

Stadt + Handel

Stadt + Handel | Dipl.-Inge. Beckmann und Föhrer | www.stadt-handel.de

Fachgutachten im Kontext stadtentwicklungs-politischer Zielsetzungen

Die Beurteilung der Wirkungszusammenhänge von Einzelhandelsprojekten im Kontext stadtentwicklungspolitischer Prozesse und Zielvorstellungen ist zu einer ‚Alltagsaufgabe‘ in der kommunalen Planung geworden. Der örtliche Wille zur Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche ist hierfür ebenso Anlass wie konkrete Vorhaben mit Einzelhandelsnutzungen. Insbesondere Einkaufszentren, Fachmarktzentren und Factory Outlet Center erregen hierbei Aufmerksamkeit, während der anhaltend dynamische Standortstrukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel die Stadtentwicklung kontinuierlich beschäftigt.

Im BauGB und in der BauNVO werden die Zusammenhänge zwischen Einzelhandels- und Stadtentwicklung insbesondere in den §§ 1 Abs. 6 Nr. 4, 9 Abs. 2, 34 Abs. 3 BauGB und § 11 Abs. 3 BauNVO thematisiert und als Abwägungsbelang für die kommunale Bauleitplanung qualifiziert. Der Gesetzgeber hat zuletzt mit dem EAG Bau 2004 und der BauGB-Novelle 2007 die Handlungsgrundlagen für eine zielgerichtete Steuerung des Einzelhandels gestärkt.

Welches Gutachten wofür?

Schmitz (in: Heinritz 2001) thematisierte bereits den unterschiedlichen Umgang und die Bewertung von Methoden, Argumentationen und Begrifflichkeiten in Einzelhandelsgutachten in der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung. Im Zuge der Planung und Realisierung von Einzelhandelsvorhaben werden diesbezügliche Gutachten weiterhin nicht selten kontrovers diskutiert, sowohl zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen und Interessenvertretern als auch im Zuge der interkommunalen Abstimmung. Dabei gerät die Unterschiedlichkeit der Untersuchungstypen sowie die damit im Zusammenhang stehenden Begriffe und deren Bedeutungen wiederholt aus dem Blick.

Die Typen der Einzelhandelsgutachten scheinen zunächst vielfältig: Strukturanalysen, Zentren- und/oder Nahversorgungskonzepte, Einzelhandelskonzepte, Verträglichkeitsgutachten, Auswirkungsanalysen, Fachmarktentwicklungskonzepte, Innenstadtkonzepte, Machbarkeits-, Standort- und Marktanalysen ...

Sie alle dienen als Beurteilungs- und Handlungsgrundlagen des Einzelhandels im Kontext der Stadtentwicklung. Zwei grundsätzliche Arten von Untersuchungen können zunächst anhand der Ausgangslage unterschieden werden: Soll ein einzelnes bzw. ein konkretes Vorhaben untersucht werden? Oder soll ein gesamtstädtischer oder regionaler Analyse- und Entwicklungsrahmen als Basis für die künftige Stadtentwicklung geschaffen werden?

Entwicklungsbezogener Betrachtungsansatz

Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind i. S. v. § 1 Abs. 6 Nummer 11 BauGB als von der Kommune beschlossene sonstige städtebauliche Planung bei der weiteren Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Die exakte Benennung (bspw. Zentren-, Nahversorgungs-, Einzelhandelskonzept) eines solchen Entwicklungskonzepts spielt für die räumliche Steuerung zunächst eine untergeordnete Rolle, sofern es die

Die Themen in dieser Ausgabe:

Fachgutachten..... 1
Anwendung von Verträglichkeitsanalysen

Schwellenwerte städtebaulicher
Verträglichkeit..... 4
Kritische Diskussion der 10%-Schwelle

Zentrale Versorgungsbereiche..... 6
Das Instrument hält Einzug in die Planungspraxis.
Erfahrungsbericht aus der Kommunalumfrage

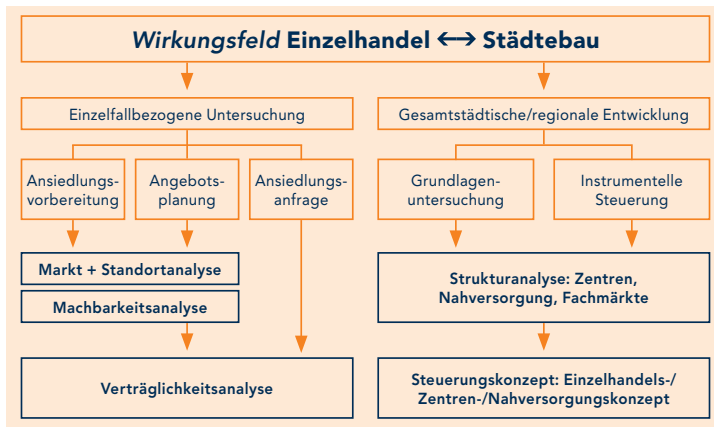
Verkaufsfläche..... 8
Definition und praktische Tipps. Fortsetzung
der Reihe

NEWSLETTER #04

10.2007



notwendigen methodischen und instrumentellen Grundlagen beinhaltet. Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur räumlich-konzeptionellen Steuerung des Einzelhandels werden im folgenden Newsletter als Thema aufgegriffen.



Einzelfallbezogene Untersuchung

Die vorhabenbezogene Begutachtung rührt im Wesentlichen aus der in § 11 Abs. 3 BauNVO formulierten Regelvermutung bezüglich der Fernwirkungen von Einzelhandelsvorhaben mit mehr als 800 m² VKF und 1.200 m² BGF. Mit den in § 34 Abs. 3 BauGB thematisierten schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche wurde der Regelungshintergrund des § 11 Abs. 3 BauNVO für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich ausgeweitet.

