

## ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

**Amt/Eigenbetrieb:**

61 Fachbereich Stadtentwicklung, Planen und Wohnen

**Beteiligt:****Betreff:**

Aufstellung eines Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes für die Stadt Hagen

**Beratungsfolge:**

08.06.2006 Haupt- und Finanzausschuss

20.06.2006 Stadtentwicklungsausschuss

22.06.2006 Rat der Stadt Hagen

**Beschlussfassung:**

Rat der Stadt Hagen

**Beschlussvorschlag:**

Der Rat der Stadt Hagen beschließt die Erarbeitung eines gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeptes.

Die Erarbeitung des Konzeptes soll durch einen Arbeitskreis begleitet werden, der aus Vertretern /Vertreterinnen der Politik, SIHK, Einzelhandelsverband und örtlichen Unternehmen besteht.

Die Erstellung des Konzeptes ist bis September 2007 abzuschließen.

Der rasante Strukturwandel im Einzelhandel, wirtschaftliche und demografische Verschiebungen verändern die Einzelhandelslandschaft und hier insbesondere die Standortwahl der Einzelhandelsbetriebe abseits unserer gewachsenen Innenstädte, Neben- und Quartierszentren.

Nicht nur die erfolgreichen Investitionen in der Hagener City müssen flankiert werden durch eine konsequente Standort- und Ansiedlungspolitik. Der Einzelhandel ist Visitenkarte und Imagefaktor einer Stadt und mit seinen zahlreichen Arbeits- und Ausbildungsplätzen ein bedeutender Wirtschaftsfaktor.

Aufgabe eines Einzelhandelskonzeptes ist es somit, die stadtbildprägende Kraft des Einzelhandels in einer Weise zu lenken, dass sie eine nachhaltig positive Wirkung auf unsere Stadtentwicklung entfaltet. Dies beinhaltet insbesondere Strategien zur Erhaltung der Stadt- und Ortskerne sowie die Sicherung der wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Gleichzeitig sollen aber auch den aktuellen Entwicklungstendenzen im Einzelhandelsbereich ein hinreichender Raum zur Entfaltung eingeräumt werden.

Durch den Beschluss des Rates der Stadt Hagen zur Neuauufstellung des Flächennutzungsplans rückt auch der Einzelhandel mit seiner räumlich funktionalen Bedeutung für die Stadtentwicklung in die Diskussion. Die Erarbeitung eines Einzelhandelskonzeptes ist somit auch ein wesentlicher Baustein im Rahmen der Neuauufstellung des FNP`s.

Darüber hinaus fordert die aktuelle Rechtslage Einzelhandelskonzepte als fundierte Grundlage für Entscheidungen zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung.

Wesentliche Zielsetzung des Einzelhandelskonzeptes ist somit die Beantwortung der Frage, wie die Stadt Hagen eine städtebaulich verträgliche, sozial und ökologisch ausgeglichene sowie wirtschaftliche Einzelhandelslandschaft schaffen, erhalten und steuern kann.

Nach Vorstellung der Angebote und Abstimmung mit der SIHK und dem Einzelhandelsverband gibt es einen entsprechenden Vergabevorschlag. Eine entsprechende Vergabevorlage läuft zeitlich parallel. Der Kostenrahmen beträgt 67.800 Euro und soll aus vorhandenen Haushaltsmitteln des Ressorts Stadtplanung finanziert werden.

Ein intensiver Kommunikationsprozess während der Erarbeitung des Konzeptes mit allen Akteuren ist unbedingt erforderlich.

Die Einrichtung eines Gremiums nach dem Beispiel des „Konsultationskreises“ in Dortmund zur erfolgreichen Umsetzung des zukünftigen Konzeptes wird ausdrücklich empfohlen.

## **Ausgangssituation**

### **1.1 Veränderungen der Einzelhandelslandschaft**

Der Strukturwandel im Einzelhandel hält, obwohl schon mehr als 3 Jahrzehnte andauernd und in diesem Zeitraum mehrfach für beendet erklärt, weiter an. Waren es in den 80er und 90er Jahren die Fachmärkte und die Diversifizierung der Sortimente und Betriebskonzepte, so sind es seit Ende der 90er Jahre neben den großmaßstäblichen Shopping-Centern insbesondere die discountorientierten Vertriebsketten und Betriebe, die massiv auf den deutschen Einzelhandelsmarkt drängen.

