

Zurück in die City Zentrale Versorgungsbereiche und großflächiger Einzelhandel

Rückblick

Die City war lange Zeit bedroht. Der Erosionsprozess ist in vielen Städten noch deutlich sichtbar, unter anderem an Leerständen.

Wie konnte das geschehen?

In den 60er und 70er- und 80er Jahren wurden die Menschen mobil. Die Zahl der Autos stieg sprunghaft an.

Standorte auf der „Grünen Wiese“ rückten näher. Dort konnte man bequem und preisgünstig einkaufen. Die Grundstückspreise waren konkurrenzlos günstig, die Verkaufsräume ebenerdig, die Parkplatzsituation glänzend. So siedelten sich die Märkte mit hohem Flächenbedarf – wie Möbelhäuser – und Gartencenter an.

Es folgten weitere Fach- und Supermärkte. So entstanden außerhalb der City an unterschiedlichen Standorten Einzelhandelsansammlungen, die sich in erster Linie dadurch auszeichneten, dass sie für viele Bürger in wenigen Autominuten zu erreichen waren.

Im letzten Jahrzehnt zog auch der Lebensmitteleinzelhandel nach. Er besetzt heute bevorzugt die Ausfallstraßen unserer Städte.

Die gewachsenen Innenstädte waren auf die neue Mobilität und die ungleiche Konkurrenz denkbar schlecht vorbereitet. Ihr Fundament lag in Zeiten, als der Großteil der Menschen Einkäufe noch zu Fuß erledigte.

Zwar hatten die gewachsenen Innenstadtlagen dem Verkehr schon viel Raum geopfert; auch gab es Kaufhäuser mit attraktiven Verkaufsflächen, die sich als Betonmonumente in die klassischen Einkaufslagen schoben. Die Anziehungskraft der Innenstadt verlagerte sich aber immer mehr ins Innere dieser großen Gebäude, häufig zu Lasten der alten Einkaufsstraßen.

Sie sehen hier eine gegenläufige Entwicklung: Die Sogwirkung der Einzelhandelsansiedlungen auf der Grünen Wiese, auf der anderen Seite ein Attraktivitätsverlust der innerstädtischen Einkaufslagen.

Die Kaufhäuser wiederum, die die Magnetfunktion für die Innenstädte übernommen hatten, arbeiteten gegenüber dem nicht integrierten großflächigen Einzelhandel unter ungleichen Wettbewerbsbedingungen. Sie waren – in Autominuten gerechnet – jetzt schlechter erreichbar als die Handelsansiedlungen auf der Grünen Wiese. Die Standorte hatten viel höhere Grundstückspreise zu verkraften. Auch kostete das Parken Geld, im Gegensatz zu den Flächen vor den Toren der Stadt.

Eine solche Entwicklung wird immer erst durch einen Rückblick in allen Folgen und Zusammenhängen transparent. Deshalb wundert es nicht, dass die Politik erst reagiert hat, als die neuen Strukturen und die Strukturverwerfungen immer deutlicher ans Licht traten.

Landesentwicklungsprogramm

„Ab in die Mitte“ heißt der Aufruf der Städtebau-Initiative des Landes. Das Land hat jetzt – was den Handel angeht – mit dem § 24 a des Landesentwicklungsprogramms die Weichen für eine Rückkehr des Einzelhandels in die City gestellt.

Das Land hatte zwei Aufgaben zu lösen: Die Innenstadtentwicklung zu stärken und auch die Versorgung der Bevölkerung in Randlagen zu gewährleisten. Wohnortnah sollen die Bürger Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf finden. In der City finden sie alles das, was über den Tagesbedarf hinausgeht – bis hin zu Luxusgütern.

Von der Regel gibt es Ausnahmen. Es sind solche Gegenstände, die der Mensch nicht in Taschen nach Hause tragen kann. Das sind Autos, Möbel, Gartengeräte und dergleichen. Das sind alle die Waren, die nicht den „zentrenrelevanten Kernsortimenten“ zugerechnet werden und weiter weg von Wohnung und Zentrum angeboten werden können.