Ein Fachgutachten für Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB muss Aussagen – zunächst unabhängig vom genauen Regelungsinhalt der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen – zur städtebaulichen und nach § 11 Abs. 3 BauNVO auch raumordnerischen Verträglichkeit eines Vorhabens beinhalten. Die inhaltliche Konkretisierung solcher Einzelfallbetrachtungen ist von hoher Bedeutung für die Bewertung der zu untersuchenden städtebaulichen Auswirkungen.

Von einer Verträglichkeitsanalyse klar zu unterscheiden sind insbesondere Markt- und Standortanalysen bzw. Machbarkeitsstudien. In einer Machbarkeitsstudie werden insbesondere marktökonomische Aspekte im Hinblick auf die wirtschaftliche Umsetzbarkeit eines Vorhabens beleuchtet. Sie zielt vom Ansatz her nicht auf städtebauliche oder raumordnerische

§ 11 Abs. 3 BauNVO im Wortlaut:

„Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können, sonstige großflächige Handelsbetriebe [...] sind außer in Kerngebieten nur in für die festgesetzten Sondergebieten zulässig. Auswirkungen im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 und 3 sind insbesondere [...] Auswirkungen, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, [...]“

§ 34 Abs. 3 BauGB im Wortlaut:

„Von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.“

Aspekte ab, kann aber z. B. im Zusammenhang mit der Erstellung eines Angebotsbebauungsplanes als Grundlagenuntersuchung dienen. Die Standort- und Marktanalyse dient der Ermittlung der absatzwirtschaftlichen Ausgangslage und ist daher klassisches Instrument der Investitionsvorbereitung. Sie kann ebenso als Grundlagenuntersuchung im Rahmen einer Machbarkeitsanalyse und unter Umständen auch für eine Auswirkungsanalyse dienen.

Verträglichkeitsanalysen und Auswirkungsanalysen stehen hingegen in einem engen Bezug zueinander; sie werden teilweise synonym benannt, wengleich die Untersuchung von Auswirkungen zunächst keine abschließende Beurteilung der städtebaulichen und raumordnerischen Verträglichkeit eines Vorhabens im Sinne der BauNVO und des BauGB beinhaltet.

Verträglichkeitsanalysen – Beurteilungskriterien im Detail

Aktuell liegt einer Vielzahl von Verträglichkeitsgutachten die Überprüfung von Ansielungsfällen nach § 34 Abs. 3 BauGB zu Grunde. Die Diskussion für dieses ‚Gutachtensegment‘ wird – nicht zuletzt aufgrund der weiterhin recht jungen Regelungsinhalte – in der kommunalen Planung hinsichtlich gutachterlicher Erfordernisse und diesbezüglicher Interpretation in der Rechtsprechung intensiv und kontrovers geführt. Wengleich die Verträglichkeitsgutachten zu Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB ‚nur‘ eine spezielle Facette der Verträglichkeitsgutachten widerspiegeln, lassen die bisherigen Auslegungen durch die Rechtsprechung vermuten, dass die inhaltlichen Ansprüche an Verträglichkeitsgutachten im Allgemeinen zugleich weiter wachsen als auch vereinfacht werden sollen.

Die aktuelle Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex ist durch die Bemühungen geprägt, zu einem höheren Maß an Verständlichkeit und Transparenz bei der Bewertung von Vorhaben zurückzukehren. Insbesondere die Anwendung von Umsatzumverteilungen als oftmals nahezu alleinige Bewertungsgrundlage wird – ob der häufig geringen methodisch-inhaltlichen Transparenz aber auch aufgrund eines Mangels an baurechtlicher Fassung – in Frage gestellt. In der Konsequenz sei stärker auf baurechtlich relevante und vom Baurecht erfasste Vorhabensmerkmale abzielen; so u. a. das OVG NRW in seinem Urteil vom 11.12.2007: „Die voraussichtlichen Umsatzumverteilungen als solche sind jedoch kein maßgebliches Kriterium für die mit dem Begriff „schädliche Auswirkungen“ erfassten Funktionsstörungen. Auch bei § 34 Abs. 3 BauGB ist – nicht anders als sonst im Baurecht – primär auf baurechtlich relevante und vom Baurecht erfasste Vorhabensmerkmale abzustellen, die durch die für das Vorhaben zu erteilende Baugenehmigung auch gesteuert werden können. Hierzu gehört bei Einzelhandelsnutzungen neben dem Warenangebot insbesondere die Verkaufsfläche [...]“ (AZ.: 7 A 964/05)

Insbesondere im Kontext des vom 10. Senat des OVG NRW aufgegriffenen Aspektes des ‚Systemwettbewerbs‘ können vom Baurecht erfasste Merkmale allerdings nur bedingt als geeigneter Indikator zur tatsächlichen Beeinträchtigung von Betrieben und somit ggf. eines zentralen Versorgungsbereiches herangezogen werden (vgl. OVG NRW AZ.: 10A 2439/06).

Mit Blick auf die aktuelle Diskussion zeichnet sich die Notwendigkeit ab, den Analyseumfang durch die Hinzunahme ergänzender Bewertungsaspekte auf eine zwar transparentere aber insgesamt auch breitere analytische Basis zu stellen und eine

dezidierte abwägende Bewertung im Kontext der konkreten örtlichen und städtebaulichen Situation vorzunehmen.

Sortimentspezifische Vorhabenverkaufsfläche

Grundsätzlich stellt sich bei der Bewertung eines Vorhabens die Frage, welcher Detailgrad bzgl. der Aufgliederung des Vorhabens in Haupt- und Randsortimente notwendig ist. Sind also nur die Fernwirkungen des Hauptsortiments relevant oder können auch durch Randsortimente möglicherweise mehr als unwesentliche oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche resultieren?

