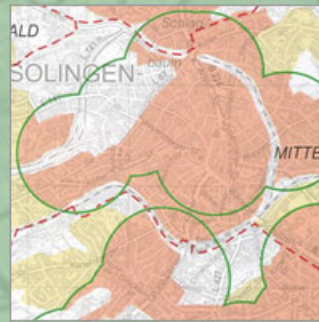
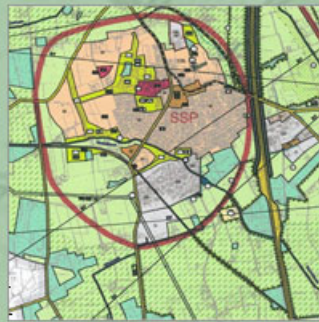




**Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche.** Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW. **Ergebnisüberblick zur Umfrage**

# **Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW**

Ergebnisüberblick zur Umfrage

## **Verfasser:**

Frank Osterhage

## **Herausgeber:**

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und  
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)  
Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung

## **Inhalt**

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Anlass der Untersuchung</b>                                                    | <b>3</b>  |
| <b>2. Konzeption der Befragung</b>                                                   | <b>3</b>  |
| <b>3. Die Umfrageergebnisse im Überblick</b>                                         | <b>4</b>  |
| Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte                            | 4         |
| Elemente der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte                                      | 7         |
| Verbindlichkeit und Bedeutung der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte                 | 9         |
| Einbindung in regionale Einzelhandelskonzepte                                        | 12        |
| Umgang mit den Neuregelungen durch das EAG Bau                                       | 15        |
| Festlegung zentraler Versorgungsbereiche durch die Kommunen                          | 18        |
| Vorgabe von Kriterien für die Ausweisung „zentraler Versorgungsbereiche“             | 22        |
| Anregungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des gegenwärtigen Steuerungsansatzes | 25        |
| <b>4. Fazit und Schlussfolgerungen</b>                                               | <b>29</b> |
| Anhang                                                                               |           |
| Impressum                                                                            |           |

## **1. Anlass der Untersuchung**

Die Erarbeitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte hat unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. In Kombination mit baurechtlichen Maßnahmen können solche Konzepte die Grundlage für eine aktive, transparente und erfolgreiche Einzelhandelspolitik bieten.

Zugleich besteht seit einiger Zeit die Notwendigkeit, den im Landesentwicklungsprogramm NRW verankerten und im Einzelhandelserlass NRW erläuterten nordrhein-westfälischen Steuerungsansatz im Bereich „Einzelhandel“ fortzuentwickeln. Für diese Fortentwicklung dürfte es außerordentlich hilfreich sein, die umfangreichen Aktivitäten auf kommunaler – wie auf regionaler – Ebene auszuwerten und die Erkenntnisse für die weiteren Überlegungen zu nutzen. Dieser Grundgedanke bildet den Ausgangspunkt für die vorliegende Studie.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) eine schriftliche Umfrage zum Themenfeld „Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche“ durchgeführt. Ziel der Studie ist es, einen Überblick über die vielfältigen Konzepte zur Lenkung der Einzelhandelsentwicklung zu gewinnen, bewährte Lösungen sowie innovative Ideen zu identifizieren und „gute Beispiele“ aus der Praxis zu recherchieren. Auf dieser Grundlage sollen der Erfahrungsaustausch unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützt und wertvolle Anregungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Steuerungsansatzes in Nordrhein-Westfalen gewonnen werden.

Ein besonderer Schwerpunkt des Fragebogens ist dem Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ gewidmet, der mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) Mitte 2004 in das Baugesetzbuch eingeführt wurde. Gegenstand der Änderungen sind eine Ergänzung des gemeindenachbarlichen Abstimmungsgebots (§ 2 Abs. 2 BauGB) sowie die Fernwirkung von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 3 BauGB). Mit diesen Neuregelungen haben sich die Möglichkeiten einer Gemeinde zur Abwehr zentrenschädigender Einzelhandelsvorhaben entscheidend verbessert.

Die Durchführung der Umfrage erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) und dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Vorhaben wurde weiterhin vom Städtetag Nordrhein-Westfalen sowie dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen unterstützt. Allen beteiligten Kooperationspartnern und insbesondere den Kommunen, die an der Umfrage teilgenommen haben, sei an dieser Stelle für ihre Mitwirkung gedankt.

## **2. Konzeption der Befragung**

Bei der schriftlichen Umfrage „Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche“ handelt es sich um eine flächendeckende Befragung aller 396 Städte und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Befragung wurde im Zeitraum September bis November 2005 durchgeführt. Anfang des Jahres 2006 wurden alle Kommunen, aus denen bis dahin keine Rückmeldung vorlag, noch einmal telefonisch kontaktiert.

Im Rahmen dieses Telefonats wurde geklärt, ob ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vorliegt bzw. ob die Erarbeitung eines solchen Konzeptes geplant ist (vgl. Frage 1 des Fragebogens im Anhang). Somit liegt ein vollständiger Überblick über die Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte in Nordrhein-Westfalen vor.

Aus 279 Städten und Gemeinden wurde ein Fragebogen zurückgeschickt, was einer Rücklaufquote von 70,5 Prozent entspricht. Dieser erfreulich hohe Wert unterstreicht, welche Bedeutung das Thema „Einzelhandel“ für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen hat.

Das Anschreiben und der Fragebogen wurden ohne persönliche Anrede an die allgemeine Postadresse der Kommunen gerichtet. Mit diesem Vorgehen war die Hoffnung verbunden, dass eine Weiterleitung der Anfrage an die zuständige Stelle innerhalb der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung erfolgen würde. Die Angaben zur antwortenden Person am Ende des Fragebogens konnten für eine Auswertung zum fachlichen Hintergrund der Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer genutzt werden. Demnach haben in der Regel Fachleute aus Bau- oder Planungsämtern den Fragebogen ausgefüllt (84,2 Prozent). Etwa jede zehnte Antwort (9,7 Prozent) lässt sich dem Bereich der Wirtschaftsförderung zuordnen, schließlich entfallen 4,3 Prozent aller ausgefüllten Fragebögen auf Akteure aus dem kommunalpolitischen Raum. Diese Verteilung auf unterschiedliche Personengruppen sollte bei der Einordnung der Untersuchungsergebnisse mitbedacht werden.

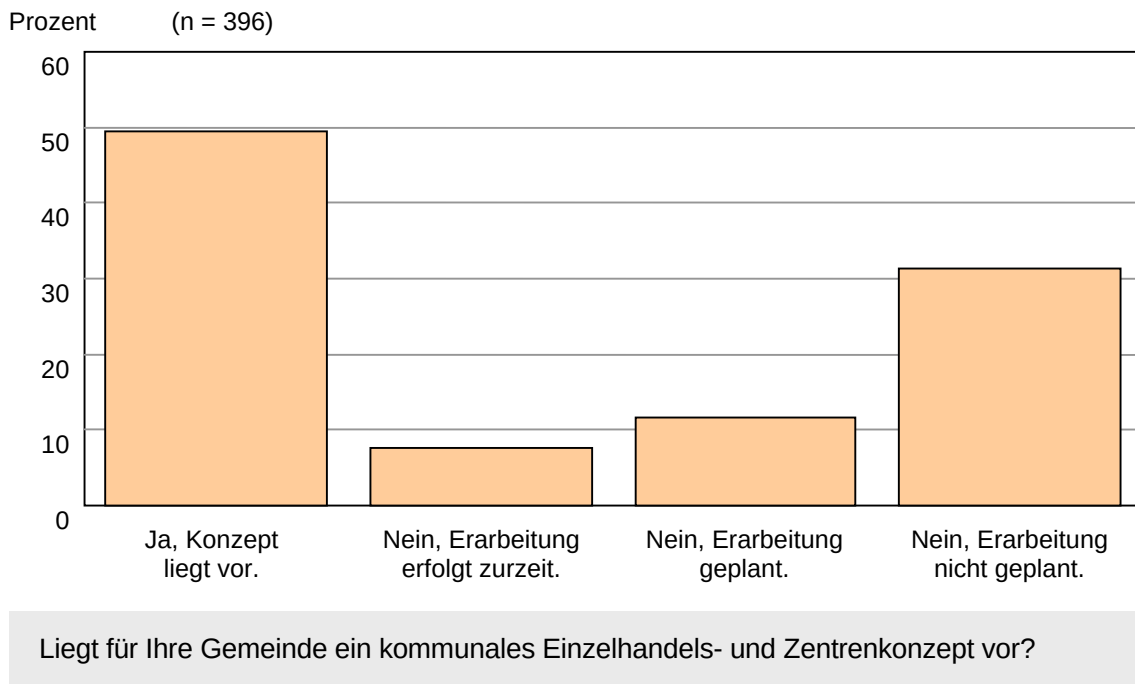
### **3. Die Umfrageergebnisse im Überblick**

Das vorliegende Arbeitspapier gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Resultate der Umfrage. Es handelt sich um einen Ergebnisbericht, dessen Charakter durch die Berücksichtigung zahlreicher statistischer Angaben, grafischer Darstellungen und Zitate aus den eingegangenen Statements bestimmt wird. Weitere vertiefende Ausarbeitungen zu ausgewählten Untersuchungsfragen sind geplant und befinden sich zurzeit in Vorbereitung. So sollen die Erfahrungen mit der Festlegung zentraler Versorgungsbereiche und der Ableitung ortsspezifischer Sortimentslisten näher betrachtet werden.

#### **Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte**

In rund der Hälfte (49,5 Prozent) aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden liegt nach eigenen Angaben ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor. Weitere 30 Kommunen (7,6 Prozent) erarbeiten zurzeit ein solches Konzept. Von den übrigen Städten und Gemeinden geben immerhin 11,6 Prozent an, für die Zukunft die Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes zu planen. Für jede dritte Kommune (31,3 Prozent) ist dies dagegen bislang kein Thema (vgl. Abbildung 1).

Bei der Suche nach Bestimmungsfaktoren für die Verbreitung von kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zur Größe der Städte und Gemeinden. So können alle nordrhein-westfälischen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern auf ein solches Konzept zurückgreifen oder planen zumindest für die Zukunft die Erarbeitung. Dagegen liegt in der Gemeindegrößenklasse „unter 10.000 Ein-

**Abbildung 1:** Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 1)

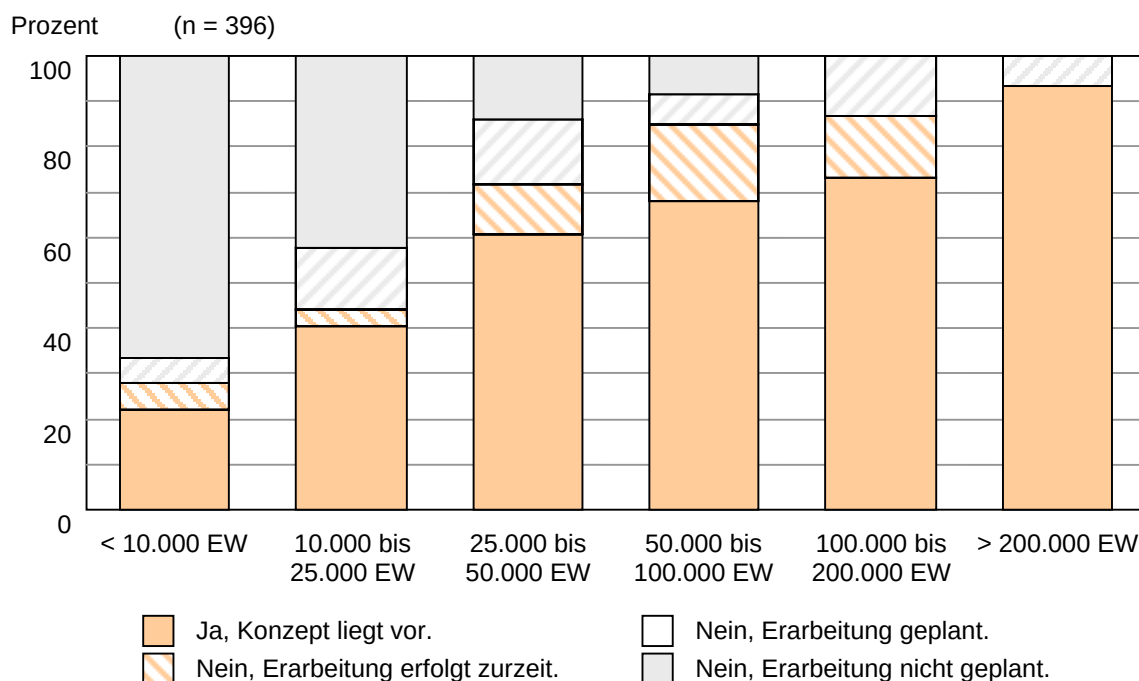
wohner“ lediglich für jede fünfte Kommune (22,2 Prozent) ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor (vgl. Abbildung 2).