Herausragendes Beispiel in diesem Kontext sind sicherlich die Lebensmitteldiscounter, die gleich mehrere Strategien in ihren Betriebskonzepten vereinigen: in der Regel autokundenorientierte Standortwahl mit ausreichenden Stellplätzen; preisaggressiv im Kernsortiment Lebensmittel sowie gezielte Sortimentsergänzungen („Aktionsartikel“), die dann nicht selten Marktanteile von bis zu 50% für den Angebotszeitraum erreichen und somit in erhebliche Konkurrenz zu den anderen Anbietern in den jeweiligen Warengruppen treten.

Es entstanden und entstehen immer noch zahlreiche Einzelhandelsstandorte außerhalb der gewachsenen Zentrenstrukturen, die wiederum in zahlreichen Fällen dazu geführt haben, dass die Zentren sowohl in ihrer Attraktivität als auch in ihrer ökonomischen Bedeutung (auch für andere innenstadtrelevante Nutzungen) an Bedeutung verloren haben.

Ebenso hat das ehemals dichte Netz der wohnungsnahen Grundversorgung in vielen Regionen Deutschlands erheblich unter dieser Entwicklung an Bedeutung verloren.

Ähnliches gilt, wenngleich nicht ganz so aggressiv auftretend, für Fachmärkte. Auch sie suchen nach wie vor all zu häufig Standorte außerhalb der unmittelbaren Zentren und können somit einen weiteren Bedeutungsverlust gewachsener und häufig auch mit nicht geringen öffentlichen Fördermitteln sanierten Zentren nach sich ziehen.

Parallel zu dieser Entwicklung ist ein immer größer werdender Leerstand von kleinen und großen Ladenlokalen zu beobachten. Traf dies bis Mitte der 90er Jahre in der Regel auf Rand- oder Streulagen zu, so gehören „zugelebte Schaufenster“ mittlerweile zu dem Erscheinungsbild der zentralen Geschäftslagen.

### **1.2 Wirtschaftlich / demographische Veränderungen**

Darüber hinaus sind auch die wirtschaftlichen Veränderungen zu berücksichtigen. Die vieldiskutierte demographische Entwicklung bedingt natürlich auch einen Rückgang des zukünftigen Kaufkraftvolumens. Ein Rückgang des für Einzelhandelsgüter verwendeten Einkommens ist schon seit langem spürbar. Der Ausgabenanteil privater Haushalte für den Einzelhandel ist im Jahre 2005 auf 28,7 % gesunken. Vor 15 Jahren flossen noch 43 % des Haushaltseinkommens in den klassischen Einzelhandel (Quelle: BBE).

Zukunftsängste, höhere Aufwendungen für private Altersvorsorge, fallende Nettolöhne, höherer Ausgaben für Wohnen und Energie tragen zu der sogenannten Konsumzurückhaltung maßgeblich bei.

Trotz der gedämpften Umsatzerwartung ist die Expansion von Einzelhandelsflächen unverändert hoch. Der Flächenzuwachs macht sich u.a. durch den fortschreitenden Leerstand auch in traditionellen Geschäftslagen bemerkbar. Die räumliche Häufung von Leerstand in diesen Lagen hat nicht nur negative Auswirkungen auf Kunden und das gesamte städtische Umfeld, sondern beeinträchtigt auch den Wert der betroffenen Standorte wodurch letztlich auch die Immobilienwerte sinken. Untersuchungen zu Wertentwicklungen von einzelhandelsgenutzten Immobilien in westdeutschen 1a-Lagen bestätigen diesen Trend.

### **1.3 Gesetzliche Änderungen zur Steuerung des Einzelhandels**

Nach der Novellierung des § 34 Abs.3 BauGB dürfen von Vorhaben „keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde und anderen Gemeinden zu erwarten sein“.

Dies gilt insbesondere für Einzelhandelsgroßbetriebe aber auch für Betriebe unterhalb der Großflächigkeitsschwelle, insbesondere für die Discountmärkte.

Damit ist die „Zentrenverträglichkeit“ als zusätzliches Zulässigkeitskriterium für Vorhaben aufgenommen worden. Für die Definition von Sortimenten in Form von Negativ- oder Positivlisten in Bebauungsplänen ist die Zentrenrelevanz der Sortimente zu bestimmen und städtebaulich zu begründen. Die neue Rechtsprechung fordert dafür die Bestimmung einer „ortsspezifischen Sortimentliste“. Die unmodifizierte Übernahme der Sortimentsvorschläge aus dem Anhang des Einzelhandelserlasses wird gerichtlich nicht mehr akzeptiert.

### **1.4 Die Notwendigkeit der Standortsteuerung**

- Der Einzelhandelssektor unterliegt immer noch einem tiefgreifenden Strukturwandel
- Aufgrund des Strukturwandels und wegen der wesentlich günstigeren Betriebskostenstruktur außerhalb der Zentren wird der Anteil der Großbetriebe an städtebaulich nicht integrierten Standorten rapide zunehmen.
- Ohne verantwortungsvolle Standortsicherung werden sich somit autokundenorientierte Großeinrichtungen in verkehrsgünstiger Lage außerhalb der Zentren ansiedeln.
- Die dadurch entstehenden negativen Auswirkungen für die gewachsenen Zentren lassen sich nur durch gezielte städtebauliche Standortsteuerung vermeiden.
- Insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung ist eine gezielte Steuerung auch zur Sicherung einer noch möglichst wohnungsnahen Grundversorgung dringend geboten. Gerade die Discount- und Supermärkte müssen in die „städtebauliche Pflicht“ genommen und dürfen nur in den entsprechenden zentralen Versorgungsbereichen angesiedelt werden.

## **2. Das kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzept**

Für eine gezielte Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung mit Hilfe der bestehenden Rechtsinstrumente ist die Aufstellung eines gemeindlichen Einzelhandels- und Zentrenkonzept aus rechtlichen und kommunalpolitischen Gründen unabdingbar. Die

Definition verbindlicher und juristisch einwandfreier Kriterien muss die „tägliche“ Einzelfallentscheidung ersetzen.

### **2.1 Grundelemente eines solchen Konzeptes sind:**

- Analyse der Angebots- und Nachfragesituation im Bereich von Einzelhandel und ergänzenden Dienstleistungen
- Prognose zukünftiger Rahmenbedingungen (Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung, Konsumverhalten, E-Commerce...)
- Aufzeigen von Entwicklungszielen, Leitbildern usw.
- Räumlich - funktionale Festlegung von Standortbereichen für
  - die wohnungsnahe Grundversorgung durch Stadtteilzentren sowie Grund- und Nahversorgungszentren
  - die Hauptgeschäftsbereiche und ergänzende Bereiche der Innenstadt für die oberzentrale Versorgungsfunktion
  - Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten; eindeutige Sortimentsbestimmungen zum Ausschluss zentrenschädigender Wirkungen

### **2.2. Funktion eines Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes**

- Als städtebauliches Entwicklungskonzept (i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) ist es die Grundlage für die Beurteilung struktureller Einzelhandelsvorhaben.
- Basis für eine konsequente Anwendung des städtebaurechtlichen Steuerungsinstrumentariums
- Vorausschauende Gesamtplanung statt hektischer Einzelfallplanung
- Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven und Spielräumen für einen fairen Wettbewerb
- Förderung politischer Konsensbildung
- Entlastung der Politik von Einzelfallentscheidungen
- Effizienter Verwaltungseinsatz
- Reduzierung des Bearbeitungszeitraumes
- Planungs- und Investitionssicherheit für die privaten Akteure, insbesondere für den Einzelhandel in den Zentren, um sich im Konkurrenzkampf mit dem Einzelhandel außerhalb der Zentren behaupten zu können
- Positionierung bei der interkommunalen Abstimmung

### 3. Situation in Hagen

Aufgrund der städtebaulich bedeutsamen Entwicklungen im Einzelhandel hat die Stadt Hagen bereits im Jahre 1998 ein Einzelhandelsgutachten erarbeiten lassen. Dieses ist nun nicht nur hinsichtlich der Daten zu Angebots- und Nachfragestrukturen zu aktualisieren, sondern muss auch um einen **konzeptionellen Teil** ergänzt werden. Ein Instrument, das auch seitens der SIHK und des Einzelhandelsverbandes seit langem ausdrücklich gefordert wird.

Aktueller Anlass ist nun die Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Neben Aussagen zur zukünftigen Entwicklung der klassischen Themen, wie beispielsweise „Wohnen“, „Gewerbe“ oder „Freiraum“ hat die Entwicklung der Einzelhandels- und Zentrenstrukturen für eine nachhaltige Stadtentwicklung erheblich an Bedeutung gewonnen.

Die neue Rechtsprechung im Rahmen der Novelle zum BauGB 2004 eröffnet zusätzliche Chancen, planungsrechtlich sich diesem Thema zu stellen und unerwünschten Ansiedlungen mit städtebaulich negativen Auswirkungen einfacher zu begegnen. Für die Anwendung der Instrumente des Städtebaurechts zur Sicherung einer nachhaltigen Versorgungsstruktur ist es allerdings erforderlich, städtebauliche Zielsetzungen deutlich zu benennen und diese in einem Einzelhandels- und Zentrenkonzept zu definieren. „Ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung sind planerische Festsetzungen nur schwer anwalts- und gerichtsfreundlich durchzuhalten.“ (Zitat Dr. jur. Janning, Beigeordneter der Stadt Rheine, Mitglied der Expertenkommission zur Novellierung des BauGB).

Für die erforderliche städtebauliche Rechtfertigung von Festsetzungen kommt es nicht nur auf allgemeine Ziele, sondern auch auf Klarheit darüber an, was geschützt werden soll und warum. Das heißt, für eine gesunde Einzelhandelsentwicklung ist zu definieren, wo zukünftig Einzelhandel stattfinden soll und in welcher Form.

Einzelhandelssteuerung zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche setzt voraus, dass diese in räumlicher und funktionaler Hinsicht in einer städtebaulichen Entwicklungskonzeption festgelegt sind. Hierfür ist ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept zwingend erforderlich.

Dies versetzt sowohl die Stadtverwaltung als auch die politischen Entscheidungsgremien in die Lage, eine stadtentwicklungspolitische Grundsatzentscheidung zu treffen sowie frühzeitig mögliche Auswirkungen einzelner Standortentscheidungen auf die Hagener Versorgungsstrukturen einschätzen zu können.

Aus der jüngsten Entwicklung des Einzelhandels und vor allem aus den für die nächsten Jahre absehbaren Veränderungen wichtiger Rahmenbedingungen, wie

- Bevölkerungsrückgang/ -alterung
- Einkaufsverhalten
- Konzentrationsprozesse auf Anbieterseite...

ergeben sich neue Anforderungen, die mit einer schlichten Fortschreibung von alten Prognoserechnungen nicht zu bewältigen sind.

Zu den wichtigsten Herausforderungen zählt dabei die Gestaltung zukunftsfähiger Nahversorgungsstrukturen, hinzu kommt aber auch die Sicherung der oberzentralen Einzelhandelsfunktion der durch aktuell positive Investitionen gestärkten Hagener City und die Stärkung der Stadtbezirkszentren in Haspe, Hohenlimburg, Boele und Eilpe.

#### **4. Kooperation bei der Erstellung und Umsetzung eines Einzelhandelskonzeptes**

Besonderes Augenmerk sollte bei der Erstellung eines Konzeptes auf jeden Fall auf die Beteiligung der Akteure vor Ort (Politik, Verwaltung, Institutionen, Verbände, Handel...) gelegt werden. Nur die notwendige Transparenz und Zusammenarbeit kann hierbei zu einer ausreichenden Akzeptanz führen, die ein konsequentes Durchhalten in der Praxis möglich macht. Aus diesem Grunde sollte besonderer Wert auf die Beteiligung projektbegleitender Arbeitsgruppen und die Vermittlung der jeweiligen Zwischen- und Endergebnisse gelegt werden. „Der Prozess ist wichtiger, als das Ergebnis“, (Zitat des OB Dortmund zur Erstellung des „Masterplans Einzelhandel“).

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Initiierung eines „Konsultationskreises“ in Dortmund ist zu empfehlen, eine vergleichbare Institution auch in Hagen einzurichten. Informationsgespräche über das Konzept und die Erfahrungen des Dortmunder Kreises haben bei einem Termin in der SIHK am 4.05.06 bereits stattgefunden und wurden äußerst positiv aufgenommen.

Der Konsultationskreis in Dortmund berät seit 7 Jahren alle Einzelhandelsvorhaben in der Stadt und formuliert unter Anwendung der Vorgaben des Gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeptes Empfehlungen zu den Vorhaben an die Dortmunder Planungsverwaltung /Bauordnungsamt sowie die Gremien des Rates der Stadt.

Beteiligt sind Vertreter des Bauordnungs- und Planungsamtes, der Wirtschaftsförderung, der Industrie- und Handelskammer, des Einzelhandelsverbandes sowie der Gewerkschaft ver.di. Der Konsultationskreis bündelt den Sachverstand zum Thema Einzelhandel mit einer Verknüpfung der unterschiedlichen Blickwinkel. Den Empfehlungen liegen immer dieselben Kriterien / Regeln, die durch den Dortmunder Masterplan Einzelhandel bekannt sind, zugrunde. Dadurch wird die Transparenz und die Gleichbehandlung aller garantiert. Die Empfehlungen des Konsultationskreises finden sowohl bei Vorlagen für den Verwaltungsvorstand als auch bei Vorlagen für die politischen Gremien und für den Rat der Stadt Eingang und werden damit in den Entscheidungsprozess der Politik einbezogen.

Politische „Vorwegentscheidungen“ durch die Empfehlungen des Konsultationskreises werden somit nicht getroffen.

Die politischen Gremien und der Rat der Stadt sind in ihrer Entscheidungs- und Beschlussfreiheit nicht eingeschränkt.

Erfahrungen anderer Städte mit vergleichbaren Einrichtungen haben dies ebenfalls bestätigt.

Durch die klare und transparente Aussage eines Einzelhandel- und Zentrenkonzeptes und den Empfehlungen eines entsprechenden Beraterkreises werden Planungssicherheit und Chancengleichheit für Investoren geschaffen.

Gleichzeitig werden zeitintensive Einzelinterpretationen vermieden.

Die Stadt Hagen hat sich bereit erklärt, die Einzelhandelsentwicklung in der Region, gemeinsam mit 23 weiteren Städten, zu steuern. Als Unterzeichner der Vereinbarung zum „Regionalen Einzelhandelskonzept östliches Ruhrgebiet“ ist sie seit über 4 Jahren aktiv an einem erfolgreichen Konzept beteiligt, das bundesweit Anerkennung gefunden hat. Aufgrund der geschilderten Entwicklungen im Einzelhandel haben die beteiligten Kommunen beschlossen, dieses Konzept derzeit fortzuschreiben.

Insbesondere auch vor diesem Hintergrund sollte es nicht versäumt werden, sich auf kommunaler Ebene mit einem verbindlichen Konzept zu positionieren, das die zukünftige Einzelhandelsentwicklung der Stadt Hagen beschreibt und sichert.

## **5. Bisherige Vorarbeiten**

Die Verwaltung hat drei qualifizierte Büros zur Angebotsabgabe aufgefordert. Die eingereichten Unterlagen wurden in Kooperation mit der SIHK und dem Einzelhandelsverband ausgewertet. Es wird einvernehmlich ein Büro für die Vergabe des Auftrages zur Erstellung eines Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Hagen empfohlen. Der Kostenrahmen beträgt 67.800 €, die aus vorhandenen Haushaltsmitteln des Ressorts Stadtplanung finanziert werden. Eine entsprechende Vergabevorlage wird zeitlich parallel in die nichtöffentliche Beratung eingebracht.

Darüber hinaus hat es bereits im Vorfeld zur Vorbereitung des Projekts erste Gespräche zwischen der Verwaltung, der SIHK, dem Einzelhandelsverband und Vertretern der Ratsfraktionen gegeben. Darunter auch einen Erfahrungsaustausch mit Mitgliedern des Konsultationskreises der Stadt Dortmund.



**FINANZIELLE  
AUSWIRKUNGEN**

**Teil 4 Seite 1**

**Drucksachennummer:**

0480/2006

**Datum:**

22.05.2006