Die notwendige Detailschärfe der Analyse bei der Bewertung der Auswirkungen von Randsortimenten auf Bestandsstrukturen wird fachlich und rechtlich kontrovers diskutiert. So führt z. B. der 10. Senat des OVG NRW (Urteil AZ.: 10A 2439/06 vom 13.06.2007) zum notwendigen Detaillierungsgrad an, dass die „typischerweise in kurzen Zeitabständen wechselnde Aktionsware“ ohne schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche bleibe und dass sich die planungsrechtliche Fixierung der Randsortimente bei der Beantragung eines ‚Neubaus als Lebensmitteldiscounter‘ als ausreichend darstelle, da aufgrund dieser Betriebstypik der ‚Großteil der VK‘ dem Kernsortiment Lebensmittel vorbehalten bleibe. Damit widerspricht das Urteil dem vorinstanzlichen Urteil des Verwaltungsgerichtes Gelsenkirchen, welches den Nachweis der möglichen Schädigung nur bei Beurteilung der Auswirkungen auch im Randsortimentsbereich als ausreichend erbracht ansah (VG Gelsenkirchen - AZ.: 10K 6950/04 Rn 17). Aus Sicht von Stadt + Handel können mehr als unwesentliche oder schädliche Auswirkungen auch im Randsortimentsbereich nicht per se ausgeschlossen werden. Die fachlich notwendige Analysetiefe wird im Einzelfall zu begründen sein.

Verkaufsflächenrelation, Standortgewicht

Die Verkaufsfläche eines Vorhabens kann in der alleinigen Betrachtung und insbesondere im Verhältnis zur vorhandenen Verkaufsfläche in zentralen Versorgungsbereichen als geeigneter Indikator angesehen werden, Auswirkungen eines Vorhabens aufgrund seines verkaufsflächenbezogenen ‚Standortgewichtes‘ anzunehmen (so auch OVG NRW - AZ.: 7 A 964/05). Die Frage des räumlichen Bezugs der Verkaufsflächenrelation – ob z. B. nur ein zentraler Versorgungsbereich oder alle zentralen Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet oder ob alle An-

bieter des relevanten Sortiments oder nur systemgleiche oder -ähnliche Wettbewerber in die Relationsberechnung einbezogen werden – wurde rechtlich bisher in der Rechtsprechung nicht aufgegriffen, ebenso die Frage, ab welcher Ausprägung der Verkaufsflächenrelation (10%, 20%, 30%, ...) negative Auswirkungen zu erwarten wären. In Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung kann die Verkaufsflächenrelation in verschiedenen Varianten als ergänzender Bewertungsaspekt aufgegriffen, im städtebaulichen Kontext diskutiert und in den Argumentationskontext bei der Bewertung der Auswirkungen hinsichtlich der Verträglichkeit implementiert werden.



Abstand des Vorhabens von betroffenem zentralen Versorgungsbereich / Überschneidung von Einzugsbereichen

Als weiterer Bewertungsaspekt kann der Abstand eines Vorhabens zu einem betroffenen zentralen Versorgungsbereich aufgegriffen werden. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Überschneidung der fußläufigen Einzugsbereiche von Vorhabenstandorten für die Lebensmittelnahversorgung und den hierdurch ggf. beeinträchtigtem zentralen Versorgungsbereich von Bedeutung, denn in siedlungsstrukturell integrierter Lage generieren gerade Versorgungszentren auf der Ebene der Stadtteil- und Nahversorgungszentren einen nennenswerten Anteil ihrer Umsätze durch fußläufige Einkäufe (vgl. ILS 2007). Variationen bei der Distanzermittlung von Einzugsbereichen sind im jeweiligen Fall den lokalen, siedlungsstrukturellen Gegebenheiten wie z.B. der Topographie, städtebaulicher Barrieren, geschuldet und sollten im Kontext der Verträglichkeitsanalysen ortspezifisch abgeleitet und idealerweise empirisch fundiert werden.

Vorhabenumsatz

Die Einschätzung des perspektivischen Umsatzes eines Planvorhabens hat maßgeblichen Einfluss auf die raumökono-



Typische Auslöser für städtebauliche Verträglichkeitsgutachten: Fachmarktzentren, Einkaufszentren, Factory Outlet Center

mische Bedeutung und letztlich die städtebauliche und/oder raumordnerische Verträglichkeit. Da mittels bauleitplanerischer Feinsteuerung Sortimente und Verkaufsflächen, nicht jedoch Betreiber gesteuert werden können, ist im Rahmen einer Verträglichkeitsanalyse eine rein betreiberscharfe Betrachtung und Bewertung nicht zielführend. Gemäß des zur Verfügung stehenden baurechtlichen Steuerungsinstrumentariums und der diesbezüglichen Rechtsprechung (vgl. v.a. sog. Preußenpark-Urteil: OVG NRW, Urteil AZ.: 7 a D 60/99.NE vom 07.12.2000) ist es also erforderlich, neben fallspezifischen Rahmendaten auch die nach grundsätzlichem Dafürhalten anhand tatsächlicher Ausprägungen maximal möglichen Annahmen zum Vorhabenumsatz als Spannweite den gutachterlichen Berechnungen und Bewertungen zu Grunde zu legen.

Umsatzumverteilung als Bewertungsmaßstab – Für und wider ...

