

# ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

**Amt/Eigenbetrieb:**

61 Fachbereich Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung

**Beteiligt:**

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

**Betreff:**

1. Rahmenbedingungen und Rechtswirkungen Informeller Konzepte,
2. Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Stadt Hagen,
3. Fortschreibung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche

**Beratungsfolge:**

14.05.2020 Haupt- und Finanzausschuss

**Beschlussfassung:**

Haupt- und Finanzausschuss

**Beschlussvorschlag:**

1. Der Bericht der Verwaltung zu den Rahmenbedingungen und Rechtswirkungen informeller Konzepte wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, das Vergabeverfahren für die 2. Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes durchzuführen. Die Auftragsvergabe an einen Gutachter soll im 2. Quartal 2020 erfolgen.
3. Der Rat der Stadt Hagen stimmt der 3. Fortschreibung 2020 des „Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ – vorbehaltlich der endgültigen Beschlussfassung durch den Arbeitskreis in seiner nächster Sitzung – zu und beauftragt die Verwaltung, im Arbeitskreis REHK auf dieser Grundlage zu arbeiten.

## Kurzfassung

Informelle Konzepte erlangen eine immer wichtigere Bedeutung im Zusammenspiel mit rechtsverbindlichen Instrumenten zum Zweck der Sicherung beschlossener städtebaulicher Ziele und Maßnahmen. Aus diesem Grunde möchte die Verwaltung nochmals kurz die Rahmenbedingungen und Konsequenzen am Beispiel des Einzelhandelskonzepts erläutern.

Da der Einzelhandel weiterhin einem dynamischen Strukturwandel unterliegt, der strukturelle und städtebauliche Auswirkungen hat, wird zudem das Erfordernis der Aktualisierung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes (EHK) der Stadt Hagen thematisiert. Eine zielgerichtete Einzelhandelssteuerung ist erforderlich, um attraktive Zentren und eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung in der Stadt Hagen zu gewährleisten.

Auch das „Regionale Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ (REHK) wurde aufgrund der aktuellen Einzelhandelsentwicklungen zum dritten Mal fortgeschrieben und liegt in der Beschlussfassung vor.

## Begründung

### Bedeutung von informellen Konzepten in der Bauleitplanung

Der kommunalen Planung kommt die Aufgabe zu, städtebauliche Ziele zu konkretisieren und verbindlich in Projekte und Maßnahmen einfließen zu lassen. Dabei ist es unabdingbar, dass die rechtlichen Instrumente durch informelle Planungen unterstützt und legitimiert werden. Bereits beschlossene Konzepte der Stadt Hagen sind z. B. das Vergnügungsstättenkonzept (2011), das Handlungskonzept Wohnen (2019), das Einzelhandels- und Zentrenkonzept (2015), das integrierte Klimaanpassungskonzept (2018) und das kürzlich beschlossene integrierte Stadtentwicklungskonzept „HAGENplant2035“ (2019).

Informelle Ansätze sind nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in die Planung mit einzustellen und als Belang bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen. Von informellen Konzepten geht dabei keine zwingende Vorgabe mit Außenwirkung aus, d. h. für sich allein können solche Konzepte nicht als Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit von Vorhaben herangezogen werden. Die Gemeinde bindet sich jedoch durch den politischen Beschluss eines informellen Konzeptes freiwillig an das Konzept. Informelle Konzepte dienen demnach der Fundierung rechtsförmlicher Instrumente und bereiten planerische Entscheidungen vor.

Ohne informelle Konzepte können nur schwer Aussagen zu Erfordernissen in einer Stadt oder einem Quartier gemacht werden. Insgesamt gilt, dass je umfassender Belange ermittelt und bewertet werden und je aktueller eine informelle Konzeption ausfällt, desto tragfähiger wird eine Abwägung. Ein informelles Konzept lebt trotz seiner Interpretationsspielräume von einer konsequenten Anwendung der darin

enthaltenden Maßgaben. Wird zu oft von den Inhalten und Handlungsempfehlungen informeller Konzepte abgewichen, verlieren sie jedoch ihre ursprüngliche Bedeutung und ihre gesamtstädtische Rechtfertigung. Eine unerwünschte Stadtentwicklung ist die Folge.