Zudem lassen sich regionale Unterschiede in Nordrhein-Westfalen ausmachen, die sich nicht allein über die räumliche Verteilung von Kommunen unterschiedlicher Größe erklären lassen. In den Regierungsbezirken Arnsberg (61,4 Prozent) und Detmold (57,1 Prozent) ist der Anteil der Städte und Gemeinden mit einem kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept überdurchschnittlich hoch. Im Gegensatz dazu existieren in den Regierungsbezirken Köln (37,4 Prozent) und Düsseldorf (48,5 Prozent) weniger Kommunen mit einem solchen Konzept, als aufgrund der Größe der Kommunen in diesen Regionen zu erwarten wäre (vgl. Abbildung 3).

Aufschlussreicher ist eine Betrachtung unterhalb der Ebene der Regierungsbezirke, die klar erkennbare räumliche Muster in der Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte aufdeckt. Bei einer solchen Darstellung fallen Ballungen von Kommunen ins Auge, in denen die Erarbeitung von Konzepten bislang eher die Ausnahme darstellt. Solche Konzentrationen befinden sich vornehmlich in eher dünn besiedelten Teilräumen und vielfach am Rand des Landes Nordrhein-Westfalen. Beispiele hierfür sind in den Kreisen Düren, Höxter, Borken, Euskirchen (insbesondere südlicher Teil) oder Kleve anzutreffen.

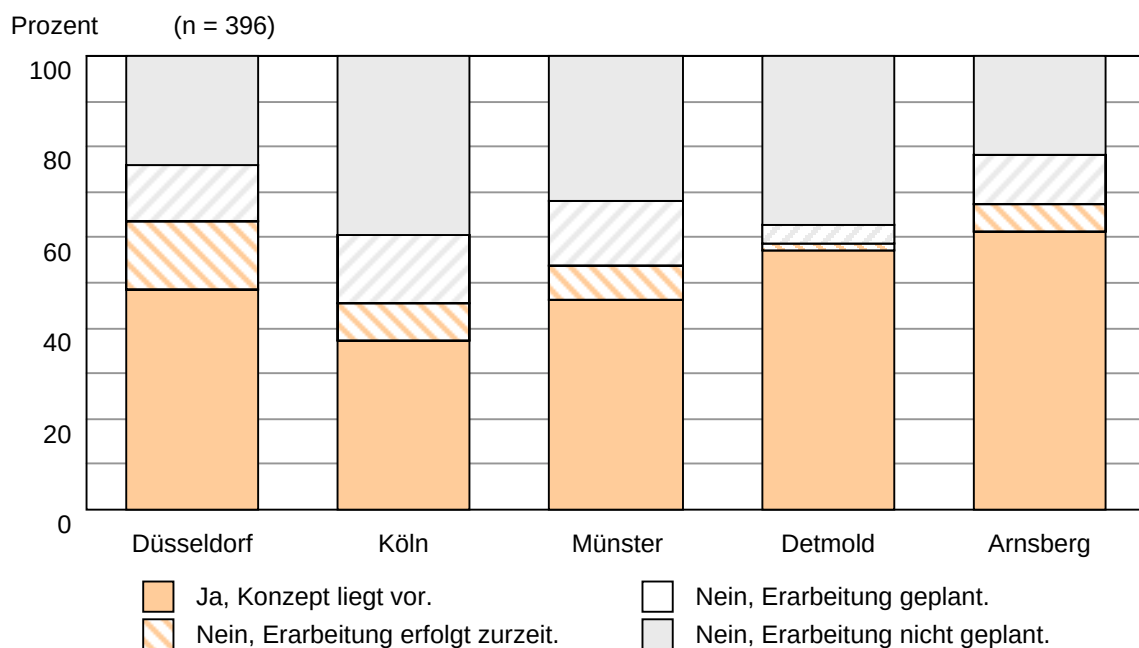
Die vorliegenden kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte können in der großen Mehrzahl als aktuell bezeichnet werden. Annähernd die Hälfte (45,7 Prozent) der Konzepte wurde in den letzten vier Jahren fertig gestellt. Zudem stammt fast jede dritte konzeptionelle Grundlage (31,4 Prozent) aus dem Vierjahreszeitraum 1998 bis 2001 (vgl. Abbildung 4). Diese Zahlen belegen, dass sich Einzelhandels- und Zentrenkonzepte als Instrument der kommunalen Einzelhandelspolitik auf dem Vormarsch befinden.

**Abbildung 2:** Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach Gemeindegrößenklassen (Frage 1)



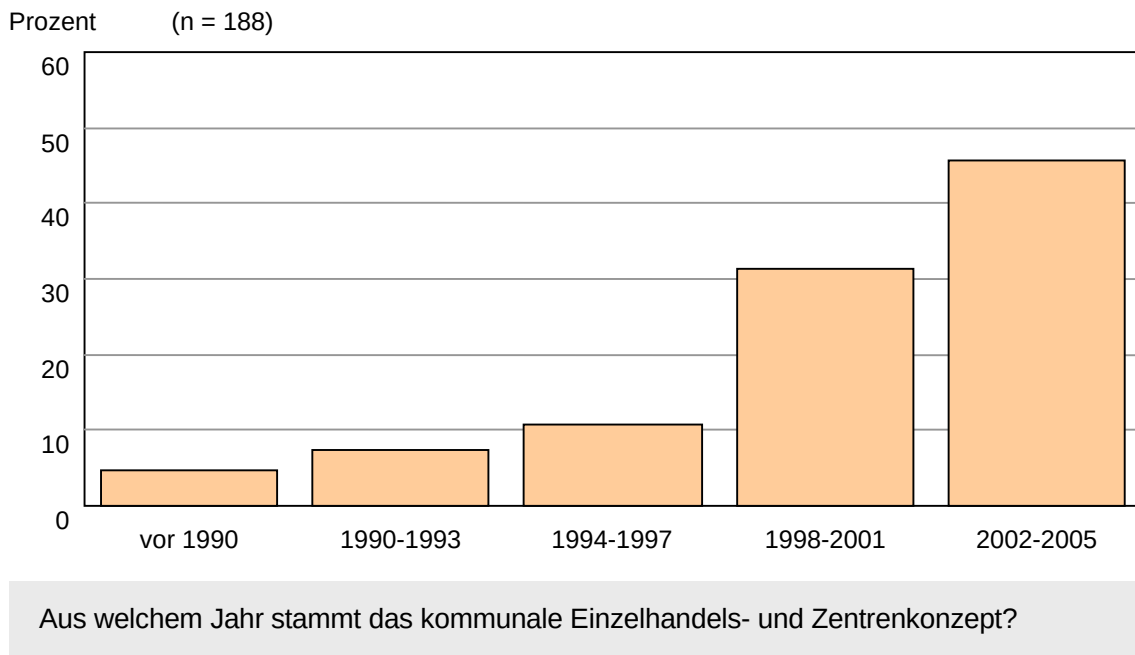
Liegt für Ihre Gemeinde ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor?

**Abbildung 3:** Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach Regierungsbezirken (Frage 1)



Liegt für Ihre Gemeinde ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor?

**Abbildung 4:** Erstellungsjahr der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 1)



### Elemente der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

In die Auswertung der Fragen 2 und 3 konnten insgesamt 174 Fragebögen einbezogen werden. Hierbei handelt es sich zum Großteil um die schriftlichen Antworten aus Städten und Gemeinden, in denen bereits ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vorliegt. Zudem wurden einige Rückmeldungen aus Kommunen berücksichtigt, in denen zum Zeitpunkt der Befragung die Erarbeitung eines Konzeptes erfolgte.

Folgende Inhalte sind Bestandteil von mehr als drei Viertel aller kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte und können somit zu Recht als Grundelemente bezeichnet werden:

- Darstellung allgemeiner Trends und Rahmenbedingungen (83,3 Prozent),
- Bestandsaufnahme: Analyse der Angebotssituation (98,3 Prozent),
- Bestandsaufnahme: Analyse der Nachfragesituation (88,5 Prozent),
- Aufzeigen von Zielen, Leitlinien oder Leitbildern zur Einzelhandelsentwicklung (84,5 Prozent),
- Räumliche Festlegung von Standorten als Teil eines Zentrumsystems (75,3 Prozent).

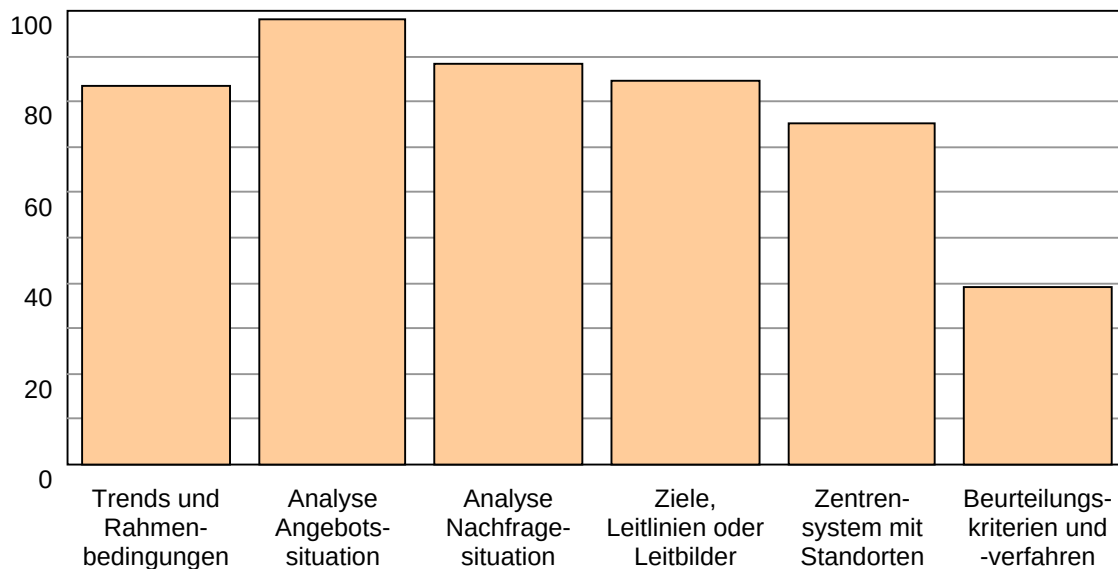
Zudem setzen sich immerhin vier von zehn (39,1 Prozent) kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten mit der Entwicklung von Kriterien und Verfahren zur Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben auseinander (vgl. Abbildung 5).

Die Angaben zeigen weiterhin, dass die Zentralsysteme unterschiedliche Standorttypen umfassen: Jeweils rund 60 Prozent aller Städte und Gemeinden geben an, dass sie Stand-



**Abbildung 5:** Bestandteile der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 2)

Prozent (n = 174)



Welche der folgenden Grundelemente sind Bestandteil des Konzeptes?

orte für Kerngebiete in der Innenstadt oder in Stadtteilzentren bzw. Standorte zur Sicherung der wohnungsnahen Grund- und Nahversorgung festgelegt haben. In jedem zweiten kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept werden außerdem auch Standorte für Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten dargestellt.