Für die Integration absatzwirtschaftlicher Kriterien in die Ermittlung der Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben sprechen, trotz aller Kritik an der teilweise zu intransparenten inhaltlich-methodischen Herleitung der Berechnungswerte, fachliche Argumente: In einem methodisch fundiert aufgestellten raumwirtschaftlichen Berechnungsmodell können branchen-, betriebs- und ortsspezifische Charakteristika in die Verträglichkeitsbewertung einfließen

und nachvollzogen werden. Vom Baurecht erfasste Merkmale umfassen beispielsweise nicht Aspekte der Sortiments- oder Zielkundenausrichtung eines Betriebs oder mikroräumliche Standortrahmenbedingungen. In einem aktuellen Urteil des OVG NRW (AZ.: 10 A 2439/06, Rn 70) werden solche Aspekte aufgegriffen: „Aufgrund der anders gearteten Sortiments- und Zielkundenausrichtung [...] und wegen der oben dargelegten integrierten Lage mit nur einer geringen Orientierung am Durchgangsverkehr [...] wird sich für diesen Betrieb keine grundlegende veränderte Wettbewerbssituation durch das streitige Vorhaben ergeben“. Für die kommunale Planungspraxis wird zur Umsetzung ihrer Planungsziele angesichts der genannten Kriterien die Diskussion der systemtypologischen Betrachtung in Verknüpfung mit verkehrlichen Aspekten an Bedeutung gewinnen.

Weiterführende Informationen:

- Heinritz, Günter; Schröder, Frank (Hrsg): Der gekaufte Verstand: Was taugen Gutachter- und Beraterleistungen im Einzelhandel? Dokumentation zur Jahrestagung des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung am 12. und 13. Oktober 2000 in München. Passau, 2001.
- ILS (Hrsg): Sicherung von Nahversorgung und Nahmobilität, in: trends 2/07. 2007.



Schwellenwerte städtebaulicher Verträglichkeit



Die Kritik an dem Bewertungsmaßstab der ‚Umsatzumverteilung‘ ist nachzuvollziehen, resümiert man den Weggang dieses Bewertungskriteriums in der Fachwelt und der rechtlichen

Anwendung: Neben der teilweise fehlenden Nachvollziehbarkeit der Berechnungen wurde die städtebauliche Einordnung der Ergebnisse und demnach die städtebauliche und raumordnerische Verträglichkeit von Einzelhandelsvorhaben von der sogenannten 10%-Marke dominiert: In einer Vielzahl von gutachterlichen Stellungnahmen und gerichtlichen Urteilen zur Verträglichkeit von Einzelhandelsansiedlungsvorhaben basierte die abschließende Bewertung auf diesem oftmals als ‚Demarkationslinie‘ (miss-)verstandenen Wert.

10% – Warum und wovon?

Der ‚Grenzwert‘ von 10% basiert auf einer im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Industrie und Handelskammern in Baden-Württemberg mit Förderung des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg erstellten Langzeitstudie (GMA, Ludwigsburg 1997): Von 1992 bis 1996 sind unterschiedliche Einzelhandelsprojekte auf ihre raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen untersucht worden. Die Ergebnisse wurden in einer Querschnittsauswertung gebündelt, aus der Übersichten zum „Wirkungsgefüge bei der Ansiedlung eines

dezentralen Einzelhandelsbetriebes“ und zu „Grenzwerten der Umsatzumverteilung bei großflächigen Ansiedlungsvorhaben in der jeweiligen Standortgemeinde“ resultierten.

Die Umsatzumverteilung bildet seither ein im Sinne der Verträglichkeitsbeurteilung städtebaulich geeignetes Kriterium. Diese quantifiziert den Umsatz in Euro, der sich für einen bestimmten Betrieb, Standort oder zentralen Versorgungsbereich durch den Markteintritt bei Realisierung eines Planvorhabens voraussichtlich verändern wird. Die Umsatzumverteilungsquote beschreibt diesen Wert in Prozent.

10% – Warum nicht!?

So begrüßenswert der Rückgriff auf eine derart quantitative und augenscheinlich auch operationalisierbare Messgröße grundsätzlich sein mag, so kontrovers wird deren Herleitung und insbesondere deren Anwendung als alleiniges und nicht weiter differenziertes Kriterium in der fachwissenschaftlichen Diskussion beurteilt.

Grundsätzlich ist seit der Ableitung der 10%-Schwelle in den 90er-Jahren eine Verschärfung des Wettbewerbs im Einzelhandel über nahezu alle Warengruppen mit Veränderungen in der Standortstruktur zu beobachten, der sich in rückläufigen Flächenproduktivitäten (Abnahme seit 1997 rd. -20%; vgl. u. a. EHI Retail Institute GmbH 2006) ausdrückt und eine im Vergleich zu den 90er Jahren sensiblere Reaktion von Bestandsbetrieben auf zusätzlichen Wettbewerb erwarten lässt. Im engen

Kontext dazu steht die real weitgehend stagnierende Entwicklung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft pro Einwohner. Zudem differieren die Entwicklungen je nach Branche deutlich. Insbesondere im klassischen Lebensmitteleinzelhandel sind die Renditen sehr gering, so dass bereits geringere Umsatzumverteilungen deutlich unterhalb von 10% zu Marktaufgaben führen können. Für einen zu erwartenden Verlust von, für einen zentralen Versorgungsbereich prägenden Nahversorgungsbetrieben, können je nach örtlicher Ausprägung aufgrund des damit einhergehenden Funktionsverlusts des zentralen Versorgungsbereichs demnach auch daraus resultierende städtebauliche Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden.

10%: Quo vadis? Im nächsten Newsletter wird die Entstehung und Anwendung der 10%-Schwelle einhergehender beleuchtet und eine Übertragbarkeit angesichts des Standortstrukturwandels im Einzelhandel kritisch überprüft. Inwiefern können pauschale Richt- und Schwellenwerte als zielführend zur städtebaulichen Bewertung herangezogen werden? Welche Differenzierungen hinsichtlich der Bewertungsansätze gibt es? Wie können weitere Methoden, z.B. GIS-basierte Modellierungen, einen Beitrag zur Bewertung leisten?

Beachtung der Rahmenbedingungen und städtebauliche Einordnung!

Ein kritischer Schwellenwert der Umsatzumverteilung ist somit im Kontext der allgemeinen und lokalen sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu suchen. Die Wettbewerbssensibilität der Anbieter im Umfeld eines Planvorhabens ist darüber hinaus an ihrer Branchenzugehörigkeit, den mikroräumlichen Standortrahmenbedingungen und ggf. absatzwirtschaftlichen Vorbelastungen zu bemessen.

Die Rechtsprechung zu diesem Themenkomplex zeigt, dass Analyseergebnisse in ihrer Bewertung in den Kontext der konkreten örtlichen und städtebaulichen Situation zu rücken sind. Verschiedene Urteile verdeutlichen, dass sowohl Umsatzumverteilungen über 10% als landesplanerisch und städtebaulich verträglich bewertet werden können (vgl. u. a. OVG Koblenz, Urteil 8 B 12650/98 vom 08.01.1999; OVG Weimar, Urteil 1 N 1096/03 vom 20.12.2004), gleichzeitig aber auch bei Umsatzumverteilungen unterhalb der 10%-Schwelle eine Unverträglichkeit vorliegen kann (u. a. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil 3K 09/04 vom 03.02.2006; VG Arnsberg, Urteil 4 K 572/04).

Eine städtebauliche Analyse der zentralen Versorgungsbereiche sollte demnach integraler Bestandteil einer Verträglichkeitsanalyse sein. Diese sollte insbesondere Aussagen zur städtebaulich-funktionalen Bedeutung der potenziell von einem Vorhaben beeinträchtigten Betriebe, zu deren negativer städtebaulicher Vorprägung, etwa eine hohe Leerstandsquote oder bereits stark wettbewerbsrelevante Betriebe in städtebaulich nicht-integrierten Standorten, für die zentralen Versorgungsbereiche beinhalten.

Modellberechnung: Hoher Anspruch an Daten und Transparenz

Wenngleich teilweise kritisch diskutiert, ist die Ermittlung von Umsatzumverteilungen zur Verträglichkeitsbewertung aus fachlicher Sicht zu befürworten. Grundsätzlich ist die raumökonomische Methode des Gravitationsansatzes wissenschaftlich begründet, ausgereift und anwendbar. In einem in seiner

ursprünglichen Form von Huff konzipierten Gravitationsmodell können oben aufgeführte absatzwirtschaftliche Kennwerte und Parameter sowohl zur sortimentspezifischen als auch standortspezifischen Attraktivität, wie auch zu betriebstypologischen Eigenschaften und Zielkundenausrichtung eingebunden werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Validität der Ergebnisse einer Verträglichkeitsanalyse. Allerdings ist für eine plausible Darlegung ein hohes Maß an Nachvollziehbarkeit und somit an Transparenz der in die Modellberechnung eingestellten Kennwerte notwendig.

Im Ergebnis dieser absatzwirtschaftlichen Untersuchung kann eine abschließende Beurteilung und Folgenabschätzung der zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen eines Vorhabens erfolgen. Die transparente Darstellung folgender grundlegender Eingangswerte ist dafür notwendig:

- Aktuelle Verkaufsflächen
- Spezifische Flächenproduktivitäten
- Umsatzzahlen nach Sortimentsgruppen, Umsatzzahlen und Standorten
- Distanz und Raumwiderstände zwischen den Nachfrage- und Angebotsstandorten
- Der zu erwartende Umsatz eines Planvorhabens in realistischen Spannweiten, darunter auch betreiberunabhängige.
- sortimentspezifische Kaufkraftdaten/-entwicklung

Eine hohe Bedeutung kommt angesichts der Fülle von Daten und insbesondere bei Berücksichtigung von Spannweiten für die zu treffenden Untersuchungsannahmen der verständlichen Aufbereitung einerseits zu, ohne den Anspruch an die Genauigkeit und Transparenz der Berechnungen zu vernachlässigen.

Ausblick

Die Forderung nach einem stärkeren Gewicht planungsrechtlich erfasster Vorhabensmerkmale ist aus baurechtlicher Sicht zu befürworten und gibt ‚Schützenhilfe‘ für eine objektivierende Betrachtungsweise von Vorhaben. Allerdings dürfte die, rein auf vom Baurecht erfasste Vorhabensmerkmale abstellende, Verträglichkeitsbewertung in vielen Fällen schwierig begründbar sein. Auch wenn die inhaltlichen Ansprüche an Verträglichkeitsgutachten aus nachvollziehbaren Gründen vereinfacht werden sollen, ist die absatzwirtschaftliche Kenngröße der Umsatzumverteilung aus fachlicher Sicht das einzige Beurteilungskriterium, durch welches sich dem Einzelhandel stets immanente standortbezogene und betriebstypologische Eigenschaften in ihrem Wirkungszusammenhang darstellen lassen. Vor diesem Hintergrund bildet die Umsatzumverteilung weiterhin ein wichtiges Bewertungskriterium, wobei der rechtlich und fachlich bereits erkennbare Abschied von der starren Anwendung der 10%-Schwelle der zu erwartenden Umsatzumverteilung zur stärkeren Würdigung der tatsächlichen städtebaulichen Ausgangslage und Zielsetzung ausdrücklich zu begrüßen ist. Unabhängig von den zu Grunde gelegten absatzwirtschaftlichen oder baurechtlichen Kriterien werden die Anforderungen an die städtebauliche Einordnung weiter an Gewicht gewinnen.

Weiterführende Informationen:

- EuroHandelsinstitut (EHI), 2006: Handel aktuell. Köln, 2006/2007.

Zentrale Versorgungsbereiche

Ausprägungen in der kommunalen Praxis

Der Schutz zentraler Versorgungsbereiche wird seit der Einführung des § 34 Abs. 3 BauGB in der einzelhandelsbezogenen räumlichen Planung der Kommunen stärker thematisiert. Obgleich der Gesetzgeber die Nennung konkreter Nutzungen, die von dieser Regelung umfasst werden können, vermieden hat, konzentrieren sich die bisherigen Veröffentlichungen und gerichtlichen Auseinandersetzungen auf Vorhaben des Einzelhandels. Um ein Bild vom praktischen Umgang mit dieser Thematik zu gewinnen, hat Stadt + Handel eine Umfrage unter Kommunen durchgeführt.

Für die Umfrage wurden im zweiten Quartal 2007 Planungsämter in Deutschland befragt; es liegen detaillierte Daten aus 50 Kommunen vor, die einer großen Spannweite der Gemeindegröße und den meisten Bundesländern zuzuordnen sind. Die Ergebnisse sind folglich zwar nicht repräsentativ, geben jedoch einen guten Überblick. Die Umfrage knüpft teilweise an die Ergebnisse einer Studie des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen für Nordrhein-Westfalen an (vgl. ILS 2006: 4 f).

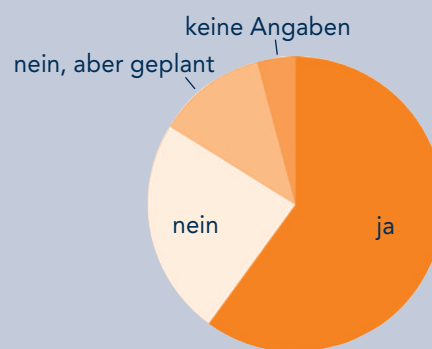
Obwohl die Thematik der zentralen Versorgungsbereiche erst im Jahr 2004 im Rahmen der EAG Bau ins Baugesetzbuch integriert wurde, verfügen 60% der befragten Kommunen über eine planerische Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche. Hier wird die Steuerungswirkung von Einzelhandelskonzepten deutlich, in denen die zentralen Versorgungsbereiche verankert sind, teilweise finden sie sich aber auch in sonstigen städtebaulichen Entwicklungskonzepten (vgl. ILS 2006: 19 f). 12% der Gemeinden planen darüber hinaus eine solche Abgrenzung in zukünftigen Konzepten vorzunehmen.

Bei der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche nimmt der Einzelhandel eine besondere Rolle ein - alle befragten Gemeinden gaben an, dieses Kriterium bei einer Festlegung der Bereiche zu berücksichtigen. Auch städtebauliche Aspekte sowie der Besatz mit Dienstleistungsangeboten und Gastronomiebetrieben spielen hierbei eine maßgebliche Rolle. Eine geringere Relevanz besitzen hingegen Gesundheits-, Freizeit-, Bildungs-, Kultur-, und Verwaltungseinrichtungen, sie alle wurden bei weniger als der Hälfte aller befragten Gemeinden als Abgrenzungskriterium genannt.

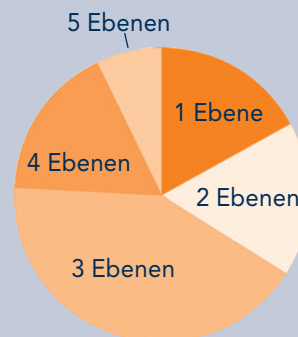
Ein weniger homogenes Bild zeigt sich bei der Hierarchisierung der zentralen Versorgungsbereiche: die Abstufungen variieren hierbei zwischen einer und fünf Hierarchieebenen zentraler Versorgungsbereiche innerhalb einer Kommune. Tendenziell wächst die Anzahl hierarchischer Abstufungen mit der Stadtgröße, allerdings zeigt sich auch bei vergleichbaren Stadtgrößen eine unterschiedliche Anzahl von Hierarchieebenen. Der Schwerpunkt liegt auf Gemeinden mit drei Hierarchieebenen ausgewiesener zentraler Versorgungsbereiche. Auffällig ist der hohe Anteil dieser Gemeinden in Nordrhein-Westfalen; dies kann sowohl siedlungsräumlich als womöglich auch durch die diesbezüglichen Konkretisierungen der jüngsten Novelle des LEPro NRW begründet sein.

Ein wichtiger Punkt in der aktuellen Diskussion sind die Min-

Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche vorhanden?



Anzahl Hierarchieebenen in der Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen?



Merkmale zur Beschreibung des kleinsten zentralen Versorgungsbereiches?



destkriterien, die an die Ausprägung zentraler Versorgungsbereiche gestellt werden. Diese können sich aus den örtlichen Gegebenheiten ergeben; dabei haben die Kommunen bei der Festlegung allerdings auch Vorgaben zu berücksichtigen. So benennt das OVG NRW für die Ausprägung eines zentralen Versorgungsbereichs in einem Urteil vom 11.12.2006 die Existenz von mehreren Einzelhandelsbetrieben mit „sich ergänzenden und/oder konkurrierenden Warenangeboten“ (AZ.: 7 A 964/05 vom 11.12.2006). In der abgefragten kommunalen Praxis wird die Minimalausstattung für die Bereiche vorwiegend über die Anzahl und Größe der Einzelhandelsbetriebe definiert. Die Mindestanzahl von Betrieben liegt in den kleinsten zentralen Versorgungsbereichen der befragten Gemeinden zwischen drei und 15 Betrieben. Hierbei spielen weitere Aspekte der jeweiligen örtlichen Ausgangslage eine wichtige Rolle. Der Schwerpunkt der Nennung der Verkaufsfläche der kleinsten zentralen Versorgungsbereiche liegt zwischen 500

DSSW-Veranstaltungsreihe – Integration von innerstädtischen Einkaufszentren

Innerstädtische Einkaufszentren sind ein viel diskutiertes Thema der aktuellen Stadtentwicklung. Die zentrale Frage der Integration innerstädtischer Einkaufszentren berührt dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen. Das Themenspektrum reicht von der städtebaulichen Einbindung der Einkaufszentren über die Nutzungen und deren Dimensionierung bis hin zu Kommunikationsprozessen sowie der Nachvollziehbarkeit von Verträglichkeitsgutachten. Die Veranstaltungsreihe umfasst neben vier Fachforen zu den genannten Themen eine Exkursion sowie eine Abschlusstagung in Leipzig, die einen Querschnitt der in den Fachforen diskutierten Themen beinhaltet. Stadt + Handel konzipiert und organisiert die Veranstaltungsreihe in Kooperation mit dem Münsteraner Büro Frauns kommunikation | planung | marketing.

Fachforum 1, 7.11.2007 in Potsdam

Die Nutzungen – Dimensionierung und Branchenmix

Fachforum 2, 16.11.2007 in Erfurt

Die Akteure – Rollenverständnis und Kommunikationsprozesse

Fachforum 3, 23.11.2007 in Münster

Der Städtebau – Lage, Architektur und städtebaulich-funktionale Einbindung

Fachforum 4, 29.11.2007 in Karlsruhe

Die Gutachten – Absatzwirtschaftliche, städtebauliche und landesplanerische Verträglichkeit

Abschlusstagung, 7.12.2007 in Leipzig

Unter www.einkaufszentren.dssw.de können Sie das aktuelle Programm zur Veranstaltungsreihe abrufen.

Nähere Informationen und laufend aktualisierte Hinweise zu Veranstaltungen zur Stadt- und Einzelhandelsentwicklung finden Sie ebenfalls unter www.stadt-handel.de

und 2.000 m². Zu den sonstigen Merkmalen zählen v.a. städtebauliche und verkehrliche Kriterien.

Die zuvor genannten Aspekte zeigen teilweise deutliche Unterschiede im Umgang mit zentralen Versorgungsbereichen auf. Dennoch sieht nur etwa 40% der befragten Gemeinden Bedarf an einer Arbeitshilfe zu dieser Thematik. Dies lässt sich auf die Befürchtung einer zu starren Formulierung zurückführen, die in der praktischen Anwendung zu unerwünschten Resultaten führen kann (vgl. ILS 2006: 23 ff).

Weiterführende Informationen:

- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche, Dortmund, 2006

Stadt + Handel

Dipl. Inge. Beckmann und Föhler GbR

Stadt + Handel bietet maßgeschneiderte Analysen und Lösungen rund um die einzelhandelsbezogene Stadt-, Regional- und Standortplanung. Die dynamische Entwicklung im Einzelhandel führt zu teilweise nicht unerheblichen Konfliktpotenzialen in Bezug auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Ausgewogene Versorgungsstrukturen sind ohne planerische Steuerung zunehmend gefährdet. Haben Sie Fragen rund um attraktive Innenstädte, starke Geschäftszentren und wohnortnahe Grundversorgung – sprechen Sie uns an.



Aus den aktuellen Projekten

Hamburg-Wandsbek / Gutachten zur Entwicklung des Bezirkszentrums

Städtische Zentren befinden sich im Wettbewerb mit anderen Zentren und nicht integrierten Standorten des Einzelhandels. Der Entwicklungsdruck in den gewachsenen Zentren hält vielfach an. Für das Bezirkszentrum Wandsbek wurde in Kooperation mit dem Hamburger Büro Raum + Prozess untersucht, inwiefern bzw. wodurch und in welchem Maße das Bezirkszentrum Wandsbek im Zuge der Qualifizierung von Flächen in einem angrenzenden Entwicklungsbereich in seiner Funktion als zentraler Versorgungsbereich gestärkt werden kann und welche Risiken und Chancen damit verbunden sind.

Lüdenscheid / Verträglichkeitsgutachten

Ein Kernbestandteil des Verträglichkeitsgutachtens war die Ermittlung von Umsatzumverteilungen. Ergänzt um weitere Bewertungsaspekte wie die Einwohnerzahl im fußläufigen Einzugsbereich und insbesondere die städtebauliche Analyse zentraler Versorgungsbereiche, wurden die Auswirkungen des Vorhabens im Kontext der Zielaussagen und Grundsätze des kommunalen Einzelhandelskonzeptes hinsichtlich ihrer städtebaulichen Verträglichkeit eingeordnet. Stadt + Handel hat basierend auf den Analyseergebnissen Empfehlungen für eine Umsetzung in der Bauleitplanung formuliert.

Impressum

Stadt + Handel Newsletter 10.2007

Dipl.-Inge. Beckmann und Föhler GbR

Huckarder Straße 12 | 44147 Dortmund

Fon: (0231) 8626890 | Fax: (0231) 8626891

info@stadt-handel.de | www.stadt-handel.de

Redaktion: Ralf M. Beckmann, Marc Föhler, Jens Nyhues
Gestaltung: Till Martensmeier, Köln

Dauerbrenner Verkaufsflächendefinition

Die präzise Definition des Begriffs „Verkaufsfläche“ (VKF) ist für die Begutachtung von Einzelhandelsvorhaben von immanenter Wichtigkeit, u.a. im Zusammenhang mit der Zahl der notwendigen Stellplätze und Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO. Das Thema der korrekten Verkaufsflächenbestimmung bleibt ein Dauerbrenner. Daher wird als Ergänzung zu den Darstellungen im Newsletter #02 nebenstehend ein weiteres Fallbeispiel illustriert.

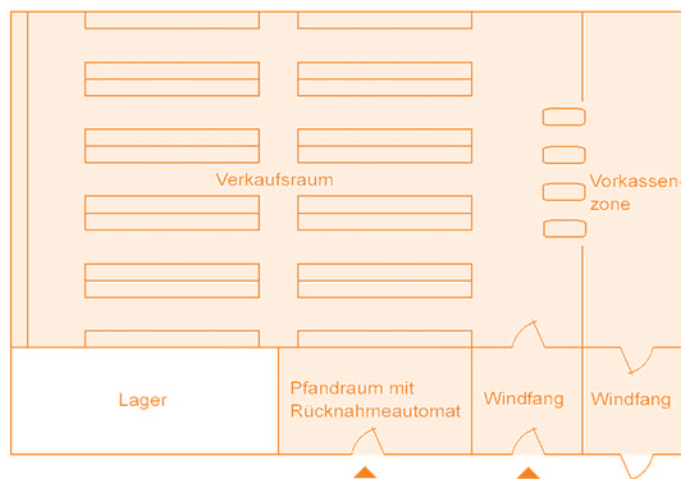
Die Verkaufsfläche von Discountern und Supermärkten steht dabei im Vordergrund: Pfandraume zählen je nach deren räumlicher Ausprägung zur Verkaufsfläche des jeweiligen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebs. Dies wird allerdings je nach räumlichem und funktionalem Zusammenhang unterschiedlich deutlich eingeschätzt.

Fokus Pfandraum:

Die Abbildung veranschaulicht eine nicht untypische Ausprägung eines Lebensmitteldiscounters: Der Verkaufsraum ist über einen Windfang zu betreten und zu verlassen. Dieser zählt zur Verkaufsfläche. Die Rückgabeflächen für Pfandverpackungen innerhalb des Betriebs werden unstrittig als Verkaufsfläche angesehen. Nach dem Urteil des BVerwG „sind diejenigen Flächen, auf denen für den Kunden nicht sichtbar die handwerkliche und sonstige Vorbereitung“ sowie die reinen Lagerflächen von denen zur Verkaufsfläche zählenden Flächen zu unterscheiden. Die für Kunden nicht begehbare Fläche außerhalb des Verkaufsraums, die rückseitig zu den Pfand-Rücknahmeautomaten liegt, dürfte nach diesem Kriterium, sozusagen als für die Kunden nicht sichtbare Nachbereitung des Kaufvorgangs, voraussichtlich nicht zur Verkaufsfläche zählen.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen hinsichtlich der Zurechnung zur Verkaufsfläche von solchen Pfandraumen, die von außen an den Betrieb angebaut und von außen erreichbar sind. Relevant dafür ist u.a. die Frage, inwiefern die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs in städtebaulicher Hinsicht geprägt wird. Gegen die Hinzurechnung von Pfandraumen als Verkaufsfläche wird angeführt, dass sie nicht dem Zweck der Verkaufsanbahnung dienen, für die Rückgabe keine Kaufabsicht bestehen müsse, sondern vielmehr der Erfüllung der Verpflichtung aus der Verpackungsverordnung dienen, ohne zur Attraktivitätssteigerung des Betriebes beizutragen.

Das BVerwG hat andererseits ausgeführt, dass Kassenzone und „Pack- und Entsorgungszone“ (auch als Vorkassenzone bezeichnet) in die Verkaufsfläche einzubeziehen sind, „denn auch sie prägen in städtebaulicher Hinsicht die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs“ ausgehend vom Vergleich der Verkaufsformen der Selbstbedienung und der Bedienung durch Personal (BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 14.04). Die alleinige Rückgabe pfandpflichtiger Verpackungen ist i.d.R. nicht gänzlich von der Kaufanbahnung zu lösen. Beim Vergleich zwischen den Verkaufsformen ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass Kunden an Pfandrückgabeautomaten in der Regel nur einen Wertbon erhalten, der an der Kasse des jeweiligen Betriebes eingelöst werden kann.



Ungeachtet der gesetzlichen Regulierung durch die Verpackungsverordnung dürfte sich ein Betrieb ohne Pfandrücknahme zudem für die Gesamtheit der Kunden weniger attraktiv darstellen als ein solcher mit Pfandrücknahme. In der Praxis illustriert wird die Bedeutung der Pfandraume für die Attraktivität durch meist zwei – statt eines - vorhandenen Automaten, um Warteschlangen, und somit Attraktivitätsverlust, bei der Rückgabe zu vermeiden. Auch wenn das BVerwG zu den Fragen des Pfandraums nicht explizit Stellung genommen hat, spricht vieles dafür, dass auch von außen zugängliche Pfandraume zur Verkaufsfläche hinzuzurechnen sind. Nicht zuletzt kann durch die Bewertung außen liegender Pfandraume als Verkaufsfläche eine Ungleichbehandlung verschiedener baulicher Optionen vermieden werden. Oder anders ausgedrückt: Es erscheint sinnvoll, in der Vorkassenzone vorgesehene Flächen für Pfandrücknahmesysteme gleich zu behandeln wie jene, die von außen zugänglich gemacht werden.

Die bereits veröffentlichten Newsletter #01, #02 und #03 stehen im Internet zur Verfügung.

Unter www.stadt-handel.de/download-archiv.html können Sie die bisherigen Ausführungen zur Verkaufsflächendefinition nachlesen.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.stadt-handel.de