Der Erfolg eines Konzeptes hängt von seiner konsequenten Umsetzung in der Stadtentwicklung ab. Das bedeutet, dass nach Erarbeitung und Beschluss des Rates die Empfehlungen des jeweiligen Konzeptes durch Bauleitplanverfahren in Ortsrecht umzusetzen und bei Baugenehmigungsverfahren entsprechend zu berücksichtigen sind. Die notwendige Flexibilität im Hinblick auf sich verändernde Rahmenbedingungen darf dabei nicht in Beliebigkeit umschlagen. Da Stadtentwicklungsprojekte häufig auf konkurrierende Interessenslagen stoßen, müssen die notwendigen Abwägungsentscheidungen einer rechtlichen Überprüfung standhalten. Rechtssicherheit ist daher eine wichtige Anforderung für Investitionsentscheidungen in einer Stadt. Deshalb muss man sich auf die grundsätzlichen Aussagen der vom Rat beschlossenen Konzepte verlassen können. Dies ist auch eine zwingende Voraussetzung für die Gewinnung von Fördermitteln.

### **Beispiel Einzelhandels- und Zentrenkonzept**

Die Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen und ihre sachgerechte Steuerung durch kommunale Bauleitplanung gehört zu den wichtigsten Themen des Städtebaus. Für die Entwicklung und den Schutz städtebaulich gewünschter Versorgungsstrukturen ist die Aufstellung von EHK erforderlich, welche als Abwägungsgrundlage bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB).

Der Einzelhandel unterliegt nach wie vor einem dynamischen Strukturwandel. Derzeit wird dieser Prozess geprägt durch den demographischen Wandel, die Digitalisierung und den Onlinehandel, Unternehmenskonzentration und Filialisierung. Zudem ist der Trend zu dezentralen, auf den motorisierten Individualverkehr ausgelegten, großflächigen Standorten fortwährend. Durch die geänderten Ansiedlungsstrategien der Betreiber nehmen Versorgungsdefizite in der flächendeckenden Nahversorgung zu. Insbesondere die demografische Entwicklung der Bevölkerung und die aktuelle Diskussion zu nachhaltiger Mobilität verdeutlichen, wie wichtig eine verbrauchernahe Versorgung an integrierten Standorten ist. Der Einzelhandel besitzt in den Zentren traditionell eine Leitfunktion und trägt wesentlich zur Attraktivierung und Belebung der Innenstädte bei, womit der Steuerung des Einzelhandels eine herausragende Rolle bei der Wahrung der Funktionsfähigkeit der Zentren zukommt. Viele Innenstädte haben bereits ihre Unverwechselbarkeit eingebüßt. Ein schleichender Bedeutungsverlust der Zentren wird sichtbar.

Im Jahre 2009 wurde vom Rat erstmalig ein EHK für die Stadt Hagen beschlossen. 2016 wurde die 1. Fortschreibung dieses Konzeptes verabschiedet und bildet seitdem die Grundlage für die städtebauliche Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben im Stadtgebiet. Aufgrund der hohen Dynamik der im Einzelhandel ablaufenden Prozesse sind Veränderungen eingetreten, die eine erneute Überarbeitung des EHK



erfordern. Zudem hat es in der Vergangenheit regelmäßig Einzelhandelsvorhaben gegeben, bei denen abweichend vom EHK entschieden wurde. Diese inkonsequente Anwendung des EHK hat dazu geführt, dass es einen Steuerungs- und Bedeutungsverlust erlitten hat. Dieser Steuerungsverlust betrifft die gesamte Stadt, sodass unerwünschte Einzelhandelsentwicklungen nicht mehr uneingeschränkt über das EHK gesteuert werden können. Weiterhin bestehen Defizite hinsichtlich der Rechtssicherheit im aktuellen EHK.

