung nicht erzwingen kann, muss abgewartet werden, wie sich die Entwicklung am Nordpark in Mönchengladbach fortsetzt. Im Ergebnis haben wir aber derzeit eine neue Einzelhandelsentwicklung auf der grünen Wiese mit rechtlicher Absolution.



Es geht auch anders: Einzelhandelsentwicklung mit Augenmaß

KAPITEL 9

Zugegeben, man kann bis zu diesem Zeitpunkt der Broschüre zu der Auffassung kommen, dass es bei der Einzelhandelsplanung und Zentrenentwicklung nicht rund läuft. Wieso machen wir uns dann überhaupt noch die Arbeit und lassen Konzepte erarbeiten und bezahlen Sie anschließend noch teuer? Dass es auch anders geht und sicherlich in vielen Städten auch positiv läuft, soll an Hand eines Beispiels aus der Stadt Köln aufgezeigt werden. Die Informationen stammen aus der Kurzfassung des Kölner Einzelhandels- und Zentrenkonzepts, dem Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Köln 2011/2012 sowie einem Interview mit dem zuständigen Sachbearbeiter.

Zentren- und Einzelhandelsförderung

Gerade in einer Großstadt wie Köln darf man sich beim Thema Einzelhandel nicht nur auf die eine City konzentrieren. Entsprechend umfangreich ist das Einzelhandels- und Zentrenkonzept, das auf über 1000 Seiten neben der Innenstadt auch die weiteren 79 Kölner Geschäftszentren begutachtet. Diese Bezirks- und Nahversorgungszentren dienen nicht nur der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen, sondern sind, wie in den vorherigen Kapiteln mehrfach rausgestellt, auch Kommunikations- und Identifikationsraum für seine Bewohner/innen.

Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Köln wurde am 17.12.2013 beschlossen. Als wichtigste Ziele des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes werden hiernach definiert:

- ▷ Förderung der Attraktivität der Kölner City als Oberzentrum der Region sowie als nationale und internationale Shoppingmetropole
- ▷ Schutz und Stärkung des gewachsenen vielfältigen Zentrumsystem
- ▷ Schutz und Stärkung der kleinen und großen Haupt- und Nebenzentren in ihrer Versorgungsfunktion sowie als Mittelpunkte des öffentlichen Lebens, der Identifikation und der Kommunikation
- ▷ Sicherung der wohnortnahen Versorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs
- ▷ Sonderentwicklungen im Einzelhandel frühzeitig zu erkennen und Integration in das Zentrumsystem

Diese Ziele sind nicht neu und ähneln natürlich den Vorgaben anderer Städte. Der positive Unterschied entsteht in Köln durch die nun weitergehenden Maßnahmen. So hat z. B. der Rat der Stadt Köln die Verwaltung beauftragt, einen Konsultationskreis Einzelhandel unter Einbezug der Interessenvertretungen des Einzelhandels einzurichten. Dieser Arbeitskreis berät und unterstützt die Verwaltung bei der Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes und wird voraussichtlich im Herbst dieses Jahres seine Arbeit aufnehmen.

Weiterhin hat man in Köln erkannt, dass mit der Verabschiedung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes die Arbeit nicht erledigt ist, sondern eigentlich erst beginnt. So stellt die Stadt Köln fest, dass „damit das vom Rat beschlossene Einzelhandelskonzept auch zukünftig ein verlässliches und im Konfliktfall auch gerichtsfestes Steuerungsinstrument sein kann, die zugrundeliegenden Bestandsdaten bezüglich Einzelhandel und zentrenorientierten Dienstleistungen regelmäßig aktualisiert werden müssen. Ebenso muss die Steuerungswirksamkeit des Konzeptes in der Praxis überprüft werden. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer wachsenden Konkurrenz des stationären Handels durch den rasant wachsenden Online-Handel geboten. Aus diesem Grund soll mit einer Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, inklusive einer vollständigen Aktualisierung der Datenbasis bereits in 2016 begonnen werden.“

Zentrenmanagement und -budget

Neben dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept setzt die Stadt Köln seit 2011 auf ein Zentrenmanagement (Beratung der örtlichen Interessengemeinschaften) und ein Zentrenbudget (Anschubfinanzierung vorbildlicher Initiativen zur Attraktivitätssteigerungen der Geschäftszentren).

Nach Auskunft des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik wurde hierzu eine zusätzliche Stelle zur Koordination der Geschäftszentrenförderung und des Initiativenmanagements eingerichtet. Das Aufgabengebiet des Zentrenmanagements liegt genau an der Schnittstelle der Stadtverwaltung zu den privaten Initiativen. Eine Anordnung, wie man sie von der Position des Citymanagers her kennt. Im Vordergrund der Tätigkeit steht das Bemühen, die Kommunikation und Kooperation zwischen der Verwaltung einerseits und den externen Akteuren andererseits zu verbessern.

Nach Informationen der Stadt Köln umfasst das Angebot des Zentrenmanagements die:

- ▷ konzeptionelle Betreuung und Beratung von Initiativen nach dem Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)
- ▷ Information und Beratung der örtlichen Werbegemeinschaften, Händler und Eigentümer zu den Aussagen und Handlungsempfehlungen des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes
- ▷ Förderung der Vernetzung und des Organisationsgrades örtlicher Händlerschaft, insbesondere in kleinen Nahversorgungszentren
- ▷ Beratung der örtlichen Einzelhändler und Eigentümer bzgl. Optimierung der Branchenstruktur, Kontaktvermittlung zu potenziellen Mietern
- ▷ Konzeption, Entwicklung und bei Bedarf auch Anschubfinanzierung kleinerer, zentrenstärkender Maßnahmen in Kooperation mit den örtlichen Initiativen
- ▷ Verbesserung der Kommunikation zwischen Eigentümern, Händlerschaft und Verwaltung bezüglich notwendiger Aufgaben im öffentlichen Raum und im Bereich Verkehrserschließung, Erreichbarkeit, ruhender Verkehr sowie die Koordination der städtischen Dienststellen bei zentrenfördernden Maßnahmen
- ▷ Organisation des Informationstransfers zwischen den örtlichen Akteuren des Einzelhandels

Die bisherigen Schwerpunkte dieser Aktivität waren in den vergangenen drei Jahren:

1. Vernetzung der lokalen Akteure, insbesondere Aktivierung der Immobilieneigentümer
2. Sicherung und Stärkung der Nahversorgungssituation in unterversorgten Stadtteilen
3. Belegungsmanagement
4. Standortmarketing

Beispielhaft für die Tätigkeit des Zentrenmanagements kann das Pilotprojekt „Aktivierung und Konzeptentwicklung zur Bildung der Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG) Kalker Hauptstraße“ genannt werden. Die lokale IG StandortGemeinschaft Kalk e.V. und die Stadt Köln sind im Rahmen des Projektes eine Kooperation eingegangen. Mit einem Landeszuschuss in Höhe von rd. 100.000,- Euro sowie jeweils 12.500,- Euro Ko-Finanzierung durch die Stadt Köln und den StandortGemeinschaft Kalk e.V. konnte ein externes Büro beauftragt werden, um diesen Prozess vorzubereiten und alle Voraussetzungen für die Bildung einer der ersten gesetzlichen Immobilien- und Standortgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen zu schaffen.“

Das Maßnahmenprogramm umfasste 10 Einzelmaßnahmen, wie z.B. ein Stadtteil Open Air Kino oder die Förderung der Außengastronomie. Im ersten Anlauf ist die Bildung einer Immobilien- und Standortgemeinschaft an der entsprechenden Widerspruchsquote der Grundstückseigentümer jedoch knapp gescheitert. Nach einer Novellierung dieser Quote auf Landesebene, besteht Hoffnung, das Ziel in einem zweiten Anlauf zu erreichen.

Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept zeigte der Verwaltung auch auf, in welchen Bereichen des Stadtgebietes sich eine Unterversorgung gerade im Lebensmittelpbereich ergibt. Hierbei wurden insbesondere der demografische Wandel und der zunehmende mobilitätseingeschränkte Teil der Bevölkerung berücksichtigt. Hieraus ergab sich für das Zentrenmanagement ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt. Lokale Akteure wurden durch ein Belegungsmanagement sowie Informationstransfer unterstützt. Weiterhin wurde ein sogenannter „rollender Supermarkt“ für die unterversorgten Bereiche vermittelt.



Flyer der Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG) Kalker Hauptstraße



*Der Laden der
StadtteilGenossenschaft
Vogelsang eG
Goldammerweg 26,
50829 Köln*

Anschubfinanzierung

großem Erfolg. Im September 2014 wurde der erste alternative, bürgerschaftlich getragene „Tante-Emma-Laden“ Kölns eröffnen. Er soll als Vorbild für weitere Viertel mit eingeschränkter Nahversorgung dienen.“

Das zweite Standbein der Weiterentwicklung des Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Köln ist das Zentrenbudget, das ebenfalls 2011 eingerichtet wurde. Mit diesem Instrument soll eine unterstützende Anschubfinanzierung für die örtlichen Interessengemeinschaften zur Stärkung ihrer Geschäftszentren verteilt werden. „Mit dem Zentrenbudget wird das Engagement der lokalen Akteure (Interessen-, Werbe- und Eigentümergemeinschaften, Bürgervereine, Aktionsgemeinschaften, u. ä. Interessenvertretungen) initiiert und honoriert.“ Neben diesem Zuschuss erhalten die lokalen Akteure ein entsprechendes Beratungsangebot. Bisher sind seit der Einführung des Budgets 2011 über 10 Initiativen örtlicher Geschäftsleute in den Genuss der Förderung gekommen. Beispiele für die sinnvolle Verwendung des Geldes ergeben sich z.B. durch den Aufbau von Internetseiten, Durchführung von Straßenfesten und der Aktualisierung eines Einkaufsführers.

Sie sehen am Ende dieser Broschüre, wenn eine Verwaltung sich engagiert, entsteht aus einem Konzept oder einem Gutachten nicht nur ein teures Schriftstück, sondern es kann der Beginn eines gemeinsamen Handels aller Akteure auf allen Ebenen sein. Es ist in Köln ganz klar ein Miteinander, statt eines Gegeneinander. Die Nachahmung wird dringend empfohlen.

Erfreulich ist auch das Ergebnis der Initiative aus dem Stadtteil Vogelsang. Die Veröffentlichung berichtet: „Hier wurde in Kooperation mit dem dort aktiven Seniorennetzwerk durch das Zentrenmanagement eine Machbarkeitsstudie für einen Bürgerladen – nach dem bundesweit prämierten Vorbild des DorV e.V. in Jülich Barmen – für den unterversorgten Stadtteil angeregt und durch einen Zuschuss aus dem Zentrenbudget finanziell unterstützt. Die Ergebnisse haben die Akteure vor Ort zur Gründung einer Stadtteilgenossenschaft ermutigt. Mit



- Q Artikel „Bald zwei Designer-Outlets im Bergischen?“ in der Rheinischen Post vom 16.12.14
- Q Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften NRW 2008
- Q Einzelhandelserlass NRW
- Q Landesentwicklungsplan NRW, sachlicher Teilplan: großflächiger Einzelhandel
- Q Internetseite der Stadt Aachen zur Immobilien- und Standortgemeinschaft Dahmengraben und Holzgraben
- Q Vademecum ISG – Arbeitshilfe des Netzwerk Innenstadt NRW für Immobilien- und Standortgemeinschaften in NRW
- Q Internetseite der ISG Hauptstraße in Bergisch-Galdbach
- Q Internetseite: Ab in die Mitte.de
- Q Futura Consult Dr. Kummer: „Krefelder Liste“, Eschweiler 2007
- Q Einzelhandelskonzept der Stadt Wesel 2012
- Q Stadtmarketingkonzept der Stadt Hamminkeln 2001
- Q Kurzfassung des Kölner Einzelhandels und Zentrenkonzepts, dem Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Köln 2011/2012
- Q Titelbild: Fotolia
- Q Eigene Fotos auf den Seiten 5, 12, 16, 25, 46, 53, 55, 60
- Q Bild Seite 19: pixelio
- Q Bilder Seite 30/31 und Seite 59: Stadt Köln

DER AUTOR



Herr Manfred Müser ist Diplom-Ingenieur der Raumplanung und hat sein Studium an der Universität Dortmund 1994 abgeschlossen. Nach einer einjährigen Tätigkeit im Planungsamt der Stadt Hamminkeln begann Herr Müser seine bis heute andauernde Tätigkeit als technischer Mitarbeiter der unteren Bauaufsicht der Stadt Wesel.

Weiterhin war Herr Müser viele Jahre als sachkundiger Bürger kommunalpolitisch in der Stadt Hamminkeln tätig. Des Weiteren unterrichtet Herr Müser seit dem Frühjahr 2009 am Studieninstitut Niederrhein in Krefeld als Dozent für Bau- und Planungsrecht in der Ausbildung von Angestelltenlehrgängen. In den letzten Jahren hat er seine Fortbildungstätigkeit auf die Studieninstitute in Dorsten, Köln, Münster und Soest erweitert und legt einen inhaltlichen Schwerpunkt auf die Fortbildung kommunaler Mitarbeiter/innen sowie Kommunalpolitiker/innen. In dieser Funktion ist Herr Müser inzwischen auch in Thüringen und Hessen tätig.

Weitere Informationen, Referenzen, Publikationen und Seminarangebote können der Internetseite www.dozent-mueser.de entnommen werden.

Alle Rechte vorbehalten. Reproduktionen, Speicherungen in Datenverarbeitungsanlagen, Wiedergabe auf elektronischen, fotomechanischen oder ähnlichen Wegen nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Copyrightinhabers.

Alle Fakten wurden nach bestem Wissen recherchiert. Redaktion und Verlag können jedoch für die Richtigkeit der Angaben keine Gewähr leisten. Der Verlag ist für Anregungen, Hinweise und Verbesserungsvorschlägen jederzeit dankbar.

Zuschriften bitte per Email an:

MMueser@t-online.de oder Vorstand@kopofonrw.de

Planungsrecht – (k)ein Buch mit sieben Siegeln

Verfasst von Dipl.-Ing. Manfred Muser



Stadt – Land Mobilität

Verfasst von Dipl.-Ing. Manfred Muser



Masterplan Kulturmetropole Ruhr auf dem Prüfstand



Dokumentation der Konferenz der Fraktion DIE LINKE im RVR
am 18. Juni 2011

DIE LINKE.
Kommunalarbeit NRW

Was können kommunale Wohnungsunternehmen leisten?

Soziale Wohnungspolitik in Wachstumsregionen
Materialien einer Tagung in Köln



Einstieg in die Kommunalpolitik

Aller Anfang muss nicht schwer sein

Verfasst von Dipl.-Ing. Manfred Müser



Zu beziehen:

kommunalpolitisches forum nrw e.v.

Hedwigstraße 30-32 · 47058 Duisburg

Tel: 0203 - 93 53 68 04

Fax: 0203 - 93 53 68 06

E-Mail: buero@kopofn-rnw.de