Unter den sonstigen Elementen hat die Bewertung konkreter Ansiedlungsvorhaben und Potenzialflächen im Rahmen der Konzepterarbeitung eine große Bedeutung. In zahlreichen Fällen dient ein Abschnitt in den textlichen Ausarbeitungen dazu, die rechtlichen Möglichkeiten der Kommune zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung aufzuzeigen. Häufig werden die Einzelhandels- und Zentrenkonzepte mit einem Programm zur städtebaulichen Aufwertung der Innenstadt und einzelner Standortbereiche verknüpft. Diese Anregungen beinhalten teilweise umfassende Überlegungen zur Verbesserung der Verkehrs- und Parkplatzsituation. Zu einer Attraktivitätssteigerung der Einzelhandelsangebote sollen ebenso marketingpolitische Empfehlungen beitragen, die häufig die konzeptionellen Aussagen der Gutachten abrunden.

Eine knappe Mehrheit der Städte und Gemeinden (56,9 Prozent) hat das kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes dazu genutzt, eine aus der örtlichen Situation abgeleitete Liste mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten zu erarbeiten.

## **Verbindlichkeit und Bedeutung der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte**

Viele Städte und Gemeinden, in denen ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vorliegt, haben als Bekenntnis zu den Aussagen des Konzeptes einen entsprechenden Beschluss des Rates (40,4 Prozent) oder des zuständigen Fachausschusses (7,8 Prozent) herbeigeführt. Zudem geben 14,5 Prozent der Kommunen an, dass ein solcher Beschluss angestrebt wird.

Die Ausführungen der Fachleute zur Verbindlichkeit der Konzepte lassen jedoch erhebliche Unterschiede im Hinblick auf den Charakter und die Wirkung der Beschlüsse erkennen. Der Ratsbeschluss allein ist offensichtlich noch keine Garantie für eine zentrenverträgliche kommunale Ansiedlungspolitik. Gleichzeitig muss eine verlässliche Grundüberzeugung vorhanden sein, die Inhalte in konkretes Handeln umzusetzen.

*„Die Ergebnisse des Einzelhandelsgutachtens werden in einer vom Rat eingesetzten Kommission aus Politik und Verwaltung diskutiert und Handlungsstrategien sowie verschiedene Ratsbeschlüsse erarbeitet.“*

*Sachgebietsleiter „Generelle Planung“, Mittelzentrum, 100.000 – 200.000 Einwohner*

*„Gemäß Ratsbeschluss ist das Einzelhandelskonzept für alle entsprechenden Struktur- und Standortentscheidungen der letzten Jahre maßgeblich gewesen.“*

*Bürgermeister, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Ratsbeschluss mit empfehlendem Charakter, der fallweise interpretiert und ignoriert wird.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Ebenso gibt es einige Fälle, in denen zwar kein Ratsbeschluss gefasst wurde, das Verwaltungshandeln und die politischen Entscheidungen aber dennoch an den Aussagen des kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes ausgerichtet sind (17,5 Prozent). Entscheidungen über einzelne Projekte werden auf dieser Grundlage getroffen und die Konzeptinhalte im Rahmen der Bauleitplanung umgesetzt.

*„Die Stadt richtet ihr Verhalten danach aus. Ein formeller Ratsbeschluss existiert nicht.“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Das Gutachten ist keine verbindliche Vorgabe, dient jedoch als wichtige Orientierungshilfe hinsichtlich Ansiedlungsvorhaben.“*

*Wirtschaftsförderin, Mittelzentrum, 100.000 – 200.000 Einwohner*

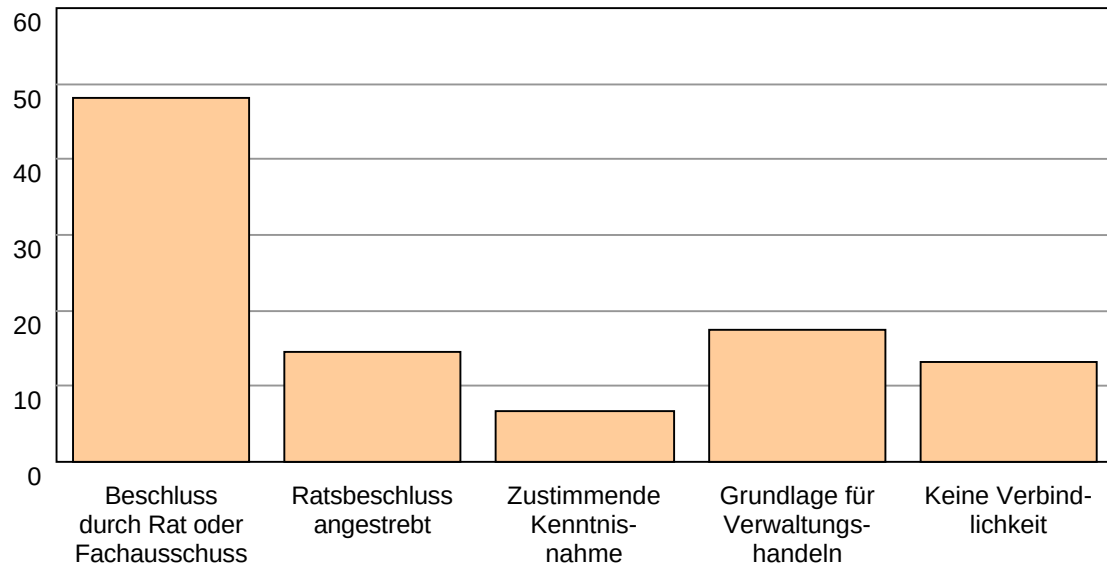
*„Grundsätzlich hat das Konzept einen Leitliniencharakter. Insbesondere bei Neuan-siedlungsvorhaben mit zusätzlichen Verkaufsflächen wird das Gutachten als Beurteilungsgrundlage hinzugezogen. Zudem stützt sich die Bezirksregierung bei etwaigen landesplanerischen Anpassungsverfahren auf die Ergebnisse des Gutachtens.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

Aus jeder fünften Kommune liegt die Antwort vor, dass keine oder nur eine geringe Verbindlichkeit gegeben ist. Teilweise konnte im politischen Raum zumindest eine zustimmende Kenntnisnahme erzielt werden (6,6 Prozent).

**Abbildung 6:** Verbindlichkeit der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach Kategorien (Frage 4)

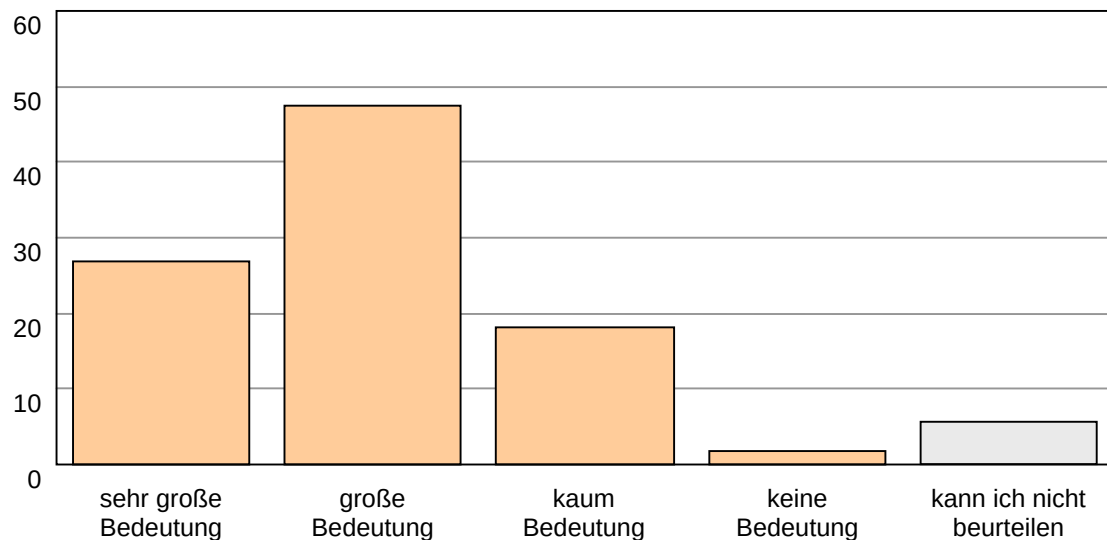
Prozent (n = 166)



Welche Verbindlichkeit weisen die Aussagen des Konzeptes auf (z. B. Ratsbeschluss)?

**Abbildung 7:** Bedeutung der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 5)

Prozent (n = 160)



Bitte schätzen Sie ein, welche Bedeutung das Konzept für die Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben in Ihrer Gemeinde hat.

*„Verbindlichkeiten wurden bis heute nicht beschlossen; die Politik ist uneins.“*

*Mitarbeiter FB „Bauen, Planen, Umwelt“, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Geringe Verbindlichkeit, kein Ratsbeschluss, sondern nur Vorstellung und Diskussion im Fachausschuss; fehlende Handlungsorientierung.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Das Wissen um die Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte in Nordrhein-Westfalen sagt noch nichts darüber aus, welche Bedeutung diese konzeptionellen Grundlagen tatsächlich für die Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben in den Kommunen haben. Daher wurden die befragten Fachleute gebeten, für ihre Gemeinde den Stellenwert des Konzeptes auf einer vierstufigen Skala einzuordnen (vgl. Abbildung 7).

Im Ergebnis wird den Einzelhandels- und Zentrenkonzepten in drei Viertel aller relevanten Fälle eine „sehr große Bedeutung“ (26,9 Prozent) oder „große Bedeutung“ (47,5 Prozent) bescheinigt. In 18,1 Prozent der Städte und Gemeinden hat das kommunale Konzept „kaum Bedeutung“. In lediglich drei Kommunen lautet die Einschätzung „keine Bedeutung“.

In der Tendenz lässt sich feststellen, dass die Bedeutung der Konzepte mit zunehmender Größe der Städte – gemessen an der Einwohnerzahl – höher bewertet wird. Ebenso fällt die Bewertung tendenziell günstiger aus, wenn es sich um aktuellere Konzepte handelt.

**Abbildung 8:** Zusammenhang zwischen Verbindlichkeit und Bedeutung

| (n = 157) |        | Ratsbeschluss       |                     |
|-----------|--------|---------------------|---------------------|
|           |        | Ja                  | Nein                |
| Bedeutung | Hoch   | Falltyp 1<br>56,7 % | Falltyp 2<br>23,6 % |
|           | Gering | Falltyp 3<br>7,0 %  | Falltyp 4<br>12,7 % |

Wenn die Antworten zur Verbindlichkeit (Frage 4) und zur Bedeutung (Frage 5) der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte zusammengebracht werden, ergeben sich vier grundlegende Konstellationen (vgl. Abbildung 8). Beim ersten Falltyp liegt ein Ratsbeschluss zum Konzept vor oder ein solcher Beschluss wird angestrebt, gleichzeitig wird die Bedeutung des Konzeptes für die Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben als hoch eingestuft („sehr große Bedeutung“ oder „große Bedeutung“). Auf diese Kategorie entfallen mit Abstand die meisten der in die Auswertung der zwei Fragen eingegangenen Rückmeldungen (56,7 Prozent). Zum zweiten Falltyp gehören die Rückmeldungen, bei denen ebenfalls eine hohe Bedeutung attestiert wird, ein Ratsbeschluss

allerdings bislang nicht existiert (23,6 Prozent). Wenn die Bedeutung trotz eines Ratsbeschlusses nur als gering anzusehen ist, erfolgt eine Zuordnung zu Falltyp 3. Schließlich kommt den Konzepten beim Falltyp 4 nach Einschätzung der Fachleute eine geringe Bedeutung zu, und es konnte auch kein Ratsbeschluss herbeigeführt werden (12,7 Prozent).