## 2. Fortschreibung des EHK der Stadt Hagen

Für eine gezielte, zentrenorientierte Entwicklung des örtlichen Einzelhandels, ergänzt durch eine tragfähige, wohnortnahe Versorgungsstruktur ist eine konzeptionelle Zielsetzung erforderlich. Insbesondere eine rechtssichere Grundlage für die Bauleitplanung gewinnt bei der zunehmenden „Klagefreudigkeit“ mancher Betreiber immer mehr an Bedeutung. Zunehmend häufiger wird versucht, die Unzulänglichkeiten der Standortentwicklung aus der Vergangenheit und damit einhergehende verpasste Chancen, auf aggressive Weise auf dem Klageweg zu korrigieren. Vor diesem Hintergrund wird ein aktuelles und belastbares Einzelhandelskonzept umso wichtiger. Somit ergibt sich die Notwendigkeit, das bestehende EHK erneut fortzuschreiben und auch die Detailschärfe bezüglich der Rechtssicherheit zu überarbeiten. Es sollte u. a. durch aktuelle Ziele und detaillierte Ansiedlungsgrundsätze ergänzt werden.

Auch die Stadt Hagen ist von den o. g. Strukturveränderungen im Einzelhandel betroffen, sodass Aussagen zu den verschiedenen Stadtbereichen für die räumliche Entwicklung des Einzelhandels modifiziert werden müssen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich u. a. folgende Fragestellungen:

- Wie stellt sich die wirtschaftliche und handelsbezogene Situation dar – allgemein und für Hagen?
- Wird Hagen seiner oberzentralen Versorgungsfunktion gerecht?
- Wie stellen sich die einzelhandelsrelevanten und städtebaulichen Rahmenbedingungen der wesentlichen Versorgungsbereiche und Sonderstandorte dar? Wie sind sie abzugrenzen?
- Können Sonderstandorte für bestimmte Sortimentsgruppen bestimmt werden?
- Welche zukünftigen Entwicklungserspektiven ergeben sich für Hagen?
- Bestehen Standorte in denen Einzelhandel zurückgenommen werden soll?
- Bedarf die Einstufung der Sortimente (Sortimentsliste) einer Aktualisierung?
- Welche Strategien sind erforderlich, um die Zentren zu erhalten, bzw. zu stärken? Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der anstehenden integrierten Stadtteilentwicklungskonzepte (InSEK) für die Innenstadt Hohenlimburg, Hagen Zentrum und Haspe Zentrum von Bedeutung.
- Wie kann eine flächendeckende, wohnungsnahe Versorgung gesichert werden?
- Welche Ziele und Grundsätze sollten die Grundlage der zukünftigen Steuerung des Einzelhandels in Hagen bilden?

## Verfahren

Das Verfahren zur 2. Fortschreibung des EHK der Stadt Hagen ist zeitnah durchzuführen. Die Ausschreibungsunterlagen sind in der Vorbereitung, sodass nach dem erforderlichen Ratsbeschluss geeignete Gutachterbüros zu einem Angebot aufgefordert werden können. Die erforderlichen Mittel sind im Haushalt 2020/2021 eingestellt.

Die Erarbeitung soll – wie schon in der Vergangenheit – von einem breiten Beteiligungsprozess flankiert werden. Die frühzeitige Einbindung aller Interessegruppen im Rahmen eines prozessbegleitenden Arbeitskreises schafft die notwendige Transparenz und Akzeptanz. Der Bearbeitungszeitraum erstreckt sich erfahrungsgemäß auf ein bis zwei Jahre.

Am Ende des Prozesses muss das Konzept vom Rat der Stadt Hagen nach Abwägung aller Belange förmlich beschlossen werden, um verbindlich als Beurteilungsgrundlage im Rahmen von Bauleitplanungen als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB berücksichtigt zu werden. Durch den Ratsbeschluss ist die Verwaltung zur Umsetzung des Konzeptes verpflichtet.

## Zielsetzung

EHK sind ein wirkungsvolles Instrument, den strukturellen Wandel des Einzelhandels aktiv zu begleiten und Strukturen zu erhalten, ohne die es auf Dauer keine vitalen Zentren gibt. Sie definieren Leitlinien für eine Entwicklung und geben einen verbindlichen Rahmen vor. Sie bieten belastbare Aussagen, bzw. Planungssicherheit für Verwaltung, Politik, Investoren, Grundstücks- und Immobilieneigentümer, Betreiber und Kunden.

Ziel ist die Stärkung bestehender städtischer Handels- und Zentrenstrukturen sowie die Verhinderung von Fehlentwicklungen. Dazu gehört neben starken Stadtbezirkszentren und einer flächendeckende Nahversorgung, die für möglichst alle Bevölkerungsgruppen erreichbar ist, ein branchenübergreifendes, attraktives Angebot aller Einzelhandelssortimente. Eine gute Einzelhandelsversorgung steigert die Lebensqualität aller Hagener\*innen und trägt zu einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung der Stadt Hagen bei.

## 3. Fortschreibung des REHK für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche

Parallel zum EHK der Stadt Hagen wurde im Jahr 1998 erstmals das „Regionale Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ (REHK) erarbeitet, bei dem sich im Rahmen einer freiwilligen Selbstbindung – neben Hagen - 23 Kommunen im Rahmen einer interkommunalen Vereinbarung zur Zusammenarbeit und zu Beratungen verpflichtet haben.

Ziel der Kooperation ist eine abgestimmte Ansiedlungsplanung bei regional bedeutsamen Einzelhandelsvorhaben in der Region. Dabei geht es nicht darum, den Wettbewerb zu verhindern. Vielmehr soll er einvernehmlich an Standorte gelenkt werden, die aus Sicht der Stadtentwicklung zu befürworten sind. Als gemeinsam getragene Entscheidungsgrundlage dient es vor allem auch dazu, dass die einzelnen Gemeinden nicht gegeneinander ausgespielt werden können.

Im REHK werden Prüfkriterien festgelegt, anhand welcher Vorhaben im Rahmen des regionalen Konsenses beurteilt werden. Darüber hinaus beinhaltet das REHK eine Bestandsaufnahme, Ziele und übergeordnete Steuerungsregeln für Einzelhandelsvorhaben auf regionaler Ebene sowie Informationen zum Verfahren des regionalen Konsenses.

Ein regionaler Konsens mit den betreffenden Nachbargemeinden ist immer dann notwendig, wenn ein Einzelhandelsvorhaben infolge seiner Größe und seines Standortes überörtliche Auswirkungen erwarten lässt. In dem zugehörigen Arbeitskreis werden alle regional relevanten Einzelhandelsvorhaben regelmäßig vorgestellt und erörtert. Hier wirken die zugehörigen Industrie- und Handelskammern, die zuständigen Einzelhandelsverbände, der Regionalverband Ruhr und die zuständigen Bezirksregierungen beratend mit, um eine regionalverträgliche Einzelhandelsentwicklung zu gewährleisten.

Diese frühe Abstimmung bringt den Vorteil mit sich, dass die Abstimmung mit der Bezirksregierung Arnsberg im Rahmen der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels auf kommunaler Ebene, aufgrund des bereits hergestellten regionalen Konsenses, erleichtert wird.

Insgesamt hat sich das REHK in der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit zahlreichen großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Kooperationsraum bewährt. Um die im Vorangegangenen beschriebenen Veränderungen der Einzelhandelslandschaft auch auf regionaler Ebene zu berücksichtigen, ist die Fortschreibung des REHK in regelmäßigen Abständen erforderlich. Fortschreibungen erfolgten zuletzt in den Jahren 2007 und 2013. Aktuell liegt die 3. Fortschreibung des REHK vor (s. Anlage).

Ziel der aktuellen Fortschreibung ist es, zum einen Veränderungen demografischer und ökonomischer Rahmenbedingungen sowie der Einzelhandelssituation in der Region aufzuzeigen und zum anderen eine praxisorientierte Nachjustierung vorzunehmen. Neben den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb des Kooperationsraums werden die aktuellen Veränderungen auf Landesebene, insbesondere in Form des ab dem 06.08.2019 geltenden Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW), im Rahmen der Fortschreibung berücksichtigt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Änderungen der vorliegenden Fortschreibung erläutert.

## **Einzelhandelsagglomerationen**

Bezüglich der Steuerungsregelungen zu Einzelhandelsagglomerationen wird im Rahmen der Fortschreibung ergänzt, dass die Kommunen - analog der Regelungen im LEP - dem Entstehen und der Verfestigung von Einzelhandelsagglomerationen durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten entgegenwirken müssen. Ergänzend zu dieser Steuerungsregel wurde ein neu formuliertes Prüfkriterium ergänzt.

### **Scoping**

Zeichnen sich im Verfahren zur Erlangung des regionalen Konsenses Konflikte zwischen der Standortkommune und betroffenen Mitgliedskommunen ab, hat sich in der Vergangenheit die frühzeitige bilaterale oder multilaterale Abstimmung bewährt. Dieses Vorgehen soll mit der vorliegenden Fortschreibung in Form eines frühzeitigen Scoping-Termins konkretisiert werden.

### **Billigung**

Das Instrument der Billigung, wenn ein Vorhaben einzelnen Prüfkriterien nicht entspricht, wurde bereits in der 2. Fortschreibung des REHK (2013) eingeführt. Da jedoch in der Praxis Unsicherheit bei der Anwendung bestand, wurde das Instrument konkretisiert und festgelegt, unter welchen Fallkonstellationen eine Billigung möglich ist und welche Abweichungen von Prüfkriterien einer Billigung widersprechen.

### **Verjährung eines regionalen Konsenses**

Wird ein Vorhaben nicht binnen drei Jahren nach Erteilung des Regionalen Konsenses umgesetzt ist im Arbeitskreis ggf. eine Verlängerung um maximal weitere drei Jahre möglich. Diese ist unter Berücksichtigung der aktuellen Prüfkriterien zu begründen und belegen.

Die Kosten für die 3. Fortschreibung und auch die gutachterliche Begleitung in den Jahren 2018, 2019 und 2020 durch das Büro Junker + Kruse (Dortmund) belaufen sich auf insgesamt 18.921 €. Der von den beteiligten Kommunen zu tragende Finanzierungsanteil wurde entsprechend dem in der Geschäftsordnung festgelegten Kostenverteilsschlüssel (zur Hälfte auf die Zahl der Kommunen und zur Hälfte gemäß dem Einwohneranteil) verteilt. Auf die Stadt Hagen entfallen anteilige Kosten in Höhe von 1.083,93 €, welche bereits in den Jahren 2018 und 2019 bezahlt wurden.

Hagen wird in Zukunft weiter gemeinsam und vertrauensvoll mit den Kooperationspartnern arbeiten und regional bedeutsame Einzelhandelsansiedlungsvorhaben im AK erörtern. Das REHK ist ein gutes Beispiel für die Abkehr vom kommunalen Kirchturmdenken, hin zu einem regionalen kooperativen Ansatz, der seit nunmehr 22 Jahren gelebt wird.

## Inklusion von Menschen mit Behinderung

Belange von Menschen mit Behinderung

sind betroffen (hierzu ist eine kurze Erläuterung abzugeben)

Kurzerläuterung:

Die Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben betrifft alle Einwohner\*innen der Stadt Hagen, somit sind auch die Belange von Menschen mit Behinderung betroffen.

## Finanzielle Auswirkungen

Es entstehen folgende finanzielle und personelle Auswirkungen

### Maßnahme

konsumtive Maßnahme

### Rechtscharakter

Beschluss RAT, HFA, BV, Ausschuss, sonstiges

## 1. Konsumtive Maßnahme

Teilplan:	5110	Bezeichnung:	Raumplanungen
Produkt:	1511040	Bezeichnung:	Stadtentwicklung
Kostenstelle:		Bezeichnung:	

	Kostenart	2020	2021	2022	2023
Ertrag (-)		€	€	€	€
Aufwand (+)	542600	50.000,00 €	50.000,00 €	€	€
Eigenanteil		€	€	€	€

### Kurzbegründung:

Finanzierung ist im lfd. Haushalt bereits eingeplant/gesichert

gez.

Erik O. Schulz  
Oberbürgermeister

Bei finanziellen Auswirkungen:

gez.

Henning Keune  
Technischer Beigeordneter

gez.

i. V. Margarita Kaufmann  
Beigeordnete

## Verfügung / Unterschriften

### Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich \_\_\_\_\_

### Oberbürgermeister

### Gesehen:

**Erster Beigeordneter  
und Stadtkämmerer**

**Amt/Eigenbetrieb:**

61

20

**Stadtsyndikus**

**Beigeordnete/r**

**Die Betriebsleitung  
Gegenzeichen:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:**

**Amt/Eigenbetrieb:** \_\_\_\_\_ **Anzahl:** \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---