Das ist – ganz grob – der Ansatz des Landesentwicklungsprogramms.

Bei der Umsetzung dieser Ziele hat sich das Land eines Begriffes bedient, der bereits seit ein paar Jahren im Baugesetzbuch verankert ist: Es ist der Begriff „Zentraler Versorgungsbereich“. Er ist heute zum Schlüsselbegriff der städtebaulichen Steuerung des Einzelhandels geworden.

Kommunen, die ihre Zentralen Versorgungsbereiche kennen oder sogar planungsrechtlich absichern, haben das Heft in der Hand. Ihnen sollte der Umgang mit großflächigen Ansiedlungsvorhaben an den Ausfallstraßen heute keine Probleme mehr bereiten. Sie sollten in der Lage sein, falsche Begehrlichkeiten abzuwehren, ohne den Investor zu verlieren.

Heute ist es so, dass Einzelhandelsunternehmen alles versuchen, den betriebswirtschaftlich und funktional optimalen Standort zu erhalten. Das kollidiert bisweilen mit städtebaulichen Belangen.

Nicht selten wird mit einer Abwanderung aus der Stadt gedroht. Sie können sicher sein: Wenn kein anderer Investor, insbesondere auch die Konkurrenz keine Chance hat, den begehrten anderen Platz zu besetzen, wird das Unternehmen die Stadt nicht verlassen.

Definition Zentraler Versorgungsbereich

Was ist denn eigentlich ein Zentraler Versorgungsbereich? Wo liegt er in meiner Gemeinde? Wie gehe ich damit um?

Eine gesetzliche Definition gibt es nicht. Aber es gibt ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem letzten Jahr (Urteil des 4. Senats vom 11. Oktober 2007 – BverwG 4 C 7.07). Das gibt eine erste Orientierung:

„Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Sie können sich sowohl aus planerischen Festlegungen als auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben.“

Hiernach können „Zentrale Versorgungsbereiche“ bereits aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse bestehen. Eine andere Alternative ist, sie durch eine städtebauliche Planung zu schaffen.

Es besteht kein Zweifel, dass es in der Stadtmitte Siegens, in den Stadtteilen Weidenau, Geisweid, und Eiserfeld gewachsene Zentrale Versorgungsbereiche gibt. Offen ist nur, welche Flächen konkret dazu gehören.

Wir müssen also genauer hinsehen, welche Straßenzüge und Quartiere dazu zählen. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts müssen wir in der Lage sein, eine scharfe Grenze zu ziehen und zu sagen: hier endet der Zentrale Versorgungsbereich.

Andererseits reicht die Möglichkeit einer Abgrenzung aus. Sie muss nicht festgeschrieben sein.

So lassen sich allein durch die Analyse der vorhandenen Situation „Zentrale Versorgungsbereiche“ identifizieren.

Hilfreich ist es in jedem Fall, wenn sie auch in einem Einzelhandelskonzept und ggf. in Bauleitplänen in ihren Grenzen beschrieben werden.

Zentrale Versorgungsbereiche als Abwehr- und Planungsgrundlage

Welche Vorteile hat eine Gemeinde mit klar definierten Zentralen Versorgungsbereichen?

Hier gibt es zunächst die Schutz- und Abwehrrechte nach dem Baugesetzbuch, die im Einzelhandelserlass NRW vom 22.09.2008 nachzulesen sind.

Zentrale Versorgungsbereiche sind etwa bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen. Nachbargemeinden haben Abwehrrechte, wenn durch die Bauleitplanung eines Nachbarorts eigene Zentrale Versorgungsbereiche beeinträchtigt werden.

Zentrale Versorgungsbereiche genießen auch gegen Bauvorhaben in unbeplanten Innenbereichen Schutz. Hier kann durch einen Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der ansonsten zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Bereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.

Nach der Baunutzungsverordnung, dem bekannten § 11 Abs. 3, dürfen von Ansiedlungen des großflächigen Einzelhandels keine schädlichen Einwirkungen auf die Entwicklung „Zentraler Versorgungsbereiche“ ausgehen.

Das Baugesetzbuch schützt Zentrale Versorgungsbereiche. Das ist eine eher passive, abwehrende Funktion.

Mehr gestaltenden Einfluss misst das Landesplanungsrecht den Zentralen Versorgungsbereichen zu.

In Nordrhein-Westfalen ist mit § 24 a LePro, am 19.06.2007 eine entscheidende neue Regelung getroffen worden. Diese schränkt die Möglichkeiten des Baugesetzbuchs, die zunächst umfassende Möglichkeit, großflächigen Einzelhandel in Kerngebieten oder Sondergebieten zu realisieren, deutlich ein.

§ 24 a LePro stellt einfach die Dinge ein bisschen auf den Kopf: Es ändert die übliche Reihenfolge der Betrachtung. Ganz am Anfang steht nun die Frage, ob ein Zentraler Versorgungsbereich vorliegt.

Dort, wo kein Zentraler Versorgungsbereich vorliegt, gibt es auch kein Kerngebiet und kein Sondergebiet für Einzelhandel mit zentrenrelevantem Sortiment.

Unberührt bleiben aber Ansiedlungen mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten. Ein Baumarkt kann also wie üblich über das Bauplanungsrecht in einem Sondergebiet ausgewiesen werden.

Es ist also schon wichtig, sich näher um die Zentralen Versorgungsbereiche zu kümmern und sie in der eigenen Gemeinde zu identifizieren.

Ausweisung Zentraler Versorgungsbereiche

Wie kann man dabei vorgehen?

Legt man den Begriff des Zentralen Versorgungsbereichs zugrunde, den das Bundesverwaltungsgericht geprägt hat, so kommt man in den Gemeinden sicherlich zu einer Vielzahl von Einzelhandelsansiedlungen, die alle irgendwie einen „Zentralen Versorgungsbereich“ darstellen könnten. Man hätte einen Flickenteppich solcher Standorte.

Das Landesplanungsrecht wird an dieser Stelle aber deutlich konkreter: Es verlangt neben der räumlichen Festlegung auch die Zuordnung einer bestimmten Versorgungsfunktion. Hierbei gibt es drei funktionale Kategorien:

Zentrale Versorgungsbereiche werden als

- Hauptzentrum, als
- Nebenzentrum oder als
- Nahversorgungszentrum

ausgewiesen. Damit wird der Flickenteppich funktional geordnet. Übrig bleiben nur ein paar „zentrale“ Standorte des Einzelhandels.

Damit liegt im Wesentlichen auch das räumliche Umfeld fest, das über den jeweiligen Versorgungsbereich bedient werden soll. Beim Hauptzentrum ist es die ganze Gemeinde. Beim Nebenzentrum der jeweilige Stadtteil. Beim Nahversorgungszentrum eine – wie auch immer definierte - weitere Nachbarschaft.

Großflächiger Einzelhandel mit zentrenrelevantem Sortiment ist also in Haupt- und Neben- und Nahversorgungszentren möglich. Allerdings mit Einschränkungen:

Nahversorgungszentren sollen im Kern nur Waren des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Getränke, Gesundheits- und Drogerieartikel) führen. Diese Artikel sind – auch wenn sie nicht unter den Leitsortimenten zentrenrelevanter Kernsortimente ausgewiesen werden – ein Teil davon.

Nebenzentren wird eine „ergänzende“ Versorgungsfunktion zum Hauptzentrum zugeordnet.

Das Hauptzentrum selbst hat die umfassendste Versorgungsfunktion: Sie betrifft das ganze Gebiet einer Gemeinde bzw. Stadt.

Was in Nahversorgungszentren verboten ist, (die Schaffung eines Angebots mit zentrenrelevantem Sortiment außerhalb des täglichen Bedarfs) ist in Haupt- und Nebenzentren erlaubt, nämlich ein zentrenrelevantes Sortiment. Dort sollen ja gerade die außergewöhnlichen Waren oder die Waren des längerfristigen Bedarfs ihren Markt finden.

Zentrenrelevante Kernsortimente

Das Gesetz selbst sagt nicht im Einzelnen, welche Sortimente nun zentrenrelevant sind und welche nicht. Das müssen die Gemeinden festlegen. Hierfür gibt es als Anlage zu § 24 a LePro eine Liste mit sogenannten „Zentrenrelevanten Leitsortimenten“. Darin sind wichtige Sortimente genannt, die hier nicht vollständig wiedergegeben werden sollen. Zu ihnen zählen etwa „Bücher/Zeitschriften.... Uhren/Schmuck“. Hieran orientieren sich die Gemeinden bei der Festlegung der eigenen Sortimentslisten, die wiederum dem Hauptzentrum und den Nebenzentren bestimmte Funktionen zuordnen.

Wichtig ist also; die Zentralen Versorgungsbereiche nicht nur festzustellen, sondern ihnen auch eine konkrete Versorgungsfunktion zuzuschreiben, etwa die Nahversorgung.

Die Ausweisung eines Nahversorgungsbereichs ist an keine Voraussetzungen gebunden, die über den vom Bundesverwaltungsgericht formulierten Umfang hinausgehen. Das Gleiche gilt, wenn es um die Ausweisung von Haupt- und Nebenzentren geht und nicht beabsichtigt ist, dort ein Kerngebiet oder ein Sondergebiet für die Ansiedlung großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevantem Sortiment auszuweisen.

Besondere Standortanforderungen für zentrenrelevante Kernsortimente

Wenn eine Gemeinde beabsichtigt, großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevantem Sortiment anzusiedeln, so muss sie prüfen, ob das dafür vorgesehene Haupt- oder Nebenzentrum einige weitere Anforderungen des Landesentwick-

lungsprogramms erfüllt. Erfüllt es sie nicht, kann dort kein Standort für den großflächigen Einzelhandel vorgesehen werden.

Nach § 24 a LEPro gelten folgende Anforderungen:

Das Haupt- oder das jeweilige Nebenzentrum müssen sich (kumulativ) auszeichnen durch ein

- vielfältiges und dichtes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen der Verwaltung, der Bildung, der Kultur, der Gesundheit, der Freizeit und des Einzelhandels und
- eine städtebaulich integrierte Lage innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs und
- eine gute verkehrliche Einbindung in das öffentliche Personennahverkehrsnetz

Sie sehen: Einen großflächigen Einzelhandel (zentrenrelevant) ohne Anschluss an den öffentlichen Personennahverkehr wird es künftig nicht mehr geben. Auch fallen die gewachsenen, nicht integrierten Einzelhandelsansammlungen durch das Prüfraster. Dort gibt es in der Regel gerade keine Verwaltung oder kulturelle Einrichtungen.

Einzelhandelskonzept

Wenn alle Voraussetzungen geprüft sind, kann das Zentrenkonzept mit den Zentralversorgungsbereichen aufgestellt und umgesetzt werden. Sinnvoller Weise fließt es in ein Einzelhandelskonzept ein, das dann Teil eines städtebaulichen Gesamtkonzepts wird. Schließlich sollten sich die Zentralen Versorgungsbereiche in der Bauleitplanung widerspiegeln.

Bestandteil des Einzelhandelskonzepts ist also die Ausweisung von Zentralen Versorgungsbereichen als Haupt-, Neben-, oder Nahversorgungszentrum.

Darüber hinaus ist in das Einzelhandelskonzept eine Sortimentsliste auf der Grundlage der Leitsortimente aufzunehmen.

Das Verfahren sollte möglichst unter Anhörung Betroffener erfolgen, weil es weitgehende Auswirkungen auf das Bauplanungsrecht sowie auf Einzelne hat. Schließlich sollte jede Gemeinde prüfen, welche Standorte in der Kommune „kritisch“ werden könnten für die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandels. Hier muss gegebenenfalls eine Anpassung der Bauleitplanung erfolgen.

Fazit:

Die Entwicklung großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten kann heute wirkungsvoll auf integrierte innerstädtische Flächen mit guter Verkehrsanbindung konzentriert werden. Die City dürfte hierbei wieder an Stärke gewinnen.

Rudolf König gen. Kersting

Siegen, 13. November 2008