## Einbindung in regionale Einzelhandelskonzepte

Regionale Einzelhandelskonzepte haben in Nordrhein-Westfalen seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen. Zum Zeitpunkt der Befragung war die Zusammenarbeit in neun nordrhein-westfälischen Regionen so weit vorangeschritten, dass ein Gutachten als Grundlage der weiteren Kooperation vorlag bzw. gerade erstellt wurde (vgl. Abbildung 9).

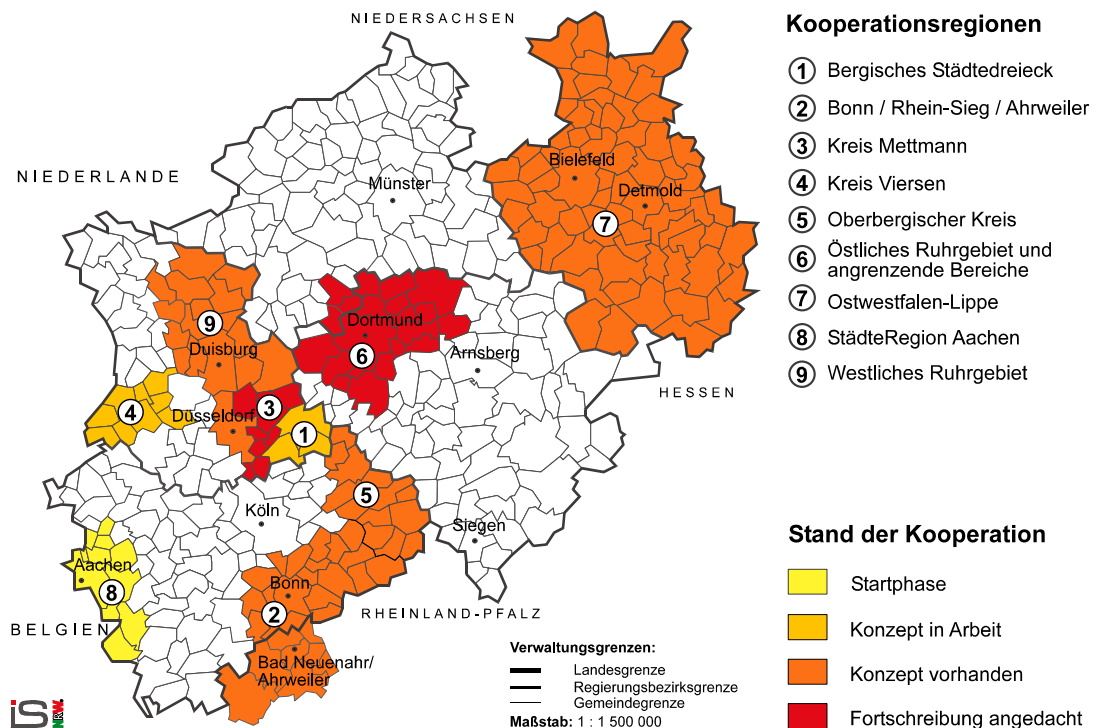
Im Kooperationsraum **Bergisches Städtedreieck** erarbeiten zurzeit die Großstädte Remscheid, Solingen und Wuppertal ein regionales Einzelhandelskonzept. Die Verabschiedung des Konzeptes durch die politischen Gremien ist für das erste Halbjahr 2006 vorgesehen.

Bereits bestehende Kooperationsstrukturen – u. a. im Bereich Wohnungsbau – konnten in der Region **Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler** genutzt werden, um im Zeitraum 2001 bis 2003 gemeinsam ein regionales Einzelhandelskonzept zu entwickeln. Die Mehrzahl der beteiligten Kommunen hat sich vertraglich verpflichtet, die aufgezeigten Verfahrensvorschläge bei der Neuerrichtung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben anzuwenden. Insgesamt sind 28 Städte und Gemeinden in den Kooperationsraum eingebunden, acht davon aus dem benachbarten Bundesland Rheinland-Pfalz.

Nach intensiven, mehrjährigen Vorarbeiten im Jahr 2000 der Öffentlichkeit präsentiert, kommt dem Interkommunalen Einzelhandelskonzept für den **Kreis Mettmann** (INTEK) eine Vorreiterrolle zu. Das Kreisgebiet umfasst zehn Städte mittlerer Größe und ist durch die Lage am Rand des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr gekennzeichnet. Ein wesentliches Ziel der Zusammenarbeit bestand darin, sich gegenüber den umliegenden Großstädten mit erheblicher Anziehungskraft zu positionieren. Mittlerweile gibt es erste Überlegungen zur Fortschreibung des vorliegenden Konzeptes.

Anfangs durch den Bau des Factory-Outlet-Centers Roermond in den benachbarten Niederlanden beflügelt, entwickelte sich die Kooperation im **Kreis Viersen** zu einem fachlichen Austausch über die zukünftige Lenkung der Einzelhandelsentwicklung in der Region. So wurden frühzeitig die Möglichkeiten aufgegriffen, die mit der Einführung des Begriffs der „zentralen Versorgungsbereiche“ in das Baugesetzbuch verbunden sind. Die inhaltlichen Arbeiten an dem Konzept konnten im Jahr 2005 abgeschlossen werden. Den Verflechtungen mit den an das Kreisgebiet angrenzenden Oberzentren Krefeld und Mönchengladbach wird durch die Ankündigung intensiver Abstimmungen Rechnung getragen.

Die Region **Oberbergischer Kreis** bildet einen weiteren Kooperationsraum, der an bestehenden Kreisgrenzen ausgerichtet ist. Unter den neun dargestellten Kooperationsräumen weist er die geringste Einwohnerdichte (316 EW / qkm) und gleichzeitig die niedrigste Einwohnerzahl (rund 290.000 Einwohner) auf. Das im Jahr 2000 veröffentlichte Einzelhandelskonzept setzt sich aus Darstellungen für drei unterschiedliche räumliche Ebenen zusammen: Oberbergischer Kreis als Planungsregion, Betrachtung von drei Teilräumen (Nord, Mitte, Süd) sowie Teilgutachten für die 13 Städte und Gemeinden des Kreises. Allerdings fehlte es nach Vorlage des Gutachtens an einem Akteur, der den vorgesehenen Diskussionsprozess in der Region konsequent vorantreiben konnte.

**Abbildung 9:** Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen

Zu den ersten regionalen Einzelhandelskonzepten im Lande zählt das Konzept für die Region **Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche**, das – durch die Landesregierung als Modellprojekt gefördert – Mitte 2000 fertig gestellt werden konnte. Das Kooperationsgebiet setzt sich aus Städten und Gemeinden sehr unterschiedlicher Größe und Zentralität zusammen, die am östlichen Rand des Verdichtungsraumes Rhein-Ruhr liegen. Trotz dieser Unterschiede in den Ausgangsbedingungen und Interessen der beteiligten Kommunen haben die Akteure eine konstruktive Form der Zusammenarbeit etablieren können. Auf Grund der positiven Erfahrungen wird gegenwärtig eine Fortschreibung des vorliegenden Konzeptes angestrebt, die auf eine Weiterentwicklung der bisher vereinbarten Regelungen abzielt.

Der Kooperationsraum **Ostwestfalen-Lippe** entspricht dem Gebiet des Regierungsbezirkes Detmold, dessen Siedlungsstruktur teils als verstädtert, teils als eher ländlich geprägt einzustufen ist. Ein Blick auf die Abbildung 9 verdeutlicht die Sonderstellung des Kooperationsraumes hinsichtlich der Anzahl der beteiligten Städte und Gemeinden sowie der flächenmäßigen Ausdehnung. Die Kooperationsaktivitäten wurden eng mit dem Diskurs um das Programm „Modellregion OWL“ verknüpft, das zu einer „Entbürokratisierung“ führen soll. Unter dem Stichwort „bei Konsens Deregulierung“ wurde eine deutliche Beschleunigung von Genehmigungsverfahren angekündigt, wenn Ansiedlungsvorhaben den im regionalen Einzelhandelskonzept verankerten Prüfkriterien entsprechen.

Mit der Gründung eines Zweckverbandes im Jahr 2004 wurde in der **StädteRegion Aachen** ein Meilenstein stadtreptionaler Zusammenarbeit realisiert. Der angestoßene Prozess soll bis zum Ende des Jahrzehntes zur Schaffung eines neuen, demokratisch legiti-

mierten Aufgabenträgers führen, der die kreisfreie Stadt Aachen und den Kreis Aachen zusammenführt. Zu den herausgehobenen Projekten des Zweckverbandes StädteRegion Aachen zählt die Aufgabe, die Erarbeitung eines städteregionalen Einzelhandelskonzeptes (STRIKT) zu begleiten. Die Vorstellung des Konzeptes ist für die zweite Jahreshälfte 2006 vorgesehen. Die Verantwortlichen haben als Zielsetzung ein hohes Maß an Verbindlichkeit formuliert, das u. a. durch eine städteregionale Vereinbarung und selbstbindende Beschlüsse der Räte eingelöst werden soll.

Dem Kooperationsraum **Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf** gehören neben den fünf Großstädten Essen, Düsseldorf, Duisburg, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen die 13 Städte und Gemeinden des Kreises Wesel an. Mit mehr als 2,5 Millionen Einwohnern handelt es sich um den einwohnerstärksten Kooperationsraum in Nordrhein-Westfalen. Der Konflikt um die Erweiterung des CentrO in Oberhausen und ein regelrechtes „Verkaufsflächenwettrennen“ führten zu der Verständigung, ein Einzelhandelskonzept für die Region zu erarbeiten. Den Gutachtern wurde Ende 2001 die Aufgabe übertragen, in einem Diskussionsprozess Entwicklungsperspektiven für den Kooperationsraum zu erörtern und Bausteine zur interkommunalen Koordination der Einzelhandelsentwicklung vorzuschlagen. Nachdem eine gerichtliche Auseinandersetzung um die CentrO-Erweiterung nicht vermieden werden konnte, ist der weitere Verlauf der Kooperation mit einigen Fragezeichen verbunden.

Die Antworten im Rahmen der Umfrage haben gezeigt, dass es über die kurz dargestellten Aktivitäten in den neun Kooperationsräumen hinaus in weiteren Teilräumen des Landes Nordrhein-Westfalen Initiativen gibt, die in Zukunft zu einem regionalen Einzelhandelskonzept führen können. Als erster wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer kontinuierlichen Zusammenarbeit im Themenfeld Einzelhandel wollen sich die elf Gebietskörperschaften in der **Stadtregion Münster** im Frühjahr 2006 auf eine Leitlinie zur stadteregionalen Einzelhandelsentwicklung verständigen. Im benachbarten **Kreis Warendorf** hat die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung bereits einige Jahre zuvor den Versuch unternommen, eine regionale Kooperation anzustoßen. Seinerzeit konnte jedoch unter den einzelnen Kommunen noch keine gemeinsame Haltung hergestellt werden, und das Vorhaben wurde zurückgestellt. Ausgelöst durch die Verkaufsflächenexpansion in den Nachbarstädten haben sich im Jahr 2000 auch im Raum **Nördliches Ruhrgebiet** zwölf Mittelzentren zu einer Kooperation zusammengefunden. In einer ersten Arbeitsphase wurde der Einzelhandelsbestand ermittelt und eine Baurechtsanalyse durchgeführt. Trotz dieses guten Fundaments rückte die Zusammenarbeit auf Grund der parallel laufenden Erarbeitung eines neuen Gebietsentwicklungsplanes in den Hintergrund und wurde seitdem nicht weiter fortgeführt. In der Region **Mittleres Ruhrgebiet** erfolgte im Frühjahr 2000 die Einrichtung eines Facharbeitskreises „Einzelhandels- und Zentrenkonzeption“. Die Diskussionsrunde erhielt den Auftrag, die vorliegenden kommunalen Konzepte der vier beteiligten Städte zu einem regionalen Einzelhandelskonzept zusammenzuführen. Mit Bochum und Witten haben zwei Partner von Beginn an ebenfalls im Kooperationsraum Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche mitgewirkt, Hattingen und Herne nutzen nun die Fortschreibung des Konzeptes, um diesem Beispiel zu folgen. Erste Überlegungen zur Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes gibt es weiterhin im Raum **Köln / Rhein-Erft-Kreis**, wo auf eine interkommunale Zusammenarbeit im Planungsbereich als Grundlage für einen entsprechenden Vorstoß

aufgebaut werden kann. Schließlich streben die Städte Bad Berleburg und Bad Laasphe sowie die Gemeinde Erndtebrück an, mittel- bis langfristig unter dem Dach des interkommunalen Zweckverbandes **Region Wittgenstein** ein solches Konzept zu erstellen.

Zwischen kommunalen und regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten bestehen häufig enge Zusammenhänge, die vom Erstellungszeitpunkt der jeweiligen Gutachten bestimmt werden. In Aachen, Bonn oder Münster existierte erst ein kommunales Konzept für das Oberzentrum, das den entscheidenden Ausgangspunkt für eine stadtregionale Auseinandersetzung mit diesem Thema bildete. In anderen Kooperationsräumen erfolgte im Zuge der Erarbeitung einer regionalen Konzeption eine Berücksichtigung von Aussagen aus bereits vorliegenden kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten, indem beispielsweise die Daten aus einer Bestandsaufnahme oder die vor Ort durchgeführte Abgrenzung von Zentren übernommen wurden. Gerade für kleinere Kommunen kann wiederum die Mitwirkung an einem regionalen Einzelhandelskonzept der Auslöser dafür sein, sich intensiver mit diesem Thema zu beschäftigen und die Erstellung eines kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes in Auftrag zu geben. In diesen Fällen ergeben sich vielfach Synergieeffekte, da Zeit und Geld für aufwendige Erhebungen gespart werden können. Einige regionale Konzepte – zum Beispiel das interkommunale Einzelhandelskonzept für den Kreis Mettmann oder das regionale Einzelhandelskonzept für den Oberbergischen Kreis – setzen sich auch aus kommunalen Teilstudien zusammen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein regionales Einzelhandelskonzept von den Städten und Gemeinden als Rahmen verstanden wird, der in erster Linie die gemeinsame Grundhaltung der beteiligten Kommunen zur zukünftigen Einzelhandelsentwicklung festschreibt und in der Vereinbarung entsprechender Abstimmungsverfahren mündet. Entsprechend diesem Grundverständnis dient ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept auf kommunaler Ebene dazu, die Inhalte weiter zu konkretisieren und um örtlich bedeutsame Aspekte zu ergänzen.

### **Umgang mit den Neuregelungen durch das EAG Bau**

Nach Auskunft der Fachleute haben die Neuregelungen durch das EAG Bau für die Mehrzahl der Kommunen (52,7 Prozent) bislang noch gar keine Rolle gespielt (vgl. Abbildung 10). Insbesondere in kleineren Gemeinden fehlen hierzu Erfahrungen, da dort seit Mitte 2004 Entscheidungen über größere Ansiedlungsvorhaben überhaupt nicht anstanden.

*„Die Regelung wird sehr positiv aufgenommen. Unmittelbar angewendet wurde sie bisher nicht.“*

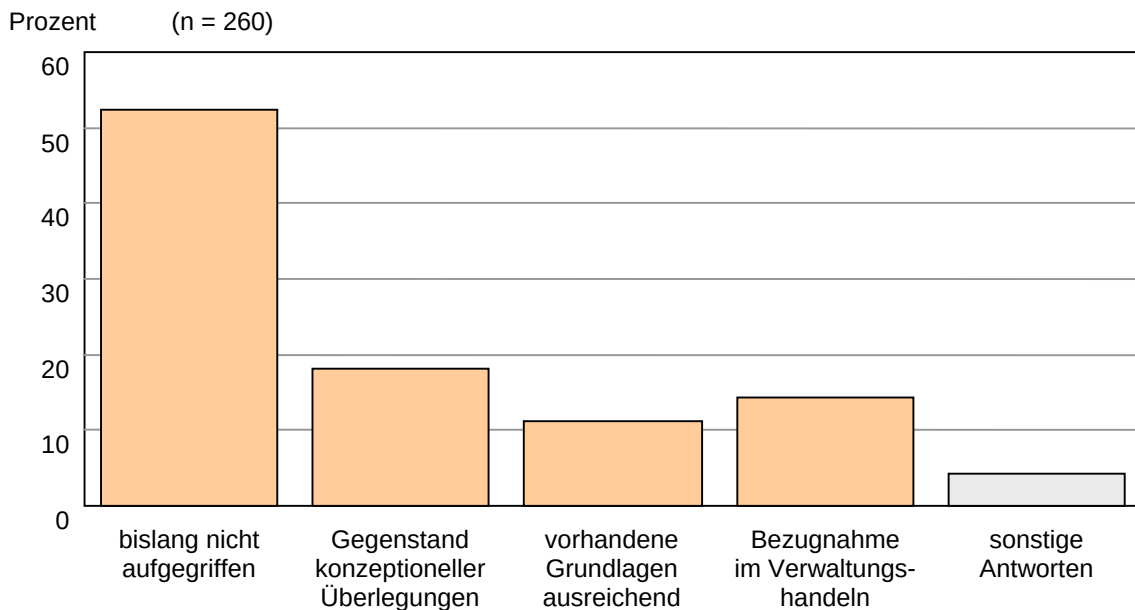
*Dienstbereichsleiter Bauwesen, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Die Neuregelungen wurden noch nicht aufgegriffen. Die überwiegend klar zu definierenden zentralen Versorgungsbereiche werden im Einzelfall von der Stadtspitze definiert (anpassungs- und nachfrageorientiert).“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*



**Abbildung 10:** Umgang mit den Neuregelungen durch das EAG Bau nach Kategorien (Frage 7)



Wie wurden die mit dem Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ verbundenen Neuregelungen durch das EAG Bau in Ihrer Gemeinde bislang aufgegriffen?

Einzelne Statements stellen in diesem Zusammenhang die Relevanz der Neuregelungen für die eigene Kommune grundsätzlich in Frage.

*„Zentrale Versorgungsbereiche brauchen in unserer Stadt nicht näher bestimmt zu werden. Das Stadtgebiet besteht aus über einem Dutzend kleineren Ortschaften. Die Einwohner sind auf die Inanspruchnahme der Versorgungsbereiche in den umliegenden Mittelzentren angewiesen.“*

*Mitarbeiter Baubereich, Grundzentrum, unter 10.000 Einwohner*

In fast jeder fünften Kommune (18,1 Prozent) ist es dagegen in der Zwischenzeit zu konzeptionellen Überlegungen gekommen, die den Begriff der zentralen Versorgungsbereiche aufgreifen. Zum Teil waren die Neuregelungen durch das EAG Bau der entscheidende Auslöser für die Aktivitäten, zum Teil wurde diese Thematik im Rahmen ohnehin anstehender Arbeiten mitbehandelt. Nicht überraschend erfolgt die aktuelle inhaltliche Auseinandersetzung zumeist im Rahmen kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte; auffällig häufig wird an dieser Stelle aber auch auf die Mitwirkung an einem regionalen Konzept verwiesen. Weiterhin bietet die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes oder die Erarbeitung eines Entwicklungskonzeptes für die Innenstadt die Gelegenheit für eine Begriffsbestimmung.

*„Die vom Gesetzgeber eingeräumten Möglichkeiten, mit dem § 34 Abs. 3 BauGB zentrenschädliche Einzelhandelsvorhaben abzuwehren, werden gesehen und sollen genutzt*

*werden. Das ist wesentlicher Auslöser dafür, dass das vorhandene Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 2000 um ein Zentrenkonzept erweitert werden soll.“*

*Leiter Stadtplanung, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Allerdings scheint die Erarbeitung neuer Konzepte nicht immer erforderlich. In einigen Rückmeldungen (11,2 Prozent) kommt deutlich zum Ausdruck, dass kein Handlungsbedarf gesehen wird, da die vorhandenen Grundlagen als ausreichend erachtet werden. So werden insbesondere in der Vergangenheit erarbeitete kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte angeführt, in denen eine Bestimmung der relevanten Bereiche – zum Beispiel als so genannte „Hauptgeschäftsbereiche“ – bereits enthalten ist. Zudem merken einzelne Kommunen an, dass die vor Jahren vorgenommene Abgrenzung der Siedlungsschwerpunkte die heutige Situation noch immer zutreffend beschreibt. Mancherorts sind konzeptionelle Ausarbeitungen aus Sicht der befragten Fachleute nicht angezeigt, weil die räumliche Ausdehnung der zentralen Versorgungsbereiche zweifelsfrei aus den tatsächlichen Gegebenheiten ablesbar ist.

*„Als zentrale Versorgungsbereiche werden die im Einzelhandelskonzept beschriebenen Stadtteilzentren und das Stadtzentrum verstanden.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

*„Als zentrale Versorgungsbereiche werden bisher die Siedlungsschwerpunkte (im F-Plan dargestellt) angesehen, die auch tatsächlich die Kernbereiche der Stadt darstellen.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

*„Bisher bestand hierzu keine Notwendigkeit. In unserer Gemeinde wird schon seit vielen Jahren auch ohne Einzelhandels- und Zentrenkonzept die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben nur in den Zentren zugelassen.“*

*Gemeindeangestellter, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

Obwohl insgesamt von einer gewissen Zurückhaltung im Umgang mit den Neuregelungen durch das EAG Bau gesprochen werden kann, spricht etwa jede siebte Kommune (14,2 Prozent) konkrete Änderungen im Verwaltungshandeln an. Diese Einschätzung gilt im Hinblick auf die Abstimmung mit den benachbarten Gemeinden in beide denkbare Richtungen: Einerseits erfolgt bei einem Einzelhandelsvorhaben innerhalb des eigenen Gemeindegebietes eine sorgfältigere Prüfung der Belange der möglicherweise betroffenen Nachbarkommunen, um den veränderten gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden. Andererseits werden relevante Projekte in den Nachbarkommunen kritischer betrachtet, um gegebenenfalls eigene Interessen geltend zu machen.

*„In Bauleitverfahren werden die Belange der Nachbargemeinden intensiver geprüft und bewertet. Gegebenenfalls werden zusätzliche gutachterliche Stellungnahmen eingeholt.“*

*Wirtschaftsförderin, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Stärkere Beachtung und Prüfung der Planungen zu Einzelhandelseinrichtungen – insbesondere Fachmärkte und Discounter – in den Nachbargemeinden.“*

*Baudirektor, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Darüber hinaus verstehen die Städte und Gemeinden die neuen Möglichkeiten vor allem als Chance, unerwünschte Ansiedlungsbegehren abzulehnen und auf diese Weise eine zentrenverträgliche Einzelhandelspolitik abzusichern.

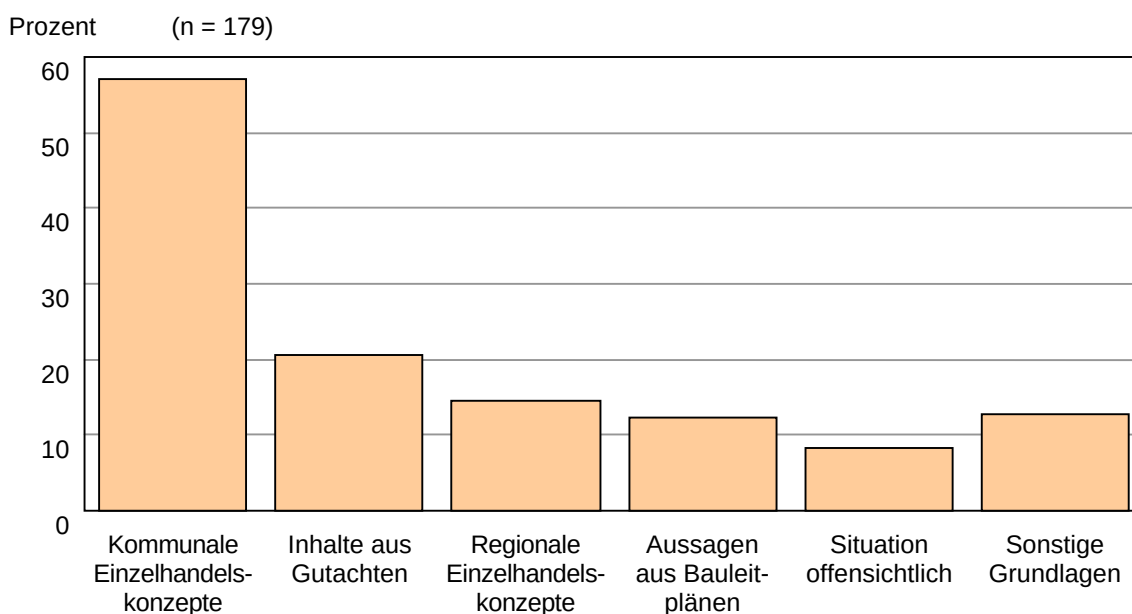
*„Es wird zurzeit verstärkt versucht, Einzelhandelsansiedlungen an städtebaulich ungeeigneten Standorten – gerade auch unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit – nach § 34 Abs. 3 BauGB abzuwehren.“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 100.000 – 200.000 Einwohner*

### Festlegung zentraler Versorgungsbereiche durch die Kommunen

Wie oben bereits angesprochen sind kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte die mit Abstand wichtigste konzeptionelle Grundlage, wenn es um die nähere Bestimmung der zentralen Versorgungsbereiche geht (vgl. Abbildung 11). In mehr als der Hälfte (57,0 Prozent) aller berücksichtigten Antworten wird auf entsprechende Konzepte verwiesen. Jede fünfte Kommune (20,7 Prozent) greift auf Inhalte aus Einzelhandelsgutachten zurück; hierunter fallen insbesondere Bestandsaufnahmen im Rahmen von einzelfallbezogenen Verträglichkeitsuntersuchungen. Immerhin 14,5 Prozent aller Erläuterungen enthalten Hinweise auf die Erarbeitung von Kriterien und Abgrenzungsvorschläge im Kontext regionaler Einzelhandelskonzepte. Bei einer von acht Antworten (12,3 Prozent) führen die Fachleute Inhalte aus kommunalen Bauleitplänen an. Häufig wird dabei eine Verknüpfung mit dem Konzept der Siedlungsschwerpunkte vorgenommen oder es werden bestimmte Gebietsabgrenzungen – zum Beispiel die Ausweisung als Kerngebiet – herangezogen. Als

**Abbildung 11:** Konzeptionelle Grundlagen für die Bestimmung zentraler Versorgungsbereiche nach Kategorien (Frage 8)



Welche konzeptionellen Grundlagen liegen vor, die den Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ für Ihre Gemeinde näher bestimmen? (Mehrfachnennungen möglich)

sonstige Argumentationshilfen werden vor allem Aussagen aus Stadtentwicklungs- oder Stadtmarketingkonzepten genannt (12,8 Prozent).

Als Grund für den bewussten Verzicht auf eine konzeptionelle Fundierung wird gerade in kleineren Gemeinden eine offensichtliche, klar ablesbare Situation angeführt. Einzelne Stimmen zweifeln aber auch die Sinnhaftigkeit im Vorfeld konkreter Ansiedlungsentscheidungen festgelegter Kriterien und Abgrenzungen an.

*„Aussagen des vorliegenden Gutachtens und die in einer Kleinstadt offen zutage liegende räumliche Situation. Die Darstellung in einem wissenschaftlichen Konzept mag für größere Städte Übersicht und Einsicht erzeugen, für eine Kleinstadt ist eine solche Anforderung schlichtweg übertrieben.“*

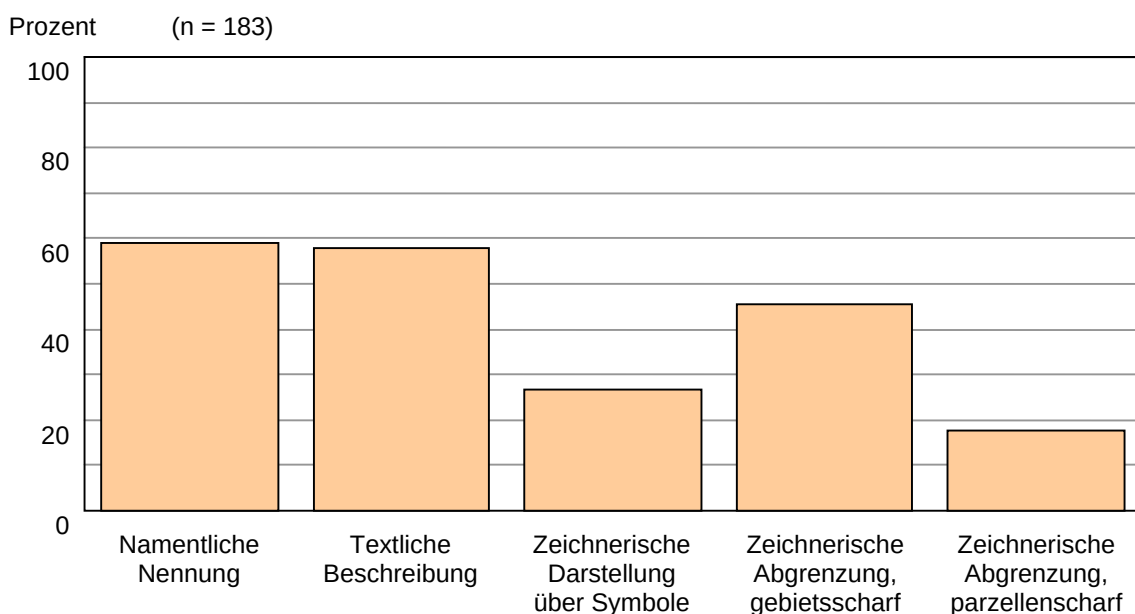
*Wirtschaftsförderer, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Allgemein gültige Kriterien gibt es nicht. Die Festlegung erfolgt im Einzelfall auf Grund der gewachsenen Struktur und pragmatischen Erkenntnissen. Was nutzen beschlossene Festlegungen und Abgrenzungen, wenn ein potenter Investor einen entsprechenden Standort nicht will?“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Die von den Städten und Gemeinden gewählte Detailschärfe, die der räumlichen Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche zu Grunde liegt, variiert relativ stark (vgl. Abbildung 12). Jeweils rund 60 Prozent der Kommunen nehmen eine namentliche Nennung

**Abbildung 12:** Art und Detailschärfe der räumlichen Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche (Frage 8)



Wie detailliert ist die räumliche Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche?  
(Mehrfachnennungen möglich)

bzw. eine textliche Beschreibung vor. Unter den zeichnerischen Darstellungen ist die gebietsscharfe Abgrenzung am weitesten verbreitet (45,4 Prozent). Eine parzellenscharfe Abgrenzung – die angebotene Antwortkategorie mit der größten Detailschärfe – wurde von 17,5 Prozent der befragten Fachleute angekreuzt.

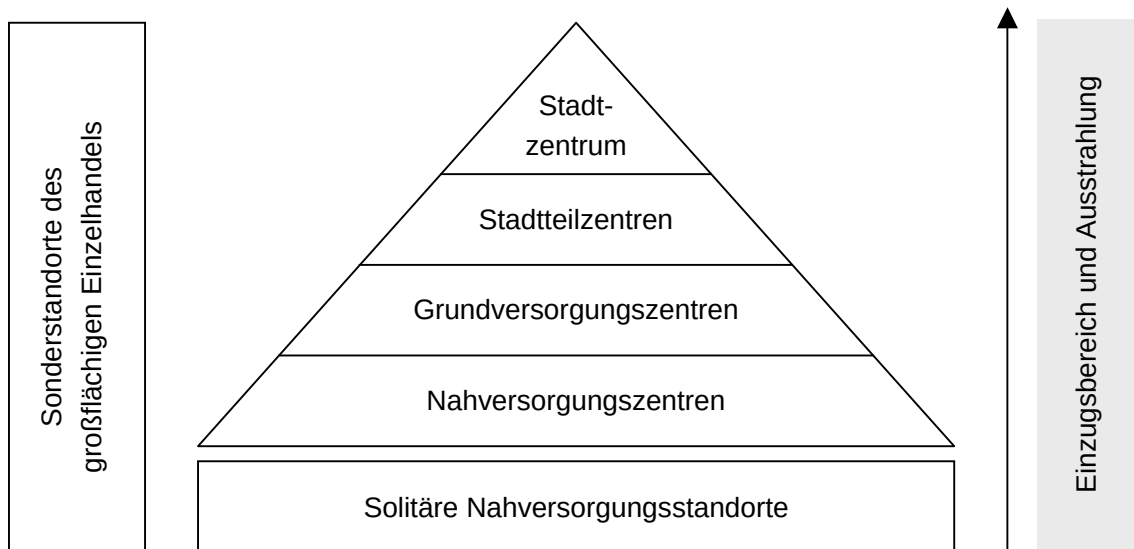
Wichtigster Ausgangspunkt für die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche ist der bestehende Einzelhandelsbesatz nach Art und Größe. In die Bestandsaufnahme werden zudem zentrenbildende Dienstleistungsangebote und Infrastruktureinrichtungen (Ärztelhäuser, Gastronomie, Post- und Bankgebäude, Museen und Theater, Verwaltungsstandorte, usw.) einbezogen. Außerdem fließen das Stellplatzangebot und die verkehrliche Erreichbarkeit – unter besonderer Beachtung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes – mit in die Überlegungen ein.

Neben der Angebotsseite hat auch die Nachfrageseite eine große Bedeutung bei der Herleitung und Einstufung zentraler Versorgungsbereiche. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, werden vielfach die Bevölkerungs- und Kaufkraftpotenziale im Einzugsbereich der Zentren ermittelt. Besonderes Augenmerk erfährt in diesem Zusammenhang der Wohngebietsbezug der Versorgungseinrichtungen, aber auch die räumliche Konzentration von Arbeitsstätten wird bei einzelnen Analyseansätzen ausdrücklich berücksichtigt. Maßgeblich sind hierbei nicht nur Zahlen zur heutigen Situation, sondern auch Informationen zur zukünftigen Einwohner- und Siedlungsentwicklung.

Für die Abgrenzung der relevanten Bereiche ist die Grundannahme von entscheidender Bedeutung, dass eine gewisse Häufung und Dichte der für ein Zentrum typischen Angebote gegeben sein muss. Die notwendige Grenzziehung fällt vergleichsweise leicht, wenn klar erkennbare räumliche Barrieren oder geografische Zäsuren vorhanden sind. Die städtebauliche Gestaltung mit Fußgängerzonen oder Platzsituationen enthält weitere Hinweise auf funktionale Zusammenhänge. Es besteht an dieser Stelle jedoch offensichtlich ein Problem, die gedanklich vorhandenen Anforderungen zu operationalisieren. Daher wird häufig auf weiche Formulierungen zurückgegriffen und beispielsweise vom „Einzelhandel als dominierende Leitnutzung“ gesprochen. Nachvollziehbare Indikatoren für die Nutzungsintensität einzelner Straßenabschnitte lassen sich am ehesten aus den Ergebnissen von Passantenzählungen ableiten, die einige Kommunen zur Entscheidungsunterstützung durchführen.

Schließlich geht der Blickwinkel der Fachleute bei der Abgrenzung über den bereits vorhandenen Bestand hinaus. Entsprechend der Entwicklungsvorstellungen des Einzelhandels und der Stadtplanung sehen die Darstellungen so genannte Potenzialflächen oder Erweiterungszonen vor, die oft gesondert ausgewiesen werden.

Unter Beachtung ihrer jeweiligen Bedeutung und Funktion sind die von den Kommunen bestimmten zentralen Versorgungsbereiche zumeist in ein arbeitsteiliges, hierarchisch gestuftes Zentrenmodell eingeordnet. Eine Querauswertung der vorliegenden Konzepte deckt eine erstaunlich hohe begriffliche Vergleichbarkeit der verwendeten Hierarchiestufen auf (vgl. Abbildung 13). Demnach umfasst das typische Zentrenmodell für eine größere nordrhein-westfälische Stadt vier unterschiedliche Zentrentypen (Stadtzentrum, Stadtteilzent-

**Abbildung 13:** Grundelemente eines arbeitsteiligen, hierarchisch gestuften Zentrenmodells

ren, Grundversorgungszentren und Nahversorgungszentren), die als zentrale Versorgungsbereiche im Sinne der Neuregelungen durch das EAG Bau anzusehen sind.

In kleineren Gemeinden sind natürlich nicht alle aufgeführten Zentren typen anzutreffen; nicht selten existiert dort lediglich ein zentraler Versorgungsbereich. Abweichungen vom skizzierten Zentrenmodell ergeben sich weiterhin durch die Würdigung örtlicher Besonderheiten. So wird in manchen Städten eine eigene Kategorie eingeführt, um die besondere Stellung eines Stadtteilzentrums einzufangen, die aus der Geschichte der kommunalen Neugliederung der 1970er Jahre herrührt.

Unterhalb der genannten Hierarchiestufen weisen manche Kommunen zusätzlich solitäre Nahversorgungsstandorte aus, zu denen ein einzelner oder einige wenige Betriebe gehören. An dieser Stelle stellt sich erneut die Frage, ab wann die Schwelle zur Einstufung als zentraler Versorgungsbereich übersprungen wird.

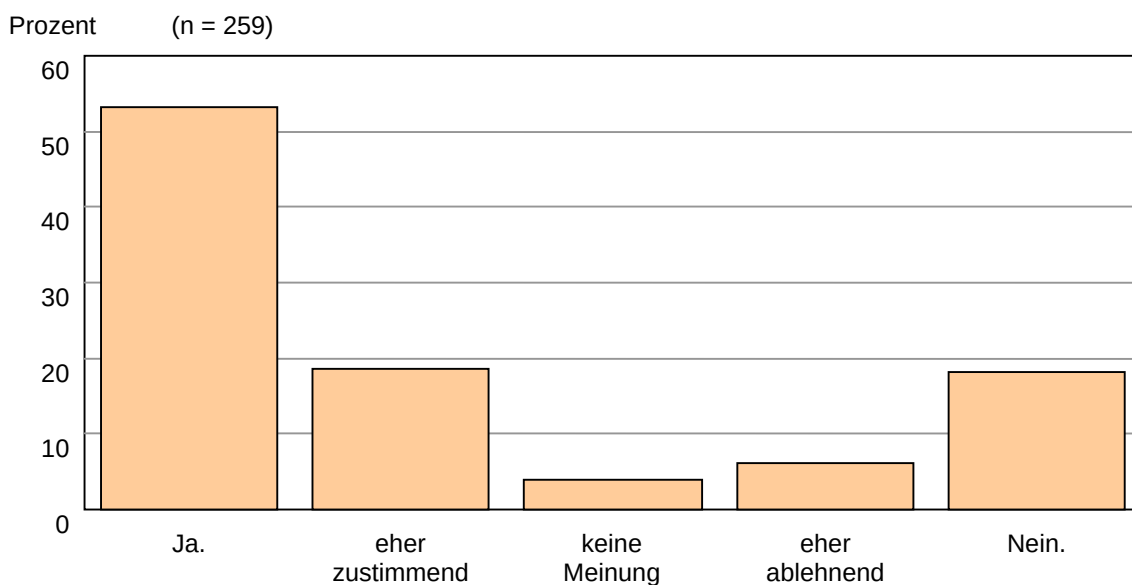
Uneinheitlich ist auch die Einordnung von nicht-integrierten Sonderstandorten des großflächigen Einzelhandels, die vielerorts im Laufe der letzten Jahrzehnte auf der „grünen“ oder „grauen Wiese“ entstanden sind. In zahlreichen Antworten werden diese Standorte scheinbar selbstverständlich in die Aufzählung zentraler Versorgungsbereiche aufgenommen, während ihnen ein solcher Charakter in der Begründung zu anderen Zentrenmodellen ausdrücklich abgesprochen wird.

Als weiterer bemerkenswerter Sonderfall taucht der Begriff der so genannten „Scharnierstandorte“ auf. Hierbei handelt es sich um Standorte zwischen nicht zusammenhängenden, aber dennoch räumlich benachbarten Stadt- oder Ortsteilen, deren Bevölkerungspotenzial jeweils allein nicht ausreicht, um leistungsfähige Nahversorgungsstrukturen zu etablieren. Mit der Aufnahme der „Scharnierstandorte“ in die Zentren Darstellung wird der Hinweis verknüpft, dass für diese Zentren typen der Einsatz von Steuerungsinstrumentarien zur Vermeidung von unerwünschten Agglomerationswirkungen von erheblicher Bedeutung ist.

### Vorgabe von Kriterien für die Ausweisung „zentraler Versorgungsbereiche“

Fast drei Viertel der Städte und Gemeinden, die sich zu dieser Frage geäußert haben, stehen der Formulierung von Kriterien für die Ausweisung „zentraler Versorgungsbereiche“ durch das Land Nordrhein-Westfalen positiv gegenüber. Die vorgebrachten Antworten lassen sich fünf unterschiedlichen Kategorien zuordnen (vgl. Abbildung 14).

**Abbildung 14:** Haltung gegenüber der Definition von Kriterien für die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche durch das Land Nordrhein-Westfalen nach Kategorien (Frage 9)



Würden Sie es begrüßen, wenn das Land Nordrhein-Westfalen Kriterien für die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche definieren würde?

Mit 53,3 Prozent begrüßt mehr als die Hälfte der Fachleute solche Vorgaben ausdrücklich, ohne weitere Einschränkungen vorzubringen. Sie sehen in der Formulierung von Kriterien eine Arbeitserleichterung, die eine Orientierung für das eigene Handeln liefert. Weiterhin wird die Zustimmung mit dem Wunsch nach Vergleichbarkeit begründet. Demnach sind auf überörtlicher Ebene definierte Abgrenzungskriterien die Voraussetzung dafür, dass die Bewertungen im interkommunalen Vergleich einem Mindeststandard folgen. Schließlich erhoffen sich die Befürworter einen Zugewinn an Rechtssicherheit, da der Begriff „zentrale Versorgungsbereiche“ eine nähere Bestimmung erfahren würde.

*„Als Orientierungshilfe sicherlich von großem Nutzen!“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

*„Grundsätzlich ja, da sich dadurch die Rechtssicherheit von Planung und Entscheidung erhöht.“*

*Mitarbeiter Stadtentwicklung / Stadtplanung, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Ja, um vergleichbare Maßstäbe im interkommunalen Vergleich zu erhalten und gleiche Qualitätsgrundsätze bei gegenseitiger Planabstimmung zu gewährleisten.“*

*Bürgermeister, Grundzentrum, unter 10.000 Einwohner*

Ein weiterer Teil der Kommunen (18,5 Prozent) verbindet die grundsätzliche Befürwortung mit Anmerkungen zur möglichen Formulierung von Kriterien durch das Land. So erfolgt sehr häufig der Hinweis, dass die Vorgaben die nötige Flexibilität für eine angemessene Berücksichtigung der spezifischen Situation vor Ort bieten müssen. Ebenso wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die erheblichen Unterschiede zwischen verschiedenen Landesteilen und Ortstypen zu beachten. Aus diesen Einschätzungen resultiert die Forderung nach einer Aufgabenteilung zwischen überörtlicher und kommunaler Ebene: Die überörtliche Ebene sollte einen aussagekräftigen und verlässlichen Rahmen im Sinne eines Leitfadens setzen, den die Kommunen dann durch ihre Aktivitäten konkretisieren und umsetzen. Offensichtlich wird die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche als gemeinsame Aufgabe verstanden, die unbedingt eine enge Abstimmung mit den Städten und Gemeinden erfordert.

*„Ja, die Kriterien müssten jedoch die notwendige Flexibilität aufweisen, um den örtlichen Besonderheiten gerecht zu werden.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Ja, allerdings sollte dabei eine gewisse Unterscheidung zwischen Ballungsräumen, Ober- und Mittelzentren und ländlichen Regionen getroffen werden.“*

*Stadtentwickler, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Ja. Land, Bezirksregierungen und Kreise müssen die Rahmenbedingungen vorgeben, wobei die eigentliche Umsetzung auch im Wesentlichen Sache der kommunalen Planungshoheit sein sollte.“*

*Amtsleiter Bauamt, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Diese Kriterien sollten auf der Grundlage der Erfahrungen der Kommunen mit der Ausweisung von Versorgungsbereichen definiert werden.“*

*Mitarbeiterin Stadtplanungsamt, Oberzentrum, über 200.000 Einwohner*

Eher zurückhaltend gegenüber der Formulierung von Kriterien durch das Land äußern sich die Fachleute aus 6,2 Prozent der Städte und Gemeinden. Es werden Zweifel angemeldet, inwieweit sich aufgrund der Besonderheiten im Einzelfall allgemein verbindliche Vorgaben überhaupt sinnvoll aufstellen lassen. Vor diesem Hintergrund sprechen sich einige Stimmen für eine regionale Einigung auf Standortbereiche aus. Gleichzeitig wird unter Verweis auf die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit im Rahmen eines regionalen Einzelhandelskonzeptes aber auch berichtet, wie schwierig und langwierig die Erarbeitung eines einheitlichen und allseits anerkannten Kriterienkatalogs sein kann. In mehreren Statements wird die Vorgabe von Kriterien mit Blick auf die Situation in der eigenen Gemeinde als nicht notwendig oder nicht relevant eingestuft. Für andere Expertinnen und Experten würde eine Landesinitiative zu spät kommen. Sie befürchten, dass bereits vorgenommene Abgrenzungen von zentralen Versorgungsbereichen in Frage gestellt werden könnten. Schließlich



wird auf die in der Vergangenheit geführte Diskussion um Siedlungsschwerpunkte verwiesen und der Wert eines vom Land herausgegebenen Leitfadens angezweifelt.

*„Eine regionale Einigung auf Standortbereiche und Abstimmungsverfahren ist wesentlich hilfreicher als landesweite Richtlinien, die sich nicht an den unterschiedlichen Standortgegebenheiten orientieren können.“*

*Fachbereichsleiter „Bauen, Planen, Umwelt“, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Ein landeseinheitlicher Kriterienkatalog als Orientierungsrahmen wäre sicherlich zu begrüßen, käme für unsere Gemeinde allerdings zu spät.“*

*Mitarbeiter Bauamt, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Es stellt sich die Frage, inwieweit vorliegende Konzepte und deren Handhabung wieder in Frage gestellt würden.“*

*Stadtbaurätin, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Das hatten wir schon in den 1970er-Jahren! (siehe SSP-Erlass-Darstellung von Siedlungsschwerpunkten).“*

*Mitarbeiter Bereich Stadtplanung, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

In 18,1 Prozent der Kommunen sind die Bedenken so groß, dass eine eindeutig ablehnende Haltung gegenüber einer möglichen Vorgabe von Kriterien durch das Land eingenommen wird. Als Begründung führen die Fachleute aus der Planungspraxis in erster Linie die Besonderheiten der jeweiligen Situation vor Ort an. Die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche wird – häufig unter Hinweis auf die kommunale Planungshoheit – als eine Aufgabe gesehen, die den Kommunen möglichst weitgehend überlassen werden sollte. Die Ausführungen des Gesetzgebers zum Begriff der zentralen Versorgungsbereiche sowie die bestehende Pflicht zur Abstimmung mit benachbarten Kommunen werden als ausreichendes Regulativ betrachtet.

*„Nein, die Kommunen sind aufgrund der örtlichen Situation besser in der Lage, diese Bereiche eigenverantwortlich festzulegen. Dazu bedarf es keiner Festlegung landesweit gültiger Kriterien.“*

*Stadtplaner, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Nein! Eine solche Steuerungshilfe ist aufgrund regionaler individueller Problemstellungen unpraktikabel.“*

*Beigeordneter, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

*„Die vorhandenen Abstimmungsnotwendigkeiten und der gesetzliche Rahmen reichen aus.“*

*Stadtentwickler und Wirtschaftsförderer, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Insgesamt ist zu beobachten, dass die in den Antworten zum Ausdruck kommende Haltung stark davon abhängt, welches Verständnis bei der antwortenden Person im Hinblick auf die Formulierung von Kriterien durch das Land vorliegt. Die Vorstellungen reichen von einer völlig unverbindlichen Planungshilfe bis zur konkreten Festschreibung von zentralen Versorgungsbereichen in einer Kommune.

## **Anregungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des gegenwärtigen Steuerungsansatzes**

Die von den Kommunen vorgebrachten Anregungen und Vorschläge zeigen, dass die planerische Lenkung der Einzelhandelsentwicklung ein äußerst komplexes Thema darstellt. Die Vorstellungen zur Weiterentwicklung des gegenwärtigen Steuerungsansatzes in Nordrhein-Westfalen sind vielfältig und als Gesamtbild keineswegs frei von Widersprüchen.

In mehreren Kommentaren kommt die Einschätzung zum Ausdruck, dass das vom Gesetzgeber vorgehaltene Instrumentarium grundsätzlich ausreichend ist – insbesondere bei einer wirksamen Anwendung der mit dem EAG Bau verbundenen Neuerungen des Baugesetzbuches. Häufig sei jedoch noch ein Umdenken erforderlich, um die Regelungen konsequent zu nutzen.

Im Hinblick auf die Zielsetzung scheint es unter den befragten Personen einen breiten Konsens für die Stärkung integrierter Zentren zu geben. Zur Erreichung dieses Zieles wird ein Instrumentenmix aus unterschiedlichen Maßnahmen empfohlen. Hierzu gehören einerseits Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Standortbedingungen des innerstädtischen Einzelhandels führen, wie zum Beispiel Lockerungen beim Stellplatznachweis oder mehr Mut zur Nutzungsmischung. Andererseits wird die Notwendigkeit unterstrichen, gleichzeitig eine restriktive Haltung bei der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben an nicht-integrierten Standorten einzunehmen.

*„Es sollte alles getan werden, um die zentralen Versorgungsbereiche bzw. Ortskerne zu erhalten und ein Aussterben zu verhindern.“*

*Fachbereichsleiter Planen und Bauen, Grundzentrum, unter 10.000 Einwohner*

Eine besondere Herausforderung ist aus Sicht der Kommunen die Sicherung der Nahversorgung. In diesem Zusammenhang werden die Folgen des demografischen Wandels angesprochen, der eine Zunahme älterer, weniger mobiler Personen erwarten lässt. Gerade Gemeinden in eher ländlich geprägten Teilräumen des Landes mit ungünstigen siedlungsstrukturellen Voraussetzungen sehen hier große Probleme, die innovative Lösungsansätze erfordern.

*„In kleineren ländlichen Orten ist vielfach die Grundversorgung nicht mehr gewährleistet. Gefragt sind hier innovative Projekte, zum Beispiel Senioren-Netzwerke, Einsatz mobiler Händler mit Verkaufswagen usw.“*

*Bürgermeister, Grundzentrum, unter 10.000 Einwohner*

Für die Stärkung integrierter Zentren und die Sicherung der Nahversorgung wünschen sich die Städte und Gemeinden einfache, klare und zugleich gerichtsfeste Regelungen als Richtschnur für ihr eigenes Handeln. Die Antworten zeigen eine deutliche Verunsicherung durch die neuere Rechtsprechung, die das bisher angewandte Instrumentarium in Frage stellt. In dieser Situation wird eine Positionierung der Landesregierung erwartet, um auf dieser Grundlage die notwendige Überarbeitung des gegenwärtigen Steuerungsansatzes anzugehen.

*„Es fehlen bisher einfache, verbindliche Vorgaben zu den Möglichkeiten der Steuerung von Einzelhandel, die auch gerichtlichen Überprüfungen standhalten.“*

*Stadtplaner, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung muss sich die Landesregierung positionieren, damit die Kommunen eine klare Richtschnur für ihr Handeln haben.“*

*Stadtplanerin, Oberzentrum, über 200.000 Einwohner*

Mit dem Hinweis auf die Veränderungen im Einzelhandel in den letzten Jahrzehnten auf der Angebots- und der Nachfrageseite wird aber auch die Frage aufgeworfen, ob eine Steuerung der Einzelhandelsentwicklung überhaupt möglich ist. Nach Einschätzung dieser Fachleute aus der kommunalen Planungspraxis erweisen sich die Steuerungsversuche immer wieder als zu träge, zu starr und nicht handhabbar. Schließlich würde das vielerorts vorherrschende Kirchturmdenken alle gut gemeinten Ansätze unterlaufen.

*„Für mich stellen sich viele Fragen: Ist der Einzelhandel überhaupt steuerbar? Entscheiden nicht die Verbraucher, wo es lang geht? Will die kommunale Politik überhaupt eine Steuerung des Einzelhandels? ... und, und, und ...“*

*Baubüro-Leiter, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Von den vorhandenen Steuerungsinstrumentarien scheinen keine wirklichen Lenkungseffekte auszugehen. In der Regel genießen Einzelhandelsanbieter auf Grund des ‚Investitionsinteresses‘ die volle kommunalpolitische Unterstützung. Im Hinblick auf große und kleine Beispiele stellt sich die Frage, ob dieses Themenfeld im Sinne einer ‚Deregulierung‘ nicht gleich dem ‚Markt‘ überlassen werden sollte.“*

*Stadtentwickler, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

In einzelnen Statements wird eingefordert, die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung stärker in die Verantwortung der Kommunen zu geben. Insbesondere kleinere Kommunen weisen darauf hin, dass sie sich in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt fühlen. Nach ihren Vorstellungen soll das Land lediglich einen Rahmen vorgeben, der den Städten und Gemeinden bei der Entscheidung über ein Ansiedlungsvorhaben ausreichend Flexibilität und Ermessensspielraum lässt.

*„Meiner Auffassung nach darf den Kommunen durchaus mehr bei diesem Thema zugestanden werden.“*

*Städtischer Oberbaurat, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Steuerung sollte stärker auf die kommunale Ebene verlagert werden.“*

*Wirtschaftsförderer, Grundzentrum, 10.000 – 25.000 Einwohner*

Regionale Einzelhandelskonzepte eröffnen den Kommunen neue Möglichkeiten, die Einzelhandelsentwicklung in einer Region aktiv mitzugestalten. Die Erfahrungsberichte aus dem Fragebogen lassen erkennen, dass viele Städte und Gemeinden große Hoffnungen mit diesem Ansatz verbinden. Es gehe nun darum, diese Konzepte weiter zu etablieren und auf eine gesicherte Basis zu stellen.

*„Insbesondere in den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass in der Frage ‚Einzelhandelsentwicklung und Stadtplanung‘ die regionale Perspektive unverzichtbar ist; hier wäre eine Weiterentwicklung des Steuerungsansatzes denkbar und hilfreich.“*

*Stadtplaner, Oberzentrum, über 200.000 Einwohner*

*„Die Kombination zwischen regionalem, übergemeindlichem und kommunalem Einzelhandelskonzept zur örtlichen Feinsteuerung hat sich nicht nur hier bewährt.“*

*Mitarbeiter Bauamt, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Das regionale Einzelhandels- und Zentrenkonzept bietet hier zwar einen Ansatz, der aber meines Erachtens gesetzlich weiter untermauert werden müsste.“*

*Amtsleiter Bauplanungsamt, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

Kritisch wird dagegen die wachsende Bedeutung von einzelfallbezogenen Verträglichkeitsgutachten bewertet. Zum einen bindet die Erstellung solcher Expertisen finanzielle und personelle Kapazitäten der Kommunen. Zum anderen wird die Aussagekraft und Objektivität der gutachterlichen Aussagen angezweifelt.

*„Die einzelfallbezogenen Einzelhandelsgutachten bestätigen in der Regel die Machbarkeit eines Projektvorhabens. Inzwischen muss hinterfragt werden, ob diese Form standardisierter Gutachten noch ein taugliches Instrument für eine Entscheidungsfindung ist.“*

*Stadtentwickler, Oberzentrum, über 200.000 Einwohner*

Die eingegangenen Rückmeldungen verdeutlichen, dass die Fachleute auf kommunaler Ebene den Einzelhandelserlass als wichtiges Element eines fortentwickelten Steuerungsansatzes betrachten. Der Einzelhandelserlass entspricht offenbar dem Wunsch nach einem Dokument, das die relevanten Regelungen und Begriffe zusammenführt und näher erläutert. Angesichts der Dynamik im Einzelhandel wird eine regelmäßige Fortschreibung des Einzelhandelserlasses angeregt. Weiterhin beziehen sich die Anregungen auf einzelne Inhalte des Einzelhandelserlasses. So wird eine Überprüfung oder Konkretisierung der Auflistung zentrenrelevanter Sortimente gefordert. Gleichzeitig kommt die Vorstellung zum Ausdruck, dass diese Liste lediglich als Leitfaden formuliert werden sollte, der die nötige Flexibilität für die Anwendung vor Ort bietet. Von einzelnen Kommunen wird moniert, dass die im Einzelhandelserlass erläuterten Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf die Situation in den Ballungsräumen ausgerichtet sind und eine Anwendung in eher ländlich geprägten Teilräumen des Landes daher mit Schwierigkeiten verbunden ist.

*„Es wäre aus der Erfahrung der vergangenen Jahre heraus wünschenswert, wenn das Land sich zu einer umfassenden Novellierung des Einzelhandelserlasses entschließen könnte. Nicht nur die Neuregelungen des EAG Bau, auch die seit 1996 ergangene Rechtsprechung bedürfen einer aktualisierten zusammenfassenden Darstellung.“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 100.000 – 200.000 Einwohner*

*„Der Einzelhandelserlass samt Sortimentsliste müsste alle fünf Jahr novelliert werden.“*

*Wirtschaftsförderin, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Als Ergänzung zum Einzelhandelserlass wird in mehreren Ausführungen die Erstellung einer Arbeitshilfe als wünschenswerte Unterstützung bezeichnet. Als mögliche Inhalte einer solchen Arbeitshilfe führen die Fachleute aus den Städten und Kommunen unterschiedliche Fragestellungen an. So wird an dieser Stelle erneut der Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ aufgegriffen und die Notwendigkeit nachvollziehbarer Abgrenzungskriterien betont. Außerdem erfolgt der Hinweis auf eine – auch im Hinblick auf die Neuregelungen durch das EAG Bau – erforderliche Klarstellung, wann von „schädlichen Auswirkungen“ gesprochen werden kann. Bei dieser Forderung geht es um die Bestimmung von Schwellenwerten bei der Kaufkraftumverteilung, die räumliche Abgrenzung von Einzugsbereichen oder die Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse.

*„Einfache Praxishilfen – insbesondere für kleine Kommunen – wären wünschenswert.“  
Gemeindeangestellte, Grundzentrum, unter 10.000 Einwohner*

*„Eine Präzisierung und Klarstellung der Begriffe und der Vorgehensweisen ist auf allen Ebenen (Landesplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung) notwendig und wünschenswert.“  
Stadtplaner, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Die Ansiedlung von Lebensmittel-Discountern hat für die Städte und Gemeinden aktuell eine besondere Bedeutung, was sich in einer großen Anