

REGIONALES EINZELHANDELSKONZEPT FÜR DAS ÖSTLICHE RUHRGEBIET UND ANGRENZENDE BEREICHE

FORTSCHRIBUNG 2007

KURZFASSUNG

BBE Unternehmensberatung GmbH
-Stadt-, Standort- und Immobilienentwicklung-
Dipl.-Kfm. Jörg Lehnerdt

Köln, im Juli 2007

BBE Unternehmensberatung GmbH
Postfach 25 04 25 / 50520 Köln
Agrippinawerft 30 / D-50678 Köln
Telefon-Zentrale: 0221 - 9 36 55-01
Telefax-Zentrale: 0221 - 9 36 55-101

info@bbeberatung.com
www.bbeberatung.com

Geschäftsführung:
Dipl.-Bw. Hilmar Juckel

Sitz der Gesellschaft: Köln
Registergericht Köln: HRB 1592

1 Ziele und Inhalte des Regionalen Einzelhandelskonzeptes

Ausgangssituation

Im „Östlichen Ruhrgebiet und angrenzenden Bereichen“ leben rd. 2,3 Mio. Menschen in 23 Kommunen unterschiedlicher Größe und Struktur. Bereits 2001 haben 19 von damals 21 beteiligten Kommunen das „Regionale Einzelhandelskonzept“ (REHK) unterzeichnet, das gemeinsam getragene Ziele sowie standardisierte Verfahren zur Beurteilung und ein hohes Maß an Transparenz bei Ansiedlungsfragen des großflächigen Einzelhandel in den Vordergrund stellt. Aus Sicht der Beteiligten und auch des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat sich das Konzept in der Praxis bewährt, sodass die BBE Unternehmensberatung (Köln) im September 2005 mit der Fortschreibung beauftragt wurde.

Diese wurde notwendig, weil sich wichtige Rahmenbedingungen verändert haben. Der demographische Wandel und die Dynamik der Einzelhandelsentwicklung machten eine Überprüfung und Aktualisierung der Datenbasis erforderlich. Anpassungen der einschlägigen gesetzlichen und landesplanerischen Grundlagen sowie der jüngeren Rechtsprechung waren zu berücksichtigen. Schließlich wurde der Kooperationsraum um die Städte Hattingen und Herne erweitert.

Der Druck auf die Innenstädte, Nebenzentren und Nahversorgungsstrukturen hält an, nach wie vor werden oft Standorte für Einzelhandelsvorhaben nachgefragt, deren Entwicklung für die integrierten Lagen von Nachteil wäre. Standortanforderungen und Betriebsformen des Einzelhandels unterliegen weiterhin einem dynamischen Wandel, auf den kommunale und regionale Planung reagieren muss.

Das REHK schlägt eine Strategie zum Umgang mit dieser Herausforderung vor. Wichtigstes Ziel ist dabei die nachhaltige Sicherung erwünschter und grundsätzlich marktfähiger Standorte in einem stagnierenden Gesamtmarkt.

Zielsetzung

Das REHK ist ein Beitrag zur Sicherung und Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Region. Vorbild bleibt trotz unterschiedlicher städtebaulicher und struktureller Vorausset-

zungen in den einzelnen Kommunen die „Europäische Stadt“ mit einer Konzentration und Mischung von Einzelhandel, Kultur, Gastronomie, Dienstleistungen und Wohnen an zentralen Standorten.

Die wohnortnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs soll auch in Zukunft möglichst flächendeckend erfolgen. Standortentscheidungen sollen auch dann einem einheitlichen Qualitätsmaßstab gerecht werden, wenn sie keine überörtliche Bedeutung haben.

Regional bedeutsame Einzelhandelsbetriebe oder Einkaufszentren sollen nach klaren Kriterien bewertet und bei deren Einhaltung schneller und mit weniger Abstimmungsaufwand realisiert werden.

Vorgehensweise bei der Fortschreibung 2006

Zwischen September 2005 und Juni 2006 wurden die Erfahrungen mit dem REHK seit 2001 ausgewertet. In persönlichen Gesprächen mit allen Kommunen, der Bezirksregierung Arnsberg, den IHKn und des Einzelhandelsverbandes Westfalen-Mitte wurde an zahlreichen Praxisfällen diskutiert, inwieweit das REHK die erwünschte Steuerungswirkung tatsächlich entfalten konnte.

Die Basisdaten zu Bevölkerung, Kaufkraft und Einzelhandelsstrukturen wurden aktualisiert und soweit möglich für das Jahr 2015 prognostiziert.

In mehreren Arbeitskreissitzungen und zahlreichen Einzelgesprächen wurden die im REHK 2001 dargestellten Ziele und Verfahren an die aktuellen Herausforderungen angepasst.

2 Rahmenbedingungen

Raumstrukturen und Bevölkerungsentwicklung

Der Untersuchungsraum umfasst die Oberzentren Bochum, Dortmund und Hagen sowie 17 Mittelzentren und drei Grundzentren. Mit Ausnahme der Stadt Werl gehören alle Kommunen der „Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr“ an.

Die Bevölkerungszahl dieses Raumes ist im Zeitraum 2001-2006 um rd. 34.000 Einwohner auf rd. 2,33 Mio. Einwohner zurückgegangen und wird weiter sinken – je nach Prognose-

variante wird sie im Jahr 2015 bei 2,22 - 2,26 Mio. liegen. Die Basis für Einzelhandelskaufkraft und -Umsatz wird damit geringer.

Hinzu kommt die Alterung der Bevölkerung mit allen damit einhergehenden Herausforderungen. Es wird mehr Single-Haushalte geben, mehr Menschen mit „Migrationshintergrund“ und voraussichtlich auch eine veränderte Mobilität.

Einzelhandelsrelevante Kaufkraft und Entwicklungstrends

Im Jahr 2006 standen der Bevölkerung der Region pro Kopf rd. 5.010 € für Einkäufe zur Verfügung, damit wurden lediglich 98 % des Bundesdurchschnitts erreicht. Dabei zeigte sich ein deutliches Gefälle zwischen Herdecke (112 %) und Bergkamen (90 %). Die Arbeitslosigkeit liegt in weiten Teilen der Region immer noch über dem Niveau von NRW und Deutschland, dabei sind Ausländer überdurchschnittlich betroffen.

Das gesamte einzelhandelsrelevante Kaufkraftpotenzial erreichte rd. 11,7 Mrd. €, ein Rückgang gegenüber dem Jahr 2000 um rd. 0,6 Mrd. €. Reales Wachstum ist bis 2015 nicht zu erwarten.

Nach aktuellen Erkenntnissen der BBE Marktforschung wollen die Konsumenten ihre Grundbedürfnisse auch in Zukunft effizient und preisgünstig erfüllen, legen aber gleichzeitig zunehmenden Wert auf Gesundheit/Wellness, individuelle Ansprache und bestmögliche Vernetzung über elektronische Medien. Vor allem Ältere und Singles suchen über den Einkauf auch die Begegnung mit Mitmenschen. In der Konsequenz werden sowohl effiziente Vertriebssysteme (Discounter, Fachmärkte) Marktanteile gewinnen, als auch zielgruppen- und lifestyleorientierte Formate. Die traditionelle „Mitte“ und der nicht kooperierende „Einzel“-Händler haben keine Zukunftsperspektive.

Planungsrechtlicher Rahmen

Nach dem „CentrO“-Urteil war in NRW eine Novellierung des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) erforderlich, da dem für Einzelhandel maßgeblichen § 24 Abs. 3 die erforderliche Qualität eines raumordnerischen Zieles abgesprochen wurde. Statt einer Zuordnung zu Siedlungsschwerpunkten ist nunmehr die Lage in „Zentralen Versorgungsbereichen“ wesentliches Zulässigkeitskriterium für großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevantem Sortimentsschwerpunkt.

Regionalen Einzelhandelskonzepten kommt nun eine strategische Bedeutung zu, denn ein Abweichen von zentralen Vorgaben des neuen § 24 a LEPro ist nur auf ihrer Basis möglich, insbesondere zur Ausgestaltung zentraler Versorgungsbereiche, zu Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory Outlet Center) und zu den Beschränkungen für Sondergebiete mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen.

3 Einzelhandelssituation in der Untersuchungsregion

Angebotsstruktur und -entwicklung

Im „Östlichen Ruhrgebiet und angrenzenden Bereichen“ gab es im Jahr 2006 eine Gesamtverkaufsfläche von rd. 3,5 Mio. m². Davon lagen allein 2,6 Mio. m² in den rd. 1.400 Betrieben mit mindestens 500 m². Auf die vier größten Städte im Untersuchungsraum – Dortmund, Bochum, Hagen und Hamm – entfielen allein rd. 1,6 Mio. m². Bei den 34 Betrieben mit einer Verkaufsfläche von mindestens 10.000 m² handelt es sich überwiegend um Baumärkte und Möbelhäuser.

Erstmals wurden auch Anbieter unterhalb der Großflächigkeit (500 bis unter 800 m² VKF) erfasst, zumeist Lebensmittel-Supermärkte, -Discounter und Getränkefachmärkte, deren „Boom“ bei Verlagerungen und Erweiterungen offenbar noch längst nicht abgeschlossen ist.

Auf den gesamten Raum bezogen haben sich die Verkaufsflächen in Betrieben ab 1.000 m² (für kleinere Betriebe liegen keine Vergleichsdaten vor) seit 2001 um rd. 73.000 m² erhöht. Zuwächse gab es v.a. in Bergkamen, Bochum und Werl.

Umsatz und Zentralität

Bei einem Einzelhandelsumsatz von rd. 11,6 Mrd. € im Jahr 2006 erreichte der Untersuchungsraum eine Zentralität von 104 %. Überdurchschnittliche Werte erreichten v.a. Städte mit regional bedeutsamen Möbelstandorten, darunter Werl (146 %), Kamen (137 %) und Witten (122 %). Deutlich unter dem Schnitt lagen hingegen einige kleinere Kommunen, insbesondere Fröndenberg (51 %), Wetter (55 %) und Herdecke (64 %) ohne ausgeprägte Strukturen mit großflächigem Einzelhandel.

4 Regionales Standort- und Sortimentskonzept

Einzelhandelskonzepte auf kommunaler Ebene

Für nahezu alle 23 Kommunen im Untersuchungsraum liegen hinreichend aktuelle kommunale Einzelhandelskonzepte (bzw. „Masterpläne“ / Zentrenkonzepte) vor, vielfach bereits als Fortschreibung früherer Konzepte. In den meisten Fällen sind sie bereits durch Beschlüsse des Rates zur Grundlage der kommunalen Standortpolitik für den Einzelhandel erklärt worden, in einigen Fällen ist ein solcher Beschluss abzusehen.

In Zielsetzung und Methodik unterscheiden sich diese Konzepte zum Teil: Während einige aus einer angestrebten Kaufkraftbindungsquote unter bestimmten Annahmen Verkaufsflächen-„Bedarf“ für die Zukunft ableiten und Planvorhaben dagegen aufrechnen, definieren andere zunächst qualitative Ziele und privilegierte Standorte, um auf dieser Basis die Einstufung von Planvorhaben vorzunehmen. In einigen Fällen werden beide Ansätze kombiniert.

Bei der Beurteilung von Vorhaben tauchen regelmäßig Konflikte zwischen den Standortzielen der kommunalen Konzepte und der im Einzelfall meist nachweisbaren „Verträglichkeit“ i.S. von § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. § 34 Abs. 3 BauGB auf.

Andererseits entsprechen die kommunalen Konzepte hinsichtlich ihrer Standortziele weitgehend der Logik des REHK, indem sie die Privilegierung integrierter Standorte in den Vordergrund stellen.

Leitvorstellungen zur Standortentwicklung

Kerngedanke des REHK ist die Fokussierung der Einzelhandelsentwicklung auf zentrale Versorgungsbereiche, deren räumliche Abgrenzung und hierarchische Einordnung in das regionale Zentrensystem in Abstimmung mit den Kommunen und unter weitgehender Übernahme der entsprechenden Festlegungen aus kommunalen Konzepten erfolgen konnte.

Entscheidende Kriterien sind dabei nicht allein die Einwohnerzahl oder die zentralörtliche Bedeutung, sondern auch die städtebaulichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für Angebotsvielfalt und Versorgungsqualität.

Obwohl das Östliche Ruhrgebiet ein polyzentrischer Raum ist, kann es bei einigen Einzelhandelsbranchen (v.a. Möbel, Baumarkt/Gartencenter) nur mit regional bedeutsamen Angebotsschwerpunkten im Wettbewerb mit Nachbarregionen bestehen. „Großstadttypische“

zentrenrelevante Angebote wie Einkaufszentren, Kauf- und Warenhäuser und großflächige Anbieter von Bekleidung, Schuhe, Sport und Elektro sollen aber auch weiterhin auf die Kernbereiche der Innenstädte konzentriert werden.

Nahversorgung ist insofern ein regionales Thema, als die Standortpolitik bei SB-Warenhäusern und Verbrauchermärkten Einfluss auf die Marktchancen kleinerer Betriebe (Supermärkte, Discounter) nimmt, für deren Beurteilung ein einheitlicher Qualitätsstandard vorgeschlagen wird.

Regionales Zentrensystem

Das regionale Zentrensystem umfasst eine dreistufige Hierarchie aus zentralen Versorgungsbereichen (A-, B- und C-Zentren) sowie Ergänzungsstandorte für Möbel/Einrichtung und Baumärkte/Gartencenter bzw. sonstige (teil-)regional bedeutsame Einzelhandelschwerpunkte.

Während der weit überwiegende Anteil der Verkaufsflächen zentrenrelevanter Anbieter (Textil/Schuhe, Warenhäuser) tatsächlich in zentralen Versorgungsbereichen liegt, verteilen sich Anbieter von Nahrungs- und Genussmitteln meist an sonstigen, überwiegend städtebaulich integrierten Standorten. (Teil-)regional bedeutsame Ergänzungsstandorte wurden i.d. Regel in Anlehnung an den vorhandenen Besitz mit größeren Möbel-/Einrichtungsanbietern und Baumärkten/Gartencentern definiert.

Aktuelle Planvorhaben

In der aktuellen Diskussion (Stand Juli 2007) sind 54 Planvorhaben (ab 500 m² VKF) mit einem potenziellen Verkaufsflächenzuwachs von rd. 234.000 m². Gegenüber dem Bestand bedeutet dies einen Zuwachs von rd. 9 %, allerdings gilt lediglich ein Fünftel dieses Volumens als „sicher“. Die stärksten Zuwächse ergäben sich demzufolge in Witten (Bauhaus, Stadtgalerie), Dortmund (3do bzw. Alternativen), Werl (Erweiterung Turflon) und Hagen (FOC Brandt-Gelände).

Sortimentskonzept

Auf Basis der vorgefundenen Strukturen und unter Würdigung der kommunalen Zielsetzungen zu zentralen Versorgungsbereichen wurde ein detaillierter Vorschlag zur Festsetzung nahversorgungs- und zentrenrelevanter Sortimente entwickelt. Für die meisten dieser Sortimente ist eine Einstufung als zentrenrelevant für den gesamten Untersuchungsraum dem-

zufolge plausibel, für einige sind kommunale Abweichungen nachvollziehbar. Rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich jeweils erst dann, wenn eine entsprechende Festlegung auf kommunaler Ebene erfolgt ist. Hierzu sollen sich die Kommunen aber im Rahmen des REHK verpflichten.

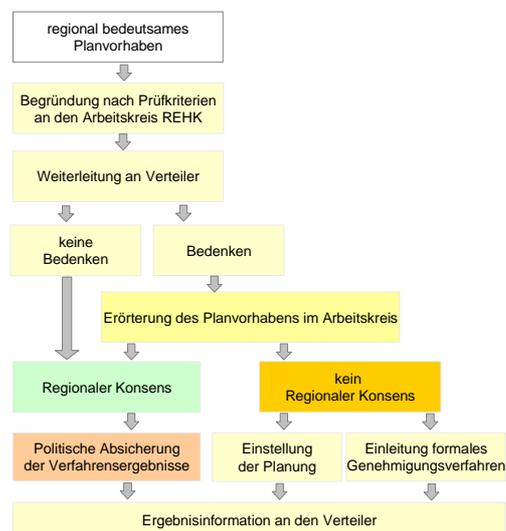
5 Abstimmung von Planvorhaben

„Regionaler Konsens“

Der „Regionale Konsens“ bezieht sich auf die gemeinsamen Ziele zur Einzelhandelsentwicklung und auf die Bewertung regional bedeutsamer Standorte. Planvorhaben sollen nach vereinbarten Kriterien beurteilt werden. Im Detail erfolgt eine Verständigung über die räumliche Festlegung zentraler Versorgungsbereiche, die Definition zentren- und nahversorgungsrelevanter Sortimente sowie gegenseitige Informations- und Nachweispflichten unter Anwendung der vereinbarten Prüfverfahren und Kriterien.

Das Konsensverfahren ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt.

Ablauf zur Feststellung des „Regionalen Konsens“



Quelle: eigene Darstellung

Zunächst informiert die planende Kommune betroffene Nachbarn und idealerweise auch bereits IHK, Bezirksregierung und EHV über das Vorhaben. Ein dazu entwickeltes Formular er-

leichtert die kompakte Darstellung der für einen Regionalen Konsens nachzuweisenden Sachverhalte. Falls innerhalb von vier Wochen kein Widerspruch erfolgt, gilt das Vorhaben als konsensfähig. Die planende Kommune erhält die Gelegenheit, mögliche Bedenken im Rahmen der Erörterung im Arbeitskreis kurzfristig auszuräumen.

Soweit dazu Gutachten eingeholt werden, müssen diese vereinbarten Anforderungskriterien genügen.

Die wesentlichen Prüfkriterien zur Einstufung und Bewertung der Konsensfähigkeit eines Vorhabens sind grundsätzlich

- Sortimentsschwerpunkt (Nahversorgungs-/Zentrenrelevanz)
- Standortqualität (zentraler Versorgungsbereich, Ergänzungsstandort oder sonstiger Standort)
- Tragfähigkeit (im zu versorgenden Gebiet)
- „negative Auswirkungen“ (nach § 11 Abs. 3 BauNVO)
- Umsatz-Kaufkraft-Relation (Gesamtumsatz in einem Sortimentsbereich nach Realisierung des Planvorhabens im Verhältnis zur entsprechenden Kaufkraft)
- Umsatzanteil mit Auswärtigen (Anteil des prognostizierten Umsatzes eines Planvorhabens, der mit Kunden von außerhalb der planenden Kommune oder des ggf. vereinbarten Verbundgebietes mehrerer Kommunen erzielt wird)

In Abhängigkeit vom Sortimentsschwerpunkt eines Planvorhabens müssen die jeweils relevanten Kriterien für einen „Regionalen Konsens“ erfüllt sein.

Vorhaben mit **zentrenrelevantem** Sortimentsschwerpunkt sind innerhalb zentraler Versorgungsbereiche konsensfähig, soweit der erwartete Umsatz bei keinem Sortiment über der Kaufkraft im zu versorgenden Gebiet (Kommune oder Stadtbezirk) liegt. Für Einkaufs- und Fachmarktzentren außerhalb gilt Bestandsschutz.

Größere Vorhaben mit **nahversorgungsrelevantem** Schwerpunkt (SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte ab 1.500 m² VKF) sind konsensfähig, wenn sie in zentralen Versorgungsbereichen liegen und dort die Tragfähigkeit nachgewiesen wird bzw. wenn sie in sons-

tigen Nahversorgungsschwerpunkten liegen, in deren Nahbereich tragfähig sind und negative Auswirkungen (i.S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO) nicht zu erwarten sind.

Für kleinere Vorhaben mit nahversorgungsrelevantem Sortimentsschwerpunkt (v.a. Supermärkte, Discounter) gilt ein „Qualitätsstandard“, der bei Standorten in zentralen Versorgungsbereichen grundsätzlich erfüllt ist. In Nahversorgungsschwerpunkten und an sonstigen integrierten Standorten muss die Tragfähigkeit nachgewiesen werden, von letzteren dürfen zudem keine negativen Auswirkungen zu erwarten sein.

Baumärkte und Gartencenter müssen für einen Regionalen Konsens die Umsatz-Kaufkraft-Relation (max. 100 %) und den Umsatzanteil mit Auswärtigen (max. 20 %) einhalten. Die Randsortimente sind auf 10 % begrenzt, dazu gibt es Obergrenzen für Einzelsortimente. In anerkannten teilregionalen Ergänzungstandorten besteht die Möglichkeit, die Umsatz-Kaufkraft-Relation und den Umsatzanteil mit Auswärtigen für ein über die planende Kommune hinausgehendes Gebiet zu beziehen, soweit die betroffenen Nachbarkommunen dies akzeptieren.

Möbelhäuser und Einrichtungscenter unterliegen an anerkannten regional bedeutsamen Ergänzungsstandorten lediglich einer Begrenzung der Randsortimente (analog zu Baumärkten und Gartencentern). An allen sonstigen Standorten müssen aber zusätzlich die Umsatz-Kaufkraft-Relation und der Umsatzanteil mit Auswärtigen berücksichtigt werden.

6 Anwendung in der Praxis

Erfahrungen mit dem REHK seit 2001

Die kontinuierliche, vertrauensvolle und an der Sache orientierte Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure ist offenbar der wesentliche Grund dafür, dass das 2001 vereinbarte REHK erfolgreich war. Gravierende Verstöße gegen die Vereinbarungen sind nicht festgestellt worden, Konfliktfälle konnten in der Regel gelöst werden.

Offenbar ist es auch gelungen, aussichtslose Planvorhaben im Vorfeld auszufiltern und damit Verwaltungskapazitäten und Zeit zu sparen.

Wichtige Beispiele erfolgreicher Konsensfindung waren die Verlagerung eines Einrichtungshauses (IKEA) in Kamen, die Entwicklung eines Nahversorgungsschwerpunktes in Dort-

mund-Derne/Gneisenau (unweit der Stadtgrenze zu Lünen), die Ansiedlung eines Verbrauchermarktes (Kaufland) in Lünen, die gemeinsame Stellungnahme zu einem geplanten Einzelhandels- und Freizeitgroßprojekt (Xscape) in Castrop-Rauxel, die Bewertung eines geplanten Designer Outlet Centers in Lünen sowie der Umgang mit regional bedeutsamen Planungen außerhalb des Untersuchungsraumes.

Aktuelle Fallbeispiele aus der Region

Im Rahmen der Fortschreibung des REHK wurde exemplarisch eine Einstufung und Bewertung aller Planvorhaben in der Region mit einer potenziellen Verkaufsfläche von zusätzlich mindestens 5.000 m² vorgenommen.

In den meisten Fällen handelt es sich dabei um voraussichtlich konsensfähige Planungen. So erfüllen die hier diskutierten Vorhaben 3do bzw. Alternativen (Dortmund), Erweiterung Möbel Turflon (Werl), Bauhaus (Witten), Stadtgalerie (Witten), Westfalia-Gelände (Herdecke), Reschop-Carré (Hattingen), Erweiterung Möbel Ostermann (Witten), Baumarkt Hellweg und Gartencenter Augsburg (Hagen), Bahnhofsquartier (Wetter), Erweiterung „Maxi-Center“ (Hamm-Werries) und Bahnhofsvorplatz (Schwerte) grundsätzlich die jeweiligen Konsenskriterien. Im Einzelfall ist dabei aber eine Präzisierung und ggf. Anpassung der Verkaufsflächen erforderlich. Für ein in Hagen geplantes Factory Outlet Center können die Konsenskriterien hingegen derzeit nicht erfüllt werden.