

# Kommunale Einzelhandelskonzepte



## Ein wirkungsvolles Instrument für lebendige Städte und Gemeinden in Niedersachsen

Ein Leitfaden der niedersächsischen Industrie- und Handelskammern

#### Herausgeber

Die niedersächsischen  
Industrie- und Handelskammern

#### Redaktion

Guido Langemann  
IHK Hannover  
Tel.: +49 511 3107-316  
langemann@hannover.ihk.de

Falk Hassenpflug  
IHK Osnabrück – Emsland – Grafschaft Bentheim  
Tel.: +49 541 353-215  
hassenpflug@osnabrueck.ihk.de

#### Konzept und Gestaltung

Hasegold GmbH, Osnabrück

#### Daten

2014, eigene Erhebungen

#### Rechtliches

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch  
auszugsweise, nur mit ausdrücklicher und  
schriftlicher Genehmigung der niedersächsischen  
Industrie- und Handelskammern

© 2014 Die niedersächsischen Industrie- und Handelskammern



- 4 Einzelhandelskonzepte nutzen!
- 6 Warum Städte und Gemeinden Einzelhandelskonzepte brauchen
- 8 Was müssen Einzelhandelskonzepte beinhalten?
- 9 1. Muss-Bausteine
  - 9 1.1 Bestand und Entwicklungspotenzial analysieren
  - 13 1.2 Zentrale Versorgungsbereiche abgrenzen
  - 16 1.3 Ortsspezifische Sortimentsliste bestimmen
- 20 2. Soll-Bausteine
  - 20 2.1 Nahversorgungs- und Sonderstandorte festlegen
  - 21 2.2 Ansiedlungsleitsätze definieren
  - 22 2.3 Festsetzungsempfehlungen erarbeiten
- 24 3. Kann-Bausteine
  - 24 3.1 Stärken und Schwächen des Ortskerns ermitteln
  - 25 3.2 Kundenfrequenzen messen
  - 25 3.3 Befragungen durchführen
- 26 Kommunale Einzelhandelskonzepte nach IHK-Bezirken
- 28 Welche Grundsätze sollten bei Einzelhandelskonzepten beachtet werden?
- 30 10 Schritte zur Umsetzung eines Einzelhandelskonzepts
- 32 Welche Bedeutung haben Baurecht und Raumordnung?
- 34 Ihre Ansprechpartner vor Ort

# Einzelhandelskonzepte nutzen!

Städte und Gemeinden sollen und wollen vitale Handels-, Dienstleistungs-, Verwaltungs-, Kultur- und Wohnstandorte sein. Dabei kommt dem Einzelhandel eine Schlüsselrolle zu, um diesen vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden.

Doch der Einzelhandel und seine Standorte unterliegen fortwährenden Strukturveränderungen: Filialisierung, Internethandel, demografischer Wandel, Unternehmensnachfolge, Konzentrationstendenzen oder Internationalisierung lauten einige ausgewählte Herausforderungen und Problemfelder. Sichtbar wird dies an zahlreichen leerstehenden Geschäften. Hierfür müssen sowohl der Handel als auch die Städte und Gemeinden Lösungen finden.

Mit einem Einzelhandelskonzept können Kommunen den Wandel im Handel aktiv begleiten und die Ortskerne und andere Einkaufslagen strategisch entwickeln. Allerdings wird diese Möglichkeit leider noch viel zu selten genutzt. So haben aktuell zwei Drittel aller niedersächsischen Kommunen kein oder nur ein veraltetes kommunales Einzelhandelskonzept.

Die niedersächsischen Industrie- und Handelskammern fordern mit diesem Leitfaden Politik und Verwaltung auf, Einzelhandelskonzepte als wirkungsvolles Instrument für lebendige Städte und Gemeinden zu nutzen! ■

» *Wir sind gerade dabei ein Konzept zu erstellen. Im Frühjahr soll es durch den Rat verabschiedet werden.* «

**Wolfgang Anders**  
Stadtdirektor | Stadtoldendorf





# Warum Städte und Gemeinden Einzelhandelskonzepte brauchen

6

Jeder Bürgermeister und Wirtschaftsförderer eines aufstrebenden Einzelhandelsstandortes kennt die folgende Situation: Ein Investor klopft an und gibt sich als Käufer eines verkehrsgünstig gelegenen Grundstückes zu erkennen. Danach nennt er seine Vorstellungen von Nutzung, Verkaufsfläche, Parkplätzen usw. Für diese müsse nun „nur noch“ das Baurecht geschaffen werden. Und vielleicht dürfe das Vorhaben sogar noch eine Nummer größer ausfallen? Schließlich lägen die Vorteile der Investition für die Stadt doch auf der Hand: neue Arbeitsplätze, zusätzliche Steuereinnahmen, eine bessere Versorgungslage und die Beseitigung einer unschönen Brache. Aber: Gibt es wirklich nur Vorteile? Oder hat die Sache doch einen Haken?

Der Investor hat selbstverständlich Anspruch auf eine zeitnahe und fundierte Antwort. Aber auf welche Beurteilungsmaßstäbe soll sich diese gründen? Das reine Bauchgefühl ist sicherlich kein guter Ratgeber. Vielmehr ist eine Entscheidungsgrundlage erforderlich, die wettbewerbsfähige Handelsstrukturen, einen Interessenausgleich aber auch Planungssicherheit für alle Beteiligten ermöglicht.

Ein Einzelhandelskonzept schafft somit Klarheit über die konkreten Vorstellungen der Kommune. Letztlich wird es damit zum Werkzeug einer aktiven Angebotsplanung für Städte und Gemeinden, um Investitionen am Standort nach transparenten Spielregeln für alle Marktteilnehmer steuern zu können.

■ **Politik und Verwaltung** wollen den Einwohnern ihrer Kommune ein attraktives und wohnortnahes Einzelhandelsangebot bieten. Außerdem wollen sie auch gegenüber der Wirtschaft belastbare Aussagen machen. Einzelhandelskonzepte bieten die Grundlage, den örtlichen Einzelhandel zielorientiert, rechtssicher und verlässlich zu entwickeln und gleichzeitig Fehlentwicklungen zu vermeiden.

■ **Kunden und Bürger** haben hohe Erwartungen an den Handel: bequemes Einkaufen, sofortige Verfügbarkeit von Angeboten, vielfältiges Warensortiment, niedrige Preise und schnelle Erreichbarkeit etc. Einzelhandelskonzepte helfen dabei, dass alle Bevölkerungsgruppen – egal ob jung oder alt, Singles oder Familien, motorisiert oder nicht motorisiert – ihre täglichen Einkäufe so gut wie nur irgend möglich erledigen können.

■ **Händler** wollen – unabhängig von ihrem Standort – vor allem eins: gute Geschäfte machen. Einzelhandelskonzepte geben dem ansässigen Einzelhandel eine gewisse Planungssicherheit, so dass er Investitionen an seinem Standort vornehmen kann. Dabei wird darauf geachtet, dass die Attraktivität von Innenstädten und Ortskernen gestärkt wird und die Entwicklung auf der „Grünen Wiese“ zentrenverträglich erfolgt. ►

» Seitdem Papenburg ein Einzelhandelskonzept hat, ist viel klarer, wie sich die Innenstadt entwickeln soll. Neben der Stärkung der Innenstadtbereiche lassen sich aus dieser konzeptionellen Leitlinie auch verlässlichere Rückschlüsse über die Wertentwicklung von Flächen und Immobilien ziehen. «

**Josef Albers**

Büro Albers GmbH & Co. KG | Geschäftsführer | IHK-Vizepräsident | Papenburg





■ **Investoren** haben oft Vorstellungen, die nicht zwangsläufig verträglich für die Ortskerne und die bestehenden Strukturen sein müssen. Einzelhandelskonzepte erlauben Investoren genauso wie Planern und Immobilienbesitzern einen schnellen Überblick über potenzielle Ansiedlungsstandorte und -regeln in der jeweiligen Kommune. In der Folge können Vorhaben exakter auf die örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse zugeschnitten werden. Außerdem werden Planungsprozesse verkürzt, so dass Investitionen schneller umgesetzt werden können.

Ein kommunales Einzelhandelskonzept fällt nicht fix und fertig vom Himmel. Vielmehr bedarf es eines erheblichen Aufwandes, alle Anspruchsgruppen einzubeziehen. Vor allem aber müssen Politik und Verwaltung bereit sein, sich konsequent auf die Ergebnisse eines einmal

verabschiedeten Einzelhandelskonzepts einzulassen. Erst die verlässliche Umsetzung macht ein Einzelhandelskonzept zu einem starken Instrument.

Aber ist der Einzelhandel überhaupt so wichtig, dass man für ihn ein eigenes Konzept braucht? Die Antwort ist ein klares Ja! Mit deutschlandweit rund drei Millionen Beschäftigten ist der Einzelhandel ein oft unterschätztes Schwergewicht unter den Wirtschaftszweigen. Für alle niedersächsischen Kommunen ist er Frequenzbringer Nr. 1. Darüber hinaus bildet der Einzelhandel – zusammen mit Gastronomie, Dienstleistungen, Freizeit- und Kulturangeboten, Wohnnutzung und der öffentlichen Verwaltung – die Basis für die Lebensqualität, Multifunktionalität und Attraktivität unserer Städte und Gemeinden. ■



» *Das Einzelhandelskonzept bietet mir die nötige Sicherheit für meine Planungen und Investitionen. Es ist die Basis dafür, dass sich unsere Innenstadt dauerhaft erneuern und positiv entwickeln kann.* «

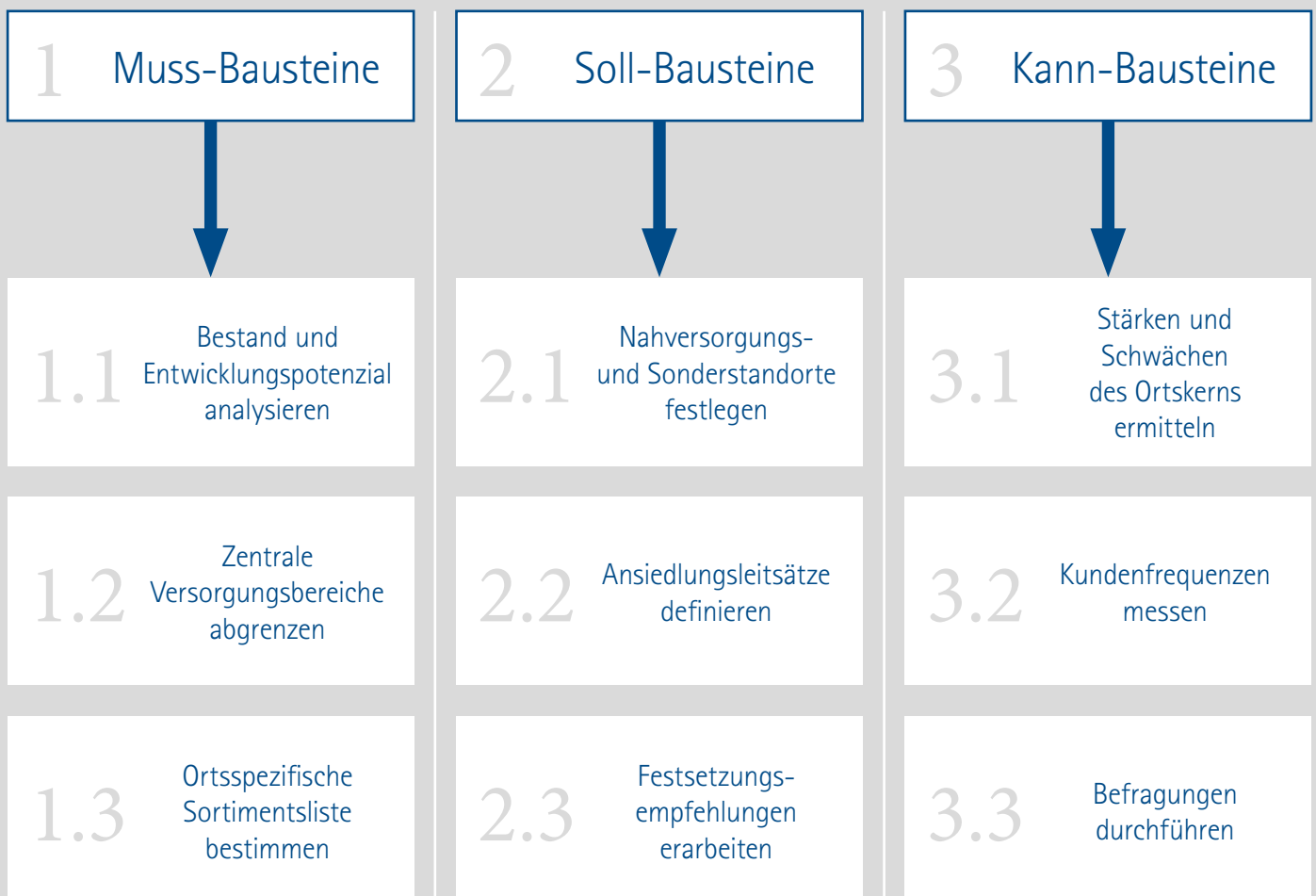
**Gert Stuke**

Eigentümer einer Handelsimmobilie | Präsident der Oldenburgischen IHK Friesoythe

# Was müssen Einzelhandelskonzepte beinhalten?

Einzelhandelskonzepte setzen sich aus mehreren inhaltlichen Bausteinen zusammen: »Muss-Bausteine« sind für Einzelhandelskonzepte unverzichtbar. Ohne ihre Erarbeitung ist eine effektive Steuerung der Einzelhandelsentwicklung nicht möglich. Sie stellen gleichzeitig die minimale inhaltliche Anforderung an ein Einzelhandelskonzept dar. »Soll-Bausteine« sind für Einzelhandelskonzepte nicht zwingend erforderlich; ihre Umsetzung sollte aber nach Möglichkeit erfolgen. »Kann-Bausteine« runden eine Analyse in vielen Bereichen sinnvoll ab! ■

8



Quelle: eigene Darstellung

# 1 Muss-Bausteine

## 1.1 Bestand und Entwicklungspotenzial analysieren

Eine fundierte Analyse der aktuellen Standortgegebenheiten und der Einzelhandelsstruktur ist die Basis jedes Einzelhandelskonzepts. Neben räumlichen, funktionalen, ökonomischen und soziodemografischen Rahmendaten des Standortes muss vor allem das örtliche Einzelhandelsangebot mittels einer Vollerhebung aller Betriebe erfasst werden. Dazu zählen auch die Verkaufsflächen und Umsätze, gegliedert nach Warengruppen und differenziert nach den einzelnen Standortlagen. Bei Anbietern mit einem breiten Angebot wie z. B. SB-Warenhäusern, Bau- oder Möbelmärkten, werden die Verkaufsflächenanteile den einzelnen Warengruppen zugeordnet. So kann ermittelt werden, welche Sortimente an welchen Standorten im Stadt-/Gemeindegebiet präsent sind. Diese standortbezogene Bestandserhebung bildet später eine wesentliche Grundlage für die Aufstellung der ortsspezifischen Sortimentsliste.<sup>1</sup>

Ergänzend zum Einzelhandel sollten auch die so genannten »Komplementärnutzungen« wie z. B. Gastronomie, Dienstleister und Kultureinrichtungen ermittelt werden, da sie als Frequenzbringer viele potenzielle Kunden an den Standort ziehen.

Im Rahmen einer städtebaulichen Analyse werden beispielsweise folgende Aspekte untersucht:

- Ausdehnung und Struktur der Einzelhandelslagen
- Qualität und Erhaltungszustand von Fassaden und öffentlichem Raum
- verkehrliche Erreichbarkeit
- Parkraumsituation
- Verkaufsflächenstruktur
- Lage der Magnetbetriebe
- Leerstandssituation und -entwicklung
- Problemzonen oder städtebauliche Zäsuren

Damit kann die sachgerechte Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereichs<sup>2</sup> unterstützt werden. ►

<sup>1</sup> vgl. Kapitel »ortsspezifische Sortimentsliste bestimmen«

<sup>2</sup> vgl. Kapitel »zentrale Versorgungsbereiche abgrenzen«

» Ich stelle mir als Einzelhändler die Frage, ob mein Stadtteil-Standort zukunftsfähig ist. Wenn ich mein Unternehmen rentabel in die Zukunft führen möchte, brauche ich eine zuverlässige Planungsgrundlage in Bezug auf die Standortwahl. Hierzu liefert mir das Einzelhandelskonzept verlässliche Aussagen. «

**Jens Eilers**

Geschäftsführender Gesellschafter der Juwelier Stettin GmbH  
Wilhelmshaven



Das **Nahversorgungsangebot** mit Waren des täglichen Bedarfs (z. B. Lebensmittel, Drogerieartikel, Schreibwaren, Zeitungen und Zeitschriften) sollte sehr detailliert untersucht werden.

Angebotsschwerpunkte oder Versorgungslücken lassen sich identifizieren, indem Radien um die größeren Anbieter gezogen werden. Diese Radien betragen in der Regel zwischen 500 und 700 Metern und kennzeichnen die fußläufige Erreichbarkeit der einzelnen Nahversorgungsanbieter. Dabei ist es das Ziel, möglichst flächendeckend die wohnortnahe Versorgung im Gemeinde-/Stadtgebiet zu sichern und Lebensmittelmärkte als Frequenzbringer im Ortskern zu erhalten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Bestandsanalyse ist die Ermittlung des einzelhandelsrelevanten Kaufkraftvolumens. Dazu wird im Regelfall auf statistische Datenquellen zurückgegriffen. Außerdem ist zu klären, aus welchem Einzugsgebiet die Kunden kommen. Ergänzende Kaufkraftpotenziale (so genannte Streuumsätze) liefern:

- Übernachtungs- und Tagesgäste
- Kunden besonders weit ausstrahlender Betriebe
- Besucher von Veranstaltungen wie z. B. verkaufsoffene Sonntage

Nicht zuletzt sind natürlich auch die Ausgaben der eigenen Bevölkerung in anderen Orten sowie im Online-Handel zu berücksichtigen.

Aus der Einzelhandelszentralität lassen sich sowohl für den Einzelhandel insgesamt als auch für die einzelnen Warengruppen Stärken und Schwächen des Standortes ableiten – sowohl absolut als auch in Relation zu anderen Standorten. Die Zentralität muss dabei immer im Zusammenhang mit der zentralörtlichen Funktion und dem Einzugs- bzw. Verflechtungsbereich der eigenen Kommune bewertet werden. So ist es beispielsweise der Normalfall, dass Grundzentren, die in Konkurrenz zum Einzelhandelsangebot in größeren Städten stehen und nur eine Eigenversorgungsfunktion haben, in vielen Warengruppen, wie z. B. Bekleidung, Schuhe, Uhren und Schmuck, klassische Baumarktsortimente oder Einrichtungsbedarf, Zentralitäten von deutlich unter 100 Prozent aufweisen. ▶

<sup>2</sup> vgl. Kapitel »zentrale Versorgungsbereiche abgrenzen«

» In etlichen Gemeinden unseres IHK-Bezirktes schrumpft die Bevölkerung. Auch der Internethandel drückt auf die Umsätze der stationären Händler. Vor diesem Hintergrund werden solide Einzelhandelskonzepte immer wichtiger. «

**Joachim Wrensch**

Geschäftsführer Buchhandlung Graff GmbH  
IHK-Vizepräsident | Braunschweig





## Kurz und knapp

# Erläuterung des Begriffs Einzelhandelszentralität

Die so genannte Einzelhandelszentralität weist das Verhältnis des vor Ort getätigten Einzelhandelsumsatzes zur örtlichen einzelhandelsbezogenen Kaufkraft aus. Die Einzelhandelszentralität kann alternativ als Quotient aus dem POS-Umsatz (Point of Sales) und der Kaufkraft für den Einzelhandel (jeweils Index je Einwohner) ermittelt werden. Sie trifft stets eine Aussage über die Attraktivität und Leistungsstärke eines Handelsstandortes und dessen regionale Ausstrahlung.

Eine Einzelhandelszentralität von über 100 Prozent bedeutet einen Kaufkraftzufluss, während ein Wert von unter 100 Prozent Kaufkraftabflüsse (in andere Einkaufsstandorte, aber auch in den Online-Handel) signalisiert. Eine Zentralität von deutlich über 100 Prozent ist ein starkes Indiz für einen attraktiven Einkaufsstandort.

Schließlich sollte – neben der Bestandsanalyse – noch ein Blick in die Zukunft der Einzelhandelsentwicklung vor Ort erfolgen. Dafür können für unterschiedliche Szenarien und Zeithorizonte warengruppenbezogene Verkaufsflächenpotenziale als grober Orientierungsrahmen ermittelt werden.

Hierfür sind folgende Annahmen und Prognosen einzubeziehen:

- Entwicklung von Einwohnerzahl und Einwohnerstruktur
- Entwicklung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft in der Gemeinde
- Entwicklung der einzelhandelsbezogenen Konsumausgaben pro Einwohner
- Entwicklung der Flächenproduktivitäten (Einzelhandelsumsatz pro m<sup>2</sup> Verkaufsfläche pro Jahr)
- künftige marktgerechte Flächenanforderungen der Handelsbetriebe
- realistische Annahmen zu erreichbaren »Zielzentralitäten«

# Ein Rechenbeispiel

In Musterstadt beträgt der Einzelhandelsumsatz insgesamt 65 Mio. Euro pro Jahr. In Deutschland wurden 2013 pro Kopf und Jahr 6.326 Euro (Quelle: MB Research, Nürnberg) für den Konsum ausgegeben. In Musterstadt ist dieser Wert etwas geringer. Hier beträgt er nur 96,8 Prozent des Bundesdurchschnitts, also rund 6.123 Euro.

In Musterstadt leben 12.530 Einwohner, die jeweils für 6.123 Euro konsumieren können. Daraus ergibt sich eine örtliche Kaufkraft von insgesamt 76,7 Mio. Euro pro Jahr.

Die Einzelhandelszentralität für Musterstadt ergibt sich, indem der tatsächliche Umsatz von 65 Mio. Euro in Relation zur Kaufkraft von 76,7 Mio. Euro gesetzt wird. Sie beträgt für Musterstadt 84,7 Prozent.

Die ermittelten Verkaufsflächenpotenziale zeigen Ansiedlungsspielräume für neue Angebote auf. Dabei sind kommunale Entwicklungsperspektiven und marktgerechte Verkaufsflächengrößen mit zu berücksichtigen.

Die Verkaufsflächenpotenziale sollen außerdem auf mögliche Unverträglichkeiten und Risiken von Ansiedlungswünschen für die örtliche Handelsentwicklung hinweisen, die sich durch größere Umsatzumverteilungseffekte ergeben können. Dabei können auch Risiken für benachbarte Kommunen entstehen. ►



Kurz und knapp

## Untersuchungsmerkmale einer Bestandsanalyse

### ■ Rahmenbedingungen

- Lage im Raum
- Verkehrsanbindung
- zentralörtliche Funktion und Standortstruktur
- Wettbewerbsstandorte
- Einwohnerzahl/-entwicklung/-prognose
- Einwohnerstruktur/-prognose
- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- Pendlerstatistik
- touristische Kennzahlen

### ■ Nachfrage

- einzelhandelsrelevantes Kaufkraftvolumen (Einwohnerzahl x Verbrauchsausgaben pro Kopf und Jahr x Einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer)
- Kundenherkunftsanalyse
- räumliche Abgrenzung des Einzugsgebiets (Zahlen, Grafik)

### ■ Bestandsanalyse (örtliches Angebot)

- Vollerhebung des Einzelhandels (Betriebe, Verkaufsfläche, Sortimente)
- Berechnung/Schätzung des Einzelhandelsumsatzes
- Ermittlung von Kennzahlen (Einzelhandelszentralität, Verkaufsfläche je Einwohner)
- räumliche Standortstruktur (Betriebe, Verkaufsfläche, Umsatz)
- ggf. ergänzende Vollerhebung von Komplementärnutzungen
- differenzierte Nahversorgungsanalyse (mit Grafik zu Standorten der Hauptanbieter und Radien fußläufiger Erreichbarkeit)

### ■ Entwicklungspotenziale

- warengruppenbezogene Zielzentralitäten
- warengruppenbezogene Verkaufsflächenpotenziale



## 1.2 Zentrale Versorgungsbereiche abgrenzen

Die Ausweisung von »zentralen Versorgungsbereichen« ist ein weiterer »Muss-Baustein« jedes Einzelhandelskonzepts. Dabei geht es darum, die Grundstücke abzugrenzen, die die zentralen Einkaufs- und ggf. auch Dienstleistungsbereiche darstellen. Diese Areale werden als besonders schützenswerte Stadträume angesehen.

Ihr Schutzstatus und ihre besondere städtebauliche Funktion werden den zentralen Versorgungsbereichen im Baugesetzbuch und in der Baunutzungsverordnung zugewiesen<sup>3</sup>. So wurde die »Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche« zum besonders zu berücksichtigenden Belang der Bauleitplanung erhoben. Damit stellt dieser Aspekt in Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren eine wesentliche Abwägungsgrundlage dar. Der Gesetzgeber möchte mit diesem Instrument die Innenentwicklung und die Urbanität der Kommunen zu stärken. Auch die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung soll auf diese Weise gefördert werden.

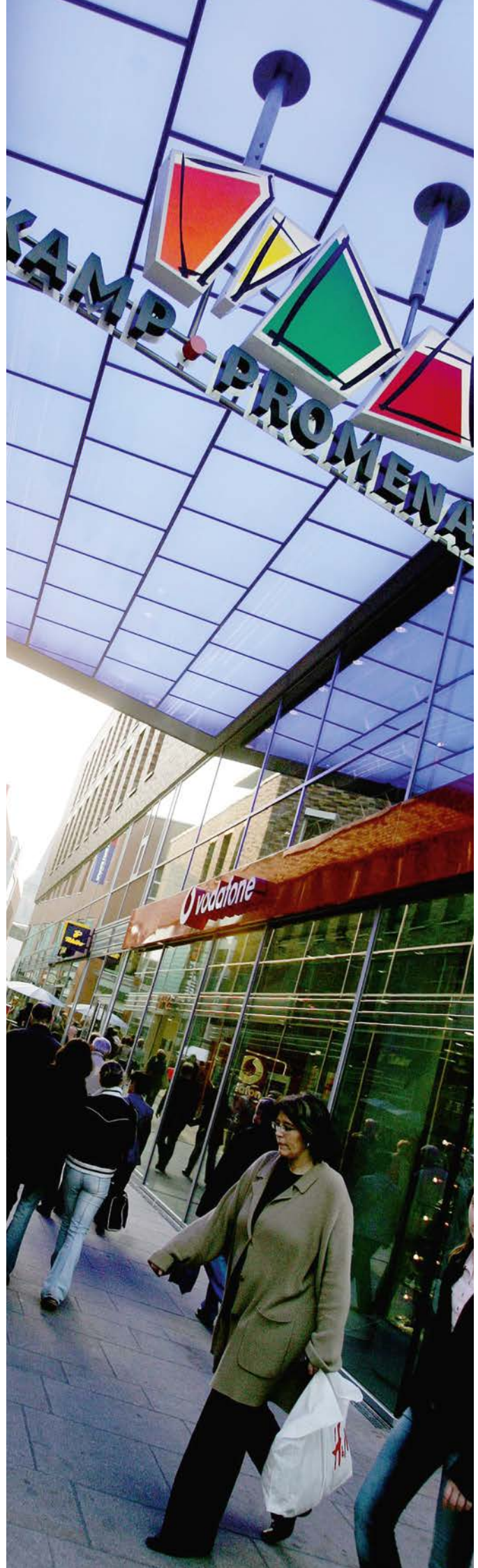
Zudem spielen die zentralen Versorgungsbereiche bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten (>800 m<sup>2</sup>) eine entscheidende Rolle, da der Standort nach dem Integrationsgebot des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms (LROP) in engem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen stehen muss. So werden die zentralen Versorgungsbereiche sowohl vor »mehr als unwesentlichen Auswirkungen« durch Entwicklungen in der eigenen Kommune als auch in benachbarten Städten und Gemeinden geschützt.

Die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche ergibt sich laut Gesetzgeber insbesondere

- aus planerischen Festlegungen, namentlich aus Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen oder aus Festlegungen in den Raumordnungsplänen,
- aus sonstigen planungsrechtlich nicht verbindlichen raumordnerischen und städtebaulichen Konzeptionen (Anmerkung: hierunter fallen insbesondere Einzelhandelskonzepte)
- oder aus nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen (Anmerkung: z. B. Bestand an Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben, städtebaulicher Zusammenhang wie Barrieren aus großen Verkehrsachsen, Flüsse etc.).<sup>4</sup> ▶

<sup>3</sup> vgl. Kapitel »Welche Bedeutung haben Baurecht und Raumordnung?«

<sup>4</sup> vgl. Begründung zum Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004, Bundestagsdrucksache 15/2250 S. 54



Während Betriebe im **zentralen Versorgungsbereich** von der Festsetzung profitieren, müssen außerhalb gelegene Betriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten Beschränkungen hinnehmen. Deshalb ist bei diesem Thema besondere Sorgfalt geboten. Eine Abgrenzung sollte nicht »am grünen Tisch« auf Basis bloßen Kartenstudiums erfolgen. Vielmehr sind ergänzende Gespräche mit Betroffenen und Begehungen erforderlich.

Abhängig von der Größe und Struktur einer Kommune kann sich ein hierarchisch gestuftes System zentraler Versorgungsbereiche ergeben. Diese werden in der Regel in die Kategorien »Hauptgeschäftszentrum« (synonym: Innenstadtzentrum oder Ortszentrum), »Nebenzentrum« und »Nahversorgungszentrum« gegliedert. Allen drei Kategorien gemeinsam sind:

- eine städtebaulich integrierte Lage,
- Kundenbeziehungen über den unmittelbaren Nahbereich hinaus,
- eine günstige Erreichbarkeit für PKW und ÖPNV.

Die Kategorien unterscheiden sich dagegen bei ihrem Angebotsmix, ihrer räumlichen Ausdehnung sowie der Reichweite ihrer Versorgungsfunktion.

Das **Hauptgeschäftszentrum** ist durch eine große Bandbreite an Angeboten aus Handel, Gastronomie und privaten und öffentlichen Dienstleistungen gekennzeichnet. Es besitzt zumeist eine Versorgungsfunktion für die gesamte Gemeinde; bei mittel- oder oberzentraler Funktion des Standortes auch für das weitere Einzugsgebiet bzw. den Verflechtungsbereich.

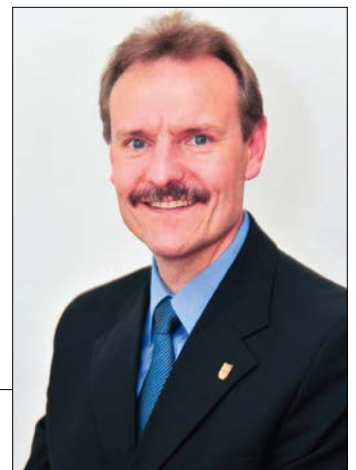
Die Ausweisung von **Nebenzentren** ist in der Regel nur in Oberzentren und ggf. noch in größeren Mittelzentren ein Thema. Auch sie haben ein breit gefächertes Angebot, decken aber vor allem den eigenen Stadtteil oder Stadtbezirk ab.

**Nahversorgungszentren** sind auf die Versorgung für den täglichen Bedarf ausgerichtet. Ihre Reichweite beschränkt sich in Oberzentren oder größeren Mittelzentren auf Teile der Kernstadt bzw. auf einzelne Ortsteile. In Grundzentren oder kleinen Mittelzentren umfasst sie dagegen meistens den Ortskern oder in einigen Fällen die gesamte Ortschaft.

Allgemein gültige Kriterien zur räumlichen Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereichs gibt es nicht. Sie erfolgt aber stets auf Basis des vorhandenen Geschäftsbesatzes und der gegebenen städtebaulichen Strukturen. Hierbei sollte beachtet werden, dass ein zusammenhängender Geschäftsbereich entsteht, der nicht durch Straßen, Bahnlinien oder Wohnquartiere zerschnitten wird. Der zentrale Versorgungsbereich kann darüber hinaus ergänzend solche Flächen einbeziehen, denen für die zukünftige Entwicklung und Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs eine besondere Rolle zugemessen wird. Auf diese Weise können Städte und Gemeinden deutlich machen, wo sie sinnvolle Entwicklungsmöglichkeiten für den Einzelhandel sehen. Diese Flächen sind besonders zu kennzeichnen. ►

» In der Gemeinde Holdorf bildet das Einzelhandelskonzept schon seit vielen Jahren einen zentralen Bestandteil für die kommunale Infrastrukturplanung. Gerade die Definition des zentralörtlichen Versorgungsbereiches ist die herausragende Basis, um die lokale Kaufkraft innerorts zu halten und nicht mit Fehlplanungen auf der grünen Wiese den innerstädtischen Leerstand zu befördern. Dass die Leerstandsquote in der Gemeinde Holdorf so gering ist, liegt nicht zuletzt in der Orientierung am Einzelhandelskonzept begründet! «

**Dr. Wolfgang Krug**  
Bürgermeister | Holdorf



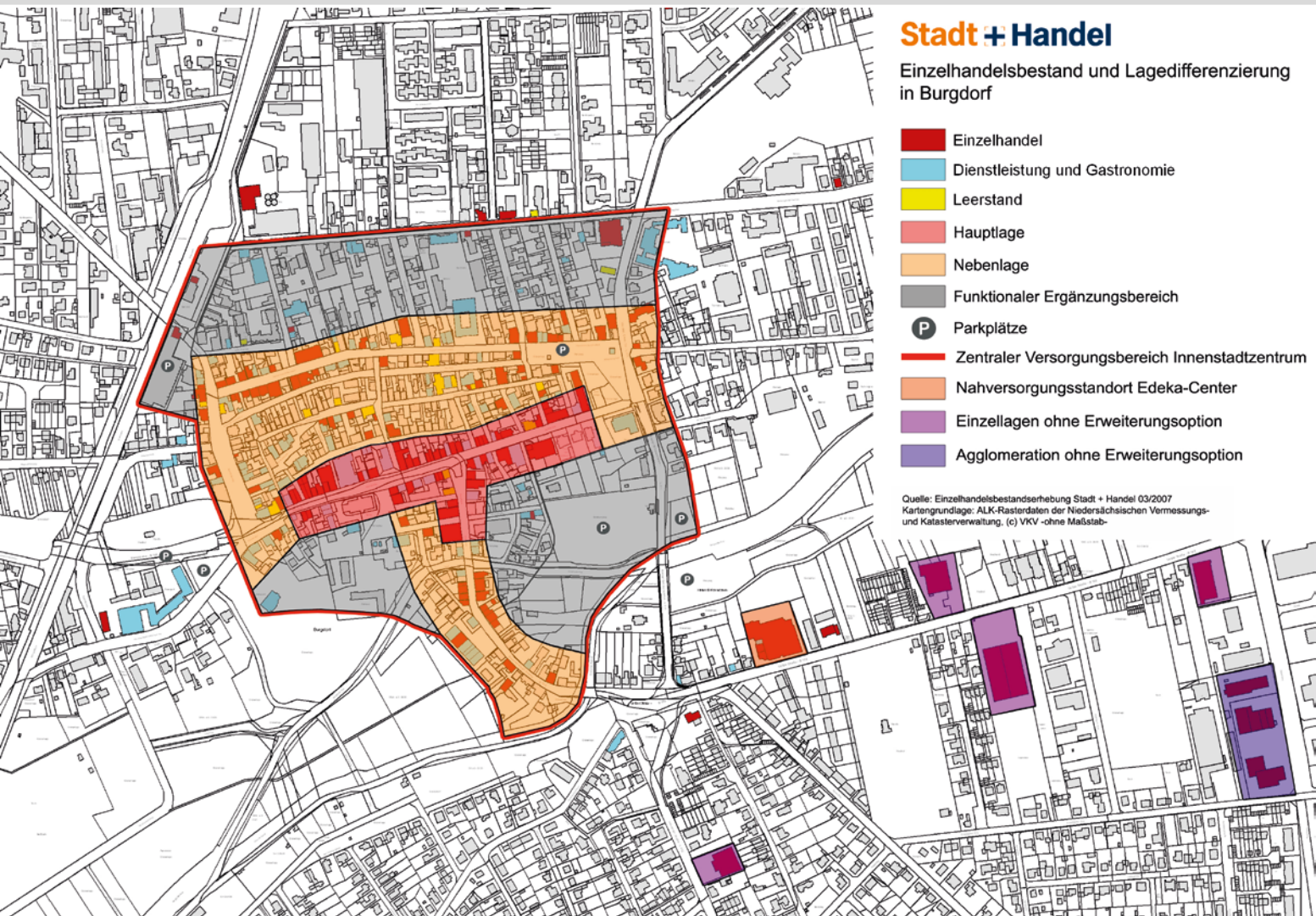


Kurz und knapp

## Maßstäbe zur Definition eines »zentralen Versorgungsbereichs«

»Nach Sinn und Zweck des § 34 Abs. 3 BauGB können zentrale Versorgungsbereiche sowohl einen umfassenden als auch einen auf einen bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereich beschränkten Versorgungsbedarf abdecken. Ein zentraler Versorgungsbereich setzt keinen übergemeindlichen Einzugsbereich voraus. Auch ein Bereich, der auf die Grund- und Nahversorgung eines bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereichs zugeschnitten ist, kann eine zentrale Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wahrnehmen. Der Zweck des Versorgungsbereichs besteht in diesem Fall in der Sicherstellung einer wohnortnahen Grundversorgung der im Einzugsbereich lebenden Bevölkerung. Ein zentraler Versorgungsbereich muss jedoch einen

gewissen, über seine eigenen Grenzen hinaus reichenden räumlichen Einzugsbereich mit städtebaulichem Gewicht haben und damit über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wirken. Ob dies der Fall ist, hängt wiederum von Struktur und Größe der Gemeinde ab. Zutreffend geht das Oberverwaltungsgericht auch davon aus, dass ein zentraler Versorgungsbereich i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB eine integrierte Lage voraussetzt. Isolierte Standorte mit einzelnen Einzelhandelsbetrieben bilden keinen zentralen Versorgungsbereich, auch wenn sie über einen weiten Einzugsbereich verfügen und eine beachtliche Versorgungsfunktion erfüllen mögen.« (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.2009, 4 C 2.08, Absatz 9).



## 1.3 Ortsspezifische Sortimentsliste bestimmen

Der dritte „Muss-Baustein“ von Einzelhandelskonzepten ist die Sortimentsliste. Diese ist von großer Bedeutung, da sie unter anderem herangezogen wird, um die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten im Baugenehmigungsverfahren zu beurteilen.

Eine ortsspezifische Sortimentsliste entsteht üblicherweise dadurch, dass die am Ort vorhandenen Warengruppen den folgenden drei Kategorien zugeordnet werden<sup>5</sup>:

**Nahversorgungsrelevant** sind Sortimente des täglichen Bedarfs, die der möglichst flächendeckenden wohnortnahen Grundversorgung der Wohnbevölkerung dienen. Diese Sortimente sind zugleich zentrenrelevant.

**Typische Beispiele sind Lebensmittel und Drogerieartikel.**

**Nicht zentren- und nicht nahversorgungsrelevant** sind in der Regel Sortimente, die

- zentrale Lagen nicht prägen,
- aufgrund ihrer Größe und Beschaffenheit auch in städtebaulich nicht integrierten Lagen angeboten werden bzw. sich nicht für die Ansiedlung in zentralen Lagen eignen.

**Ein typisches Beispiel sind Baumarktsortimente.**

**Zentrenrelevant** sind in der Regel Sortimente, die

- einen zentralen Versorgungsbereich städtebaulich-funktional im Bestand strukturell prägen,
- eine hohe Kundenfrequenz in einem zentralen Versorgungsbereich bewirken,
- einen geringen Flächenanspruch haben und sich in einen Zentrumsbereich räumlich integrieren lassen,
- für einen attraktiven Branchenmix und damit die Attraktivität eines Zentrums notwendig sind,
- vom Kunden überwiegend auch ohne Pkw transportiert werden können,
- in einem Zentrum kaum oder noch gar nicht angesiedelt sind, dort aber aufgrund der städtebaulichen Zielperspektive künftig stärker ausgebaut werden sollten.

**Ein typisches Beispiel ist Bekleidung.**

<sup>5</sup> Quelle: nach Stadt + Handel in Erarbeitung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts für den Einzelhandel (Einzelhandelskonzept) für die Stadt Alfeld (Leine), Endbericht, 21. Juni 2013, S. 109

» *Vielfalt und Varianz sind der Schlüssel eines gesunden Zentrums. Dessen Vitalität trägt maßgeblich zur Sicherstellung der Haushaltseinnahmen einer jeden Kommune bei. In Zeiten immer größeren Wettbewerbs tut jede Kommune gut daran, dies zu planen und zu kontrollieren.* «

**Martin Prenzler**

City-Gemeinschaft Hannover e. V. | Geschäftsführer | Hannover



Über die sachgerechte **Zuordnung von Warengruppen** in der Sortimentsliste kommt es vor Ort regelmäßig zu kontroversen Diskussionen. So werden Angelartikel, Bettwaren/Matratzen, Bodenbeläge/Teppichböden, Büromaschinen, Campingartikel, Elektrogroßgeräte (Weiße Ware), Unterhaltungselektronik (Braune Ware), Fahrräder, Heimtextilien, Lampen/Leuchten/Leuchtmittel, Sportgroßgeräte sowie Tiernahrung und zoologische Artikel ortsspezifisch häufig ganz unterschiedlich eingestuft.

Die Rechtsprechung hat wiederholt verdeutlicht, dass Sortimentslisten individuell auf den jeweiligen Ort zugeschnitten sein müssen. Auch müssen sie hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein und deshalb abschließend aufgeführt werden. Während ein Sortiment also an einem Ort als zentrenrelevant gilt, kann es an einem anderen Ort nicht zentrenrelevant sein.

Die Sortimentsliste spiegelt somit einerseits den Status quo des örtlichen Handelsbesatzes wider. Andererseits können auch Sortimente, die von ihrem Charakter her in den Ortskern gehören, (bisher) vor Ort aber außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs liegen, als zentrenrelevant definiert werden. Voraussetzung dafür ist, dass es eine echte Chance gibt, sie zukünftig wieder im Ortskern anzusiedeln. Insofern können durch eine Sortimentsliste auch politisch gewollte Entwicklungen beschrieben und angestoßen werden.

Grundsätzlich sollen durch die Festlegung zentrenrelevanter Sortimente die Ortszentren gestärkt werden. Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sollten nicht außerhalb zentraler Versorgungsbereiche angesiedelt werden. Als Leitvorstellung gilt dies auch für kleinere Betriebe unter 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. ►



Kurz und knapp

## Definition der »Großflächigkeit«

Einzelhandelsbetriebe werden nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24.11.2005 - 4 C 10.04) dann als großflächig im Sinne des § 11 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 der Baunutzungsverordnung definiert, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> überschreiten.



## Beispiel: Sortimentsliste der Stadt Göttingen

### 1 Nahversorgungsrelevante Sortimente

- Back- und Konditoreiwaren
- Fleischwaren
- Nahrungs- und Genussmittel
- Getränke
- Schnittblumen
- Drogeriewaren und Körperpflegemittel (inkl. Putz-, Wasch- und Reinigungsmittel)
- pharmazeutische Artikel (frei verkäufliche Apothekenwaren)
- Schreibwaren, Papier und Büroartikel
- Zeitungen und Zeitschriften

### 2 Zentrenrelevante Sortimente

- alle nahversorgungsrelevanten Sortimente (s. o.)

zzgl.:

- Parfümerie- und Kosmetikartikel
- Bücher
- Bekleidung, Meterware für Bekleidung, Kurzwaren, Handarbeiten
- Schuhe, Lederwaren, Taschen, Koffer, Regenschirme
- Glas, Porzellan, Feinkeramik, Haushaltswaren, Schneidwaren und Bestecke
- Spielwaren, Modellbauartikel, Künstler-, Bastelbedarf, Musikinstrumente und Zubehör, Musikalien, Sammlerbriefmarken und Münzen
- Sportbekleidung und -schuhe, Sportartikel und Sportgeräte (Ausnahme: Sportgroßgeräte), Waffen, Angel- und Jagdartikel
- Heimtextilien, Dekostoffe, Gardinen, Haus-, Bett- und Tischwäsche, Kunstgewerbe, Bilder, Bilderrahmen, Wohneinrichtungsartikel (Dekoration), Antiquitäten
- Elektrokleingeräte und Zubehör
- Unterhaltungselektronik und Zubehör, Videokameras und Fotoartikel, Telefone und Zubehör, Telekommunikationselektronik, Bild- und Tonträger, Computer und Zubehör, Software
- orthopädische Artikel und Sanitätsartikel, Hörgeräte, Augenoptikartikel
- Uhren, Schmuck

### 3 Nicht zentrenrelevante Sortimente

- Bad-/Sanitäreinrichtungen und -zubehör
- Bauelemente, Baustoffe, Holz
- Bettwaren (z. B. Lattenroste/Matratzen (ohne Bettwäsche))
- Bodenbeläge, Teppichböden
- Brennstoffe und Mineralölerzeugnisse
- Büromaschinen
- Campingartikel
- Eisenwaren, Beschläge
- Elektrogroßgeräte (sog. Weiße Ware: Kühl- und Gefrierschränke, Waschmaschinen, Wäschetrockner etc.)
- Elektroinstallationsmaterial
- Erotikartikel
- Fahrräder und technisches Zubehör
- Farben, Lacke
- Fliesen
- Gartenhäuser
- Gartengeräte, Gartenmöbel und Polsterauflagen
- Heizungen, Kamine und (Kachel-)Öfen
- KFZ-, Caravan- und Motorradzubehör
- Lampen und Leuchten, Leuchtmittel
- Maschinen und Werkzeuge
- Möbel (inkl. Büro-, Bad-, Camping- und Küchenmöbel)
- Pflanzen und Sämereien, Pflanzgefäße
- Rollläden und Markisen
- Sportgroßgeräte, Boote
- Tapeten
- Tiere, Tiernahrung und zoologische Artikel

Quelle: vgl. kommunales Einzelhandelskonzept Göttingen, Junker + Kruse, Oktober 2013, S. 123 f.



## 2 Soll-Bausteine

### 2.1 Nahversorgungs- und Sonderstandorte festlegen

Die Kategorien »Nahversorgungsstandorte«, »Sonderstandorte« oder andere solitäre Einzelhandelsstandorte sind – anders als die zentralen Versorgungsbereiche – baurechtlich nicht als schützenswert eingestuft. Ihre Festlegung ist dennoch wichtig: Die künftige Entwicklung der Nahversorgungsstandorte zur Sicherung und Stärkung der wohnortnahen Grundversorgung sowie die Perspektive des großflächigen Einzelhandels (speziell mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten) an Sonderstandorten ist von erheblicher Bedeutung für die Weiterentwicklung und Stärkung des gesamten Handelsstandortes. Nahversorgungsstandorte stehen darüber hinaus unter dem Schutz des Landes-Raumordnungsprogramms.

**Nahversorgungsstandorte**, wie z. B. einzelne Lebensmittelmärkte oder auch Kombinationen aus Lebensmittelmarkt, Nahrungsmittelhandwerk (z. B. Bäcker, Fleischer) und/oder Drogeriemarkt, weisen von Größe, Nutzungsstruktur und Ausstrahlung her keinen Zentrencharakter auf. Dennoch sollten sie unter dem Dach eines Einzelhandelskonzepts in eine Strategie zur Sicherung und Stärkung der Nahversorgung eingebunden werden. Neue großflächige Anbieter von Nahversorgungsangeboten oder bestehende Anbieter, die in die Großflächigkeit hinein erweitern möchten, sollten an bestimmten Standorten nicht zugelassen werden. Dazu gehören Standorte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, außerhalb von bestehenden Nahversorgungsstandorten oder außerhalb von Standorten zur direkten Versorgung von Wohngebieten – außer sie dienen überwiegend der fußläufigen Nahversorgung.

**Sonderstandorte des Einzelhandels** können sowohl einzeln gelegene großflächige Anbieter, wie z. B. großflächige Bau-, Möbel- oder Einrichtungs- und Gartenmärkte oder SB-Warenhäuser, sein, können aber auch mehrere Anbieter an einem Standort in Form einer Agglomeration bzw. eines Einkaufszentrums umfassen.

Für die Weiterentwicklung von Anbietern an Sonderstandorten spielt die Zentrenrelevanz ihrer Kernsortimente eine entscheidende Rolle: Auch Anbieter mit zentrenrelevanten Kernsortimenten genießen an Außenstandorten Bestandsschutz. Eine Weiterentwicklung von großflächigen Betrieben bzw. eine Erweiterung in die Großflächigkeit hinein sollte Anbietern mit zentrenrelevanten Kernsortimenten aber nur in zentralen Versorgungsbereichen ermöglicht werden. Bei Anbietern mit nicht zentrenrelevantem Kernsortiment spielt insbesondere die Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente eine entscheidende Rolle. Beispielsweise stellt sich bei Baumärkten regelmäßig die Frage, in welchem Umfang Haushaltswaren angeboten werden dürfen. ■

» Zur umfassenden Versorgung einer Stadt gehören neben einer lebendigen Innenstadt leistungsfähige Fachmärkte an Sonderstandorten. Aufeinander abgestimmt prägen beide, Sonderstandort und Innenstadt, gemeinsam die Attraktivität einer Stadt. «

**Dirk Bening**

Bening GmbH & Co. KG | Geschäftsführer | Cuxhaven



## 2.2 Ansiedlungsleitsätze definieren

Durch die Erstellung von Einzelhandelskonzepten soll u. a. geklärt werden ...

- welche Warengruppen, Branchen bzw. Sortimente
- mit welcher Betriebsform und Verkaufsfläche (Einzelhandels-großprojekt oder Ladengeschäft)
- an welchen Standorten

für eine positive Handelsentwicklung geeignet erscheinen.

Um diese übergeordneten Entwicklungsziele zu operationalisieren, sollten Ansiedlungsleitsätze aufgestellt werden.

Solche Ansiedlungsleitsätze sollten für alle Standortkategorien und für alle Sortimentsgruppen (nahversorgungsrelevante, zentrenrelevante und nicht zentrenrelevante Sortimente) entwickelt werden. Die Leitsätze sollten so klar formuliert werden, dass sie möglichen Interessenten konkrete Standort- und Investitionsperspektiven aufzeigen können. Auf diese Weise werden verträgliche Vorhaben leicht erkennbar und können beschleunigt werden. Damit wird gezieltes Flächenmarketing für Einzelhandelsansiedlungen möglich und das Einzelhandelskonzept kann einen positiven Investitionsimpuls auslösen. Trägern nicht verträglicher Vorhaben können auf dieser Grundlage Ablehnungsgründe besser erläutert werden. Und schließlich erhalten ansässige Händler deutlich mehr Planungssicherheit. ■

21



Kurz und knapp

### Ansiedlungsleitsätze der Stadt Göttingen (Auszüge)<sup>\*1</sup>

- Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten werden – je nach Lage und Verkaufsflächendimension – zukünftig nur noch zur wohnortnahen Grundversorgung an den Grund- und Nahversorgungsstandorten in den Stadtteilen und Siedlungsbereichen sowie im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt angesiedelt. Der Anteil der zentrenrelevanten Randsortimente ist auf maximal 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche, insgesamt höchstens 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, zu beschränken.
- Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten (ohne nahversorgungsrelevante Sortimente) sind zukünftig nur noch im zentralen Versorgungsbereich der Göttinger Innenstadt möglich.
- Großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten werden zukünftig in der Innenstadt und an den dafür vorgesehenen ergänzenden Sonderstandorten ... angesiedelt. Zentrenrelevante Randsortimente bei Betriebsstandorten außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs sind auf max. 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 800 qm zu begrenzen.
- In Gewerbegebieten soll kein Einzelhandel entstehen.

<sup>\*1</sup> Quelle: Kommunales Einzelhandelskonzept Göttingen, Junker + Kruse, Oktober 2013, S. 127-131

### Ansiedlungsleitsätze der Stadt Alfeld (Auszüge)<sup>\*2</sup>

- Einzelhandel mit zentren- und nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment ist primär im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt anzusiedeln und auszubauen.
- Sondergebietspflichtiger großflächiger Einzelhandel mit nicht zentrenrelevantem und nicht zentren- und nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment sollte aus städtebaulich-funktionalen Gründen auf die ausgewiesenen Sonderstandorte konzentriert werden, kann aber grundsätzlich im gesamten Stadtgebiet angesiedelt werden, wenn städtebauliche Gründe dafür und raumordnerische Ziele nicht dagegen sprechen.
- Die gesamte Verkaufsfläche der zentrenrelevanten sowie zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente je Vorhaben ist dabei auf bis zu maximal 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche insgesamt höchstens 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, bezogen auf die Gesamtheit der zentrenrelevanten Randsortimente, je Betrieb zu begrenzen.
- Ausnahmsweise zulässig: Verkaufsstellen von Handwerks-, produzierenden und weiterverarbeitenden Gewerbebetrieben.

<sup>\*2</sup> Quelle: Stadt + Handel in: Erarbeitung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts für den Einzelhandel (Einzelhandelskonzept) für die Stadt Alfeld (Leine), Endbericht, 21. Juni 2013, S. 117-123

## 2.3 Festsetzungsempfehlungen erarbeiten

Für spezifische Standorte – wie z. B. bestimmte Baugebietstypen – können sogenannte Steuerungs- und Festsetzungsempfehlungen ausgesprochen werden. Anhand dieser Empfehlungen sollte der jeweilige Bebauungsplan erstellt bzw. angepasst werden. Dabei geht es darum, konkrete Nutzungsempfehlungen nach Größe, Warengruppen oder Sortimenten bzw. Nutzungsbeschränkungen oder -ausschlüsse auszusprechen. Diese sind als Anregungen zu sehen, die im Einzelfall – je nach Vorhaben und Standort – anzupassen und zu begründen sind. Zu diesem Zweck sollten die Risiko- oder Entwicklungspotenziale dieser Standorte konkret untersucht werden.

Häufig treffen Festsetzungsempfehlungen Aussagen zu den folgenden Aspekten:

- Ausweisung eines Sondergebiets mit Zweckbestimmung bestimmter Betriebstyp-/Sortiments- und/oder Branchenfestsetzungen und Verkaufsflächenbegrenzungen sowie ggf. Beschränkungen zentrenrelevanter Randsortimente,
- Festsetzung eines Gebietstyps nach der BauNVO mit Benennung zulässiger Nutzungsarten,
- Ausschluss von Einzelhandel aus Gewerbegebieten oder Mischgebieten,
- Ausnahmen vom Einzelhandelsausschluss (Annexhandel<sup>1)</sup>, Betriebe mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment laut ortsspezifischer Sortimentsliste). ■

<sup>1)</sup> Annexhandel bezeichnet den Handel mit Artikeln, die mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden bzw. in einer Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen und der an Verkaufs- und Ausstellungsfläche dem Handwerks- oder produzierenden Betrieb deutlich untergeordnet ist



» Seit der Erstellung des Einzelhandelskonzepts findet ein intensiver Austausch zwischen Kaufleuten, Politik und Verwaltung zum Thema Einzelhandel statt. «

Paul Steinkraus

Tourismus- und Gewerbeverein | Hanstedt

» Das Oberzentrum Oldenburg schreibt derzeit sein Einzelhandelsentwicklungskonzept aus dem Jahr 2007 fort. Denn nur aktuell vereinbarte Ziele und Regeln können den vielfältigen Einzelhandelsbesatz in unserer attraktiven Innenstadt und in den Stadtteilzentren schützen. «

Gabriele Nießen

Stadtbaurätin | Oldenburg





## 3 Kann-Bausteine

### 3.1 Stärken und Schwächen des Ortskerns ermitteln

Jeder Ortskern hat seine ganz eigenen Stärken und Schwächen, die sich vor allem durch eine Bestandserhebung und eine städtebauliche Analyse ermitteln lassen.

Auf dieser Basis können Empfehlungen beispielsweise zu folgenden Themen erarbeitet werden:

- Weiterentwicklung des Branchenmixes
- Leerstands- oder Ladenflächenmanagement

- Verbesserung der Aufenthaltsqualität und der städtebaulichen Qualität wie z. B. Beleuchtung, Pflasterung, Begrünung, Möblierung, Sicherheit und Sauberkeit, Ausschilderung, Gestaltungselemente, Außengastronomie/Außenbestuhlung, Wochenmarktgestaltung, Fassadengestaltung mit Werbeanlagengestaltung, einheitliche Öffnungszeiten, Schaufenstergestaltung, Ladeneingangssituation, Gestaltung der Außenverkaufsflächen im öffentlichen Raum.

Diese vielfältigen Themen können – müssen aber nicht – im Rahmen des Einzelhandelskonzepts erarbeitet werden. ■

### 3.2 Kundenfrequenzen messen

Eine Handelslage lockt Kunden an, wenn sie einen umfangreichen Nutzungsmix (Warengruppen, Sortimente, Betriebsformen, Verkaufsflächengrößen) aufweisen kann, wenn die Qualität ihrer Angebote gut ist, wenn sie leicht zu erreichen ist und wenn die Gestaltung des öffentlichen Raums sich attraktiv darstellt. Die dadurch erzeugten Kunden- oder Passantenfrequenzen sind ein wichtiger Maßstab, um die Attraktivität einer Handelslage zu bestimmen. Außerdem haben sie großen Einfluss auf die Mietpreise (Miete als Gegenleistung für erwartete Umsätze) und können zur Überprüfung der Wirksamkeit getroffener Maßnahmen dienen.

Das Zählen oder Messen von Kundenfrequenzen kann im Rahmen einer Bestandsanalyse zur Bewertung der Standorte herangezogen werden, aber auch unabhängig von einem Einzelhandelskonzept erfolgen. Kundenfrequenzzählungen können entweder stichtagbezogen durch geschulte Zähler oder laufend durch elektronische Messinstrumente an festgelegten Standorten durchgeführt werden. In Osnabrück wurde beispielsweise Ende 2014 ein dauerhaftes Messsystem im Innenstadtbereich eingeführt. ■

» Als ein Investor südlich der Bahnlinie auf dem Gelände einer alten Mälzerei ein Einkaufscenter bauen wollte, hatten wir durch unser Einzelhandelskonzept von Anfang an klare Vorstellungen darüber was geht und was eben nicht. «

Hans-Jürgen Tarrey  
Erster Stadtrat | Peine



## 3.3 Befragungen durchführen

Durch Befragungen lassen sich wichtige Hinweise zu Stärken oder Schwächen des Standorts oder für konkrete Handlungsanforderungen ermitteln. Dabei können Passanten bzw. Kunden oder Haushalte zu verschiedenen Themen befragt werden. Dazu gehören z. B. die bevorzugten Einkaufsorte, Kaufverhaltensmuster oder Kaufeinstellungen sowie eine Bewertung des Einkaufsstandortes – auch im Vergleich mit Wettbewerbsstandorten. Auch die Befragung von Einzelhändlern oder Gespräche mit lokalen oder regionalen Experten können hilfreiche Erkenntnisse bringen.

Die Befragungen können durch mündliche oder telefonische Interviews erfolgen. Darüber hinaus sind auch Online-Befragungen denkbar.

Im Allgemeinen werden die Fragebögen mit einem begleitenden Arbeitskreis abgestimmt, was regelmäßig bereits zu guten Diskussionen und Erkenntnissen über die Einzelhandelssituation vor Ort führt. Durch Befragungen können insbesondere Aussagen über das Einzugsgebiet des örtlichen Einzelhandels getroffen werden. ■

25



» *Kommunale Einzelhandelskonzepte sind Pflicht! Ohne sie festigen sich unwiderbringlich Schieflagen bei der Entwicklung unserer Städte und Gemeinden. Ein (politisch beschlossenes) Einzelhandelskonzept kann dem entgegenwirken. Denn: es drückt den städtebaulichen Willen einer Kommune aus und beinhaltet stadtentwicklungsrelevante Ziele. Die Kommune hat damit eine starke Position – sowohl in Verhandlungen mit Interessierten und Investoren als auch bei möglichen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Zudem ist es die zentrale Abwägungsgrundlage für sämtliche Bauleitplanverfahren, die auch den Umgang mit Einzelhandel regeln.* «

**Stefan Kruse**

Junker & Kruse | Geschäftsführer | Dortmund

# Kommunale Einzelhandelskonzepte nach IHK-Bezirken

53,7 Prozent der niedersächsischen Kommunen haben kein kommunales Einzelhandelskonzept; weitere 8,5 Prozent aller Kommunen haben nur ein Konzept, das bereits älter als sieben Jahre<sup>6</sup> ist, und gut 3 Prozent wollen sich erst künftig mit der Konzepterstellung befassen bzw. befinden sich aktuell im Prozess der Erstellung eines Konzepts. Dies ist das zentrale Ergebnis einer Umfrage der Industrie- und Handelskammern bei allen Kommunen in Niedersachsen.<sup>7</sup> **Daraus folgt, dass bei rund zwei Drittel aller Kommunen in Niedersachsen Handlungsbedarf besteht.** ■

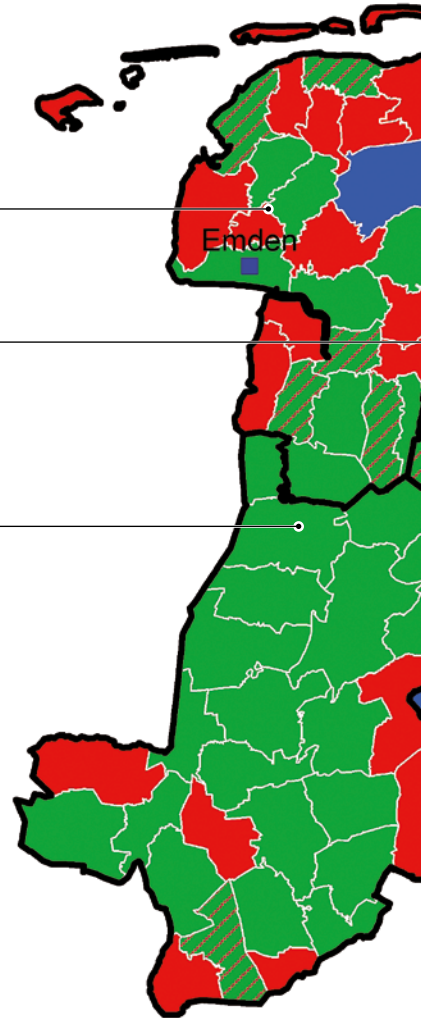
<sup>6</sup> Als Grundlage für nachfolgende Planungen ist ein Einzelhandelskonzept nur geeignet, wenn die Daten- und sonstigen Grundlagen aktuell sind. Das OVG Koblenz hat in einem Urteil beispielsweise die Bezugnahme auf ein Gutachten, nach dessen Erstellung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bebauungsplanes bereits mehr als sechs Jahre vergangen waren, als unzureichende Ermittlung der bauplanungsrechtlichen Ausgangslage bezeichnet (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 15.11.2010 – 1 C 10320/09OVG –, in: ZfBR 2011, S. 260 (267)).

<sup>7</sup> Die Erhebung wurde von den niedersächsischen IHKs vorgenommen; Stand Juli 2014.

IHK für Ostfriesland und  
Papenburg

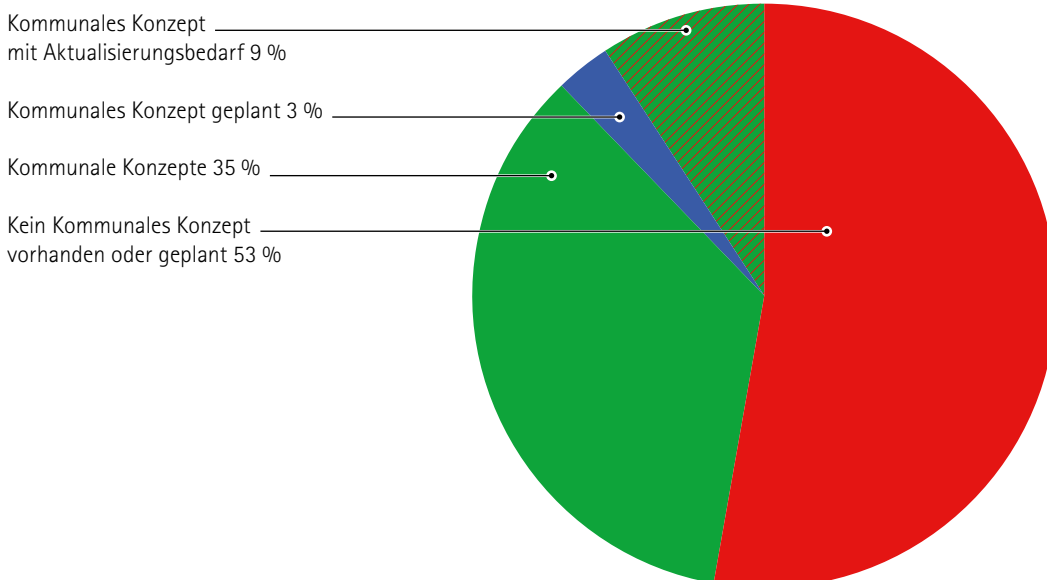
Oldenburgische IHK

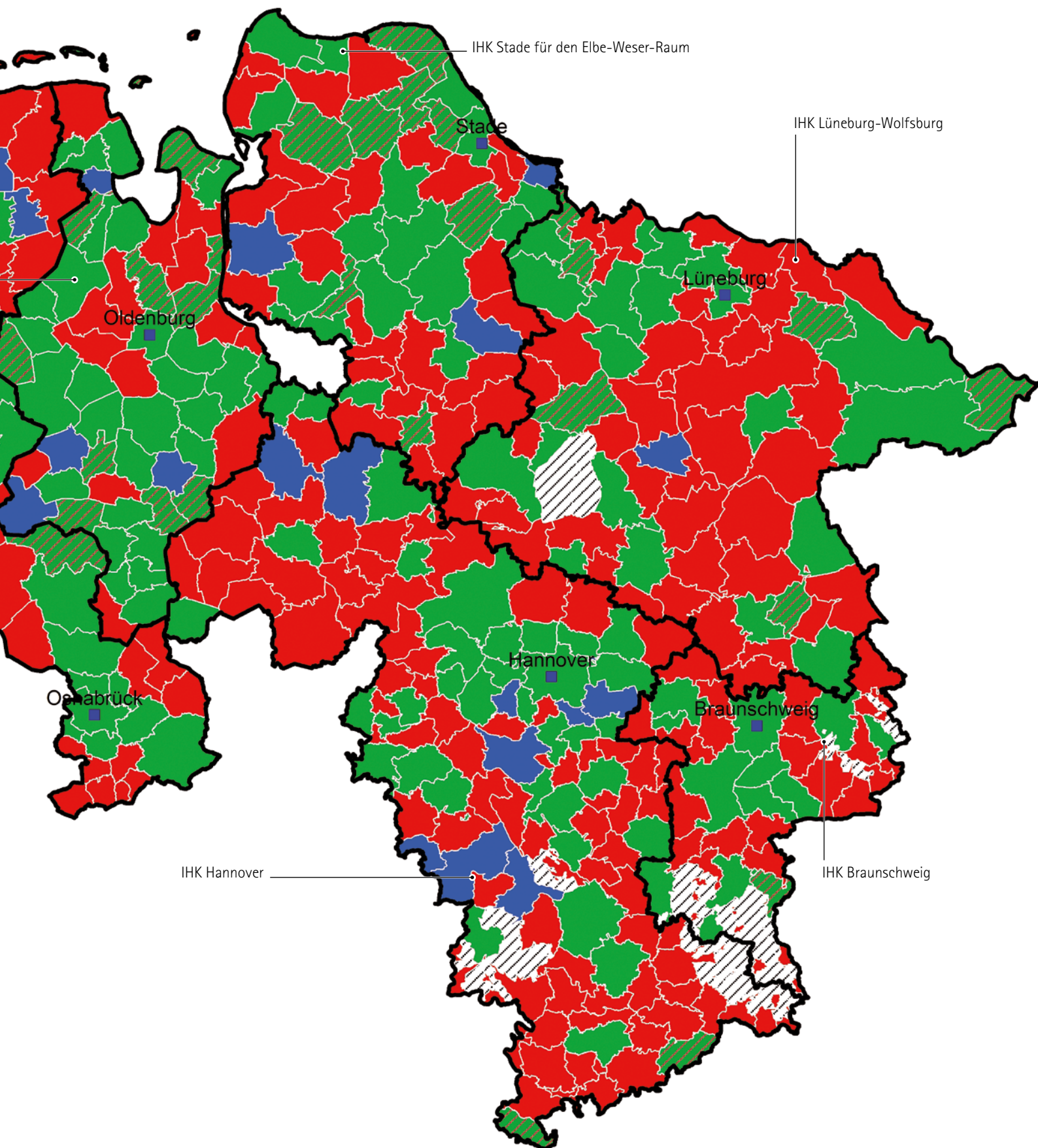
IHK Osnabrück – Emsland –  
Grafschaft Bentheim



|                                          |                                                               |     |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----|
| <span style="color: green;">■</span>     | Kommunale Konzepte                                            | 152 |
| <span style="color: darkgreen;">■</span> | Kommunales Konzept mit Aktualisierungsbedarf (älter als 2007) | 36  |
| <span style="color: blue;">■</span>      | Kommunales Konzept geplant                                    | 19  |
| <span style="color: red;">■</span>       | Kein Kommunales Konzept vorhanden oder geplant                | 219 |
| <span style="color: gray;">▨</span>      | Gemeindefreies Gebiet                                         | 22  |

Darstellung auf Samtgemeindeebene





# Welche Grundsätze sollten bei Einzelhandelskonzepten beachtet werden?

Einzelhandelskonzepte müssen sich immer an den individuellen Gegebenheiten einer Stadt oder Gemeinde orientieren. Allerdings gibt es Grundsätze, die bei der Entwicklung von Einzelhandelskonzepten eine wertvolle Orientierung bieten können:

## ■ 1. Attraktivität der Innenstädte und Ortskerne erhalten!

Für ein attraktives Zentrum ist ein bunter Mix von Sortimenten, Betriebstypen und Betriebsgrößen erforderlich. Dieser Mix sollte auf die Funktionen eines Zentrums und seine konkrete örtliche Situation zugeschnitten werden.

## ■ 2. Zentrenrelevante Sortimente in Innenstädten und Ortskernen belassen!

Sortimente wie z. B. Bekleidung, Schuhe, Sportartikel oder Bücher (»Handtaschensortimente«) bilden das Rückgrat des Handelsangebots im Zentrum. Betriebe, die diese Sortimente anbieten, sollten möglichst nicht in Außenbereichen angesiedelt werden.

## ■ 3. Großflächige Einzelhandelsobjekte verträglich integrieren!

Großflächige Einzelhandelsobjekte und Einkaufszentren sollten verträglich in die bestehenden Handels- und städtebaulichen Strukturen eingefügt werden, um unerwünschte Verdrängungseffekte zu vermeiden.

## ■ 4. Zentrale Versorgungsbereiche festlegen!

Stadträume, die als besonders schützenswert eingestuft werden, sollten den Status »zentraler Versorgungsbereich« erhalten. Auf diese Weise werden bestimmte Areale im Zentrum gestärkt und ungewollte Entwicklungen – wie zum Beispiel die Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente auf der »grünen Wiese« – verhindert.

## ■ 5. Einzelhandelskonzepte verbindlich umsetzen!

Ein Einzelhandelskonzept muss verbindlich umgesetzt werden, um Planungssicherheit für die Unternehmen zu schaffen und unnötige Einzelfalldiskussionen zu verhindern. Dafür ist in der Regel eine Anpassung der Bauleitpläne erforderlich.

## ■ 6. Private Standortinitiativen beteiligen!

Immobilien- und Standortgemeinschaften sollten intensiv in die Erstellung eines Einzelhandelskonzepts eingebunden werden, da sie erhebliche Kompetenzen einbringen können. Schließlich wirkt sich eine frühzeitige Beteiligung aller Interessengruppen positiv auf die Akzeptanz eines Einzelhandelskonzepts aus.

## ■ 7. Interkommunale Abstimmungen stärken!

Benachbarte Städte und Gemeinden sollten ihre Einzelhandelskonzepte abstimmen, um potenzielle Synergien zu heben und unnötige Friktionen zu vermeiden. Dafür müssen die Besonderheiten einer Kommune herausgearbeitet und in das Einzelhandelskonzept integriert werden.

Bei Berücksichtigung dieser Grundsätze werden Einzelhandelskonzepte zu einem strategischen Entwicklungsinstrument der Städte und Gemeinden. Sie bieten die Chance, Innenstädte, Ortskerne und sonstige Einkaufslagen sowie Perspektiv- und Potenzialflächen zu entwickeln und zukunftssicher aufzustellen. Außerdem reduzieren sie das Risiko, dass städtebaulich nachteilige oder auch wettbewerbsschädliche Projekte realisiert werden. ■

» Im Internetzeitalter bieten gerade die historisch gewachsenen Stadtkerne dem Kunden einen Erlebniskauf und Serviceorientierung. Vitale Innenstädte zeichnen sich aus durch einen gesunden Mix aus Einzelhandel, Dienstleistungen, Behörden uvm.. Andere Sortimente und Angebotsformen passen hingegen bspw. wegen ihrer Größe und ihres Gewichts gerade nicht in die Innenstädte. Märkte- und Zentrenkonzepte geben einen verlässlichen Rahmen für die Standortplanung und zwar nicht nur für den Handel, sondern auch für andere Gewerbearten wie etwa Dienstleistungen. «

Mark Rauschen

L+T Lengermann + Trieschmann GmbH & Co. KG | Geschäftsführer | IHK-Vizepräsident | Osnabrück





# 10 Schritte zur Umsetzung eines Einzelhandelskonzepts

1

## Grundsatzentscheidung über die Konzepterstellung

- grundlegende Informationen zu Einzelhandelskonzepten einholen
- Inhalte und Fragestellungen eines individuellen Konzepts erarbeiten
- Kostenrahmen für Konzepterstellung klären
- politischen Beschluss über die Konzepterstellung herbeiführen

### Wer?

Politik, Verwaltung, weitere Akteure (z. B. IHK, Werbegemeinschaft, Stadtmarketing-initiative)

2

## Vergabeverfahren durchführen

- Gutachterliste aufstellen
- Angebote einholen (ein- oder zweistufiges Verfahren); ggf. Präsentation der Gutachter
- Gutachter auswählen und beauftragen

### Wer?

Politik, Verwaltung, weitere Akteure (z. B. IHK, Handelsverband)

3

## Erhebungsprogramm und Zeitplan mit Arbeitskreis abstimmen

- Arbeitskreis bilden: Im Regelfall mit Vertretern aus Verwaltung und Politik, der (Innenstadt-) Wirtschaft, der IHK, des Handelsverbandes, der Unteren Landesplanungsbehörde und der Stadtmarketingorganisation
- konkretes Erhebungsprogramm (Bestandsanalyse) festlegen
- Konzeptbausteine bestimmen
- Zeit zwischen Verwaltung, Gutachter und Arbeitskreis abstimmen

### Wer?

Verwaltung  
Gutachter  
Arbeitskreis

4

## Öffentlichkeit über Konzepterstellung informieren

- Bürger und Wirtschaft umfassend über die Erstellung eines Konzepts informieren; Nutzung aller geeigneten Medien wie Pressemitteilung, Internetseite, soziale Medien etc.
- auf Befragungen im Straßenraum und in den Betrieben oder auf telefonische Umfragen in Haushalten hinweisen und um Unterstützung bitten (sofern vorgesehen)

### Wer?

Verwaltung  
Gutachter

5

## Entwurfssfassung des Konzepts erstellen

- Zwei bis drei Arbeitskreissitzungen durchführen; Moderation im Regelfall durch den Gutachter
- Gutachter informiert Arbeitskreis über die Erhebungsergebnisse und die Konzeptbausteine
- Arbeitsergebnisse im Arbeitskreis diskutieren
- Gutachter erarbeitet die Entwurfssfassung des Konzepts

### Wer?

Verwaltung  
Gutachter  
Arbeitskreis

## 6

## Entwurfsfassung des Konzepts in politischen Gremien präsentieren

- Gutachter und Verwaltung präsentieren die Entwurfsfassung des Konzepts in politischen Gremien
- Entwurfsfassung in politischen Gremien diskutieren
- Gutachter bereitet den vorläufigen Endbericht des Konzepts vor

## Wer?

Politik  
Verwaltung  
Gutachter

## 7

## Öffentliches Beteiligungsverfahren durchführen

- öffentliches Beteiligungsverfahren innerhalb der Kommune und Beteiligung benachbarter Kommunen auf Basis des vorläufigen Endberichts durchführen
- Stellungnahmen prüfen und ggf. in den Konzeptentwurf einarbeiten
- Gutachter bereitet endgültiges Konzept vor

## Wer?

Verwaltung,  
Politik,  
Träger öffentlicher  
Belange (z. B. IHK),  
Bürger

31

## 8

## Endgültige Fassung des Konzepts beschließen

- Gutachter und Verwaltung präsentieren das Konzept im Stadt- oder Gemeinderat
- Stadt- oder Gemeinderat beschließt das Konzept
- Verwaltung wird mit der Umsetzung des Konzepts beauftragt; unter anderem durch Überplanung der Bebauungspläne

## Wer?

Politik

## 9

## Öffentlichkeit über das endgültige Konzept informieren

- Erstellung eines allgemein verständlichen Auszuges
- Bürger und Wirtschaft umfassend über die Fertigstellung des Konzepts informieren; Nutzung aller geeigneten Medien wie Pressemitteilung, Internetseite, soziale Medien etc.

## Wer?

Politik  
Verwaltung

## 10

## Konzept anwenden

- Konzept in konkreten Einzelfällen bei der Ansiedlung, Verlagerung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten als Grundlage von Bauleitplanverfahren und Baugenehmigungsverfahren heranziehen
- Arbeitskreis ggf. als beratendes Gremium weiter in Ansiedlungsfragen mit einbeziehen
- Konzept in regelmäßigen Abständen auf Aktualität und Wirksamkeit überprüfen
- Teilfortschreibung mit detaillierter städtebaulicher Begründung durchführen, falls dringender Anpassungsbedarf bestehen sollte

## Wer?

Verwaltung  
Politik

# Welche Bedeutung haben Baurecht und Raumordnung?

32

Ein Einzelhandelskonzept ist – kurz formuliert – eine planerische und politische Willenserklärung, um einen Rahmen für die Entwicklung des Einzelhandels zu setzen. Dieser Rahmen legt für die eigene Kommune fest, welche Zentren geschützt sind und gestärkt werden sollten. Nach Beschluss durch den Stadt- oder Gemeinderat gilt das Einzelhandelskonzept als sogenanntes städtebauliches Entwicklungskonzept. Es ist sowohl bei der Aufstellung von Bebauungsplänen als auch bei Genehmigungen von Vorhaben in Siedlungsbereichen ohne Bebauungsplan zu berücksichtigen. Die entsprechenden Vorschriften finden sich im Bundes- und Landesrecht sowie im Kommunalrecht.

- **Bundesrecht:** Baugesetzbuch (BauGB), Bau-Nutzungsverordnung (BauNVO) und Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau)
- **Landesrecht:** Niedersächsisches Landes-Raumordnungsprogramm (LROP)
- **Kommunalrecht:** Regionale Raumordnungsprogramme, Flächennutzungs- und Bebauungspläne

Diese Vorgaben werden laufend durch Rechtsprechungen ergänzt. Die Rechtsmaterie zur Einzelhandelsentwicklung ist eher komplex. Gleichwohl ist die Zielsetzung des Gesetzgebers eindeutig, Zentren schützen zu wollen. Dies wird an den folgenden Gesetzesgrundlagen erkennbar.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind schon seit langem in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als »besonders zu berücksichtigender Abwägungsbelang« verankert. Mit der Novelle des BauGB 2007 wurde die Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte im Rahmen der Bauleitplanung weiter gestärkt. Nun bilden sie auch in § 9 Abs. 2a BauGB eine wesentliche Abwägungsgrundlage. Im Zusammenhang mit der Frage, ob bestimmte Nutzungen im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung und der Innenentwicklung der Gemeinden zulässig sind, heißt es dort: »Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept ... zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche ... enthält«.

Auch die zentralen Versorgungsbereiche sind bereits länger Bestandteil des Planungsrechts. Hier ist insbesondere § 11 Abs. 3 BauNVO als zentrale Norm zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels hervorzuheben: »Auswirkungen ... sind ... Auswirkungen ... auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ...«. Seit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) 2004 können sich Kommunen im Rahmen des interkommunalen Abstimmungsgebots nach § 2 Abs. 2 BauGB auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen und

auf Auswirkungen gewichtiger Art auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Auch Ansiedlungen oder Erweiterungen im früher oft problematischen unbeplanten Innenbereich können nun besser gesteuert werden: »Von Vorhaben ... dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.« (§ 34 Abs. 3 BauGB).

Die Durchschlagskraft der Regelungen zu Einzelhandelskonzepten und zentralen Versorgungsbereichen ist durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gestärkt worden. Dieses hat in seinem Urteil vom 27.03.2013, Az. 4 CN 7.11 klargestellt, dass ein Bebauungsplan zur Steuerung des Einzelhandels bereits mit einem gesamtstädtischen Einzelhandelskonzept gerechtfertigt werden kann, sofern in diesem die für die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Zentren entscheidenden und damit zentrenbildenden Sortimente festgelegt sind. Nicht erforderlich ist es, für jeden einzelnen Bebauungsplan die Zentrenwirksamkeit bestimmter Sortimente zu untersuchen.

Die Ziele und Grundsätze des LROP<sup>8</sup> zur Beurteilung von Einzelhandels-großprojekten (Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Integrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot, Abstimmungsgebot) weisen teilweise direkt oder indirekt auf Einzelhandelskonzepte bzw. zentrale Bausteine von Konzepten wie Sortimentslisten oder zentrale Versorgungsbereiche hin:

- »Neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente innen-stadtrelevant sind, sind nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig (Integrationsgebot).« (LROP II 2008, Seite 16).
- »Städtebaulich integrierte Lagen stehen im engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen im Sinne des § 2 Abs. 2 und § 9 Abs. 2a BauGB.« (LROP II 2008, Seite 90).
- »Interkommunal abgestimmte Einzelhandelskonzepte können einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von regional unverträglichen Konkurrenzen zwischen Städten und Gemeinden leisten.« (LROP II 2008, Seite 96).

Die aufgezeigten Rechtsgrundlagen sind Basis für die regionalen und kommunalen Planungsziele, die im konkreten Ansiedlungsfall mit zu berücksichtigen sind. ■

<sup>8</sup> Das LROP wird 2014/15 aktualisiert.





#### Bildnachweise

Titelbild: Große Straße | Stadt Osnabrück | Foto Detlef Heese

Inhaltsverzeichnis: Links: Altstadt Leer | Foto IHK

Inhaltsverzeichnis: Rechts: Innenstadt Celle | Foto Hans-Jürgen Wege

Seite 5: Fachmärkte in Delligsen | Foto Hans-Hermann Buhr

Kaufhaus Schild, Bückeburg | Foto Hans-Hermann Buhr

Blumen-Fachgeschäft, Wennigsen | Foto Hans-Hermann Buhr

Schlecker-Leerstand, Lindhorst | Foto Hans-Hermann Buhr

Seite 7: Große Straße | Stadt Osnabrück | Foto Detlef Heese

Seite 8: Eigene Darstellung | IHKs

Seite 12: Fussgängerzone | Stadt Göttingen | Foto Göttingen Tourismus e.V.

Seite 13: Kamp-Promenade | Stadt Osnabrück | Foto Detlef Heese

Seite 15: Einzelhandelskonzept Stadt Burgdorf | Stadt Burgdorf

Seite 17: Obi- Baumarkt | Foto Hans-Hermann Buhr

Seite 19: Johannisstraße | Stadt Göttingen | Fotograf Pro-City GmbH Göttingen

Seite 23: Markt Stadt Lüneburg | Foto Andreas Tamme

Seite 26/27: Kartengrundlage GfK Geomarketing | Eigene Darstellung

Seite 29: Stadt Oldenburg | Foto Peter Duddek

Seite 30/31: Eigene Darstellung

Seite 33: Stadthaus | Stadt Osnabrück | Foto Detlef Heese

Seite 34: Kartengrundlage GfK Geomarketing | Eigene Darstellung

Hinweis: Alle verwendeten und abgedruckten Porträtfotos sind durch die jeweiligen Zitierten für diese Veröffentlichung mit freundlicher Genehmigung zur Verfügung gestellt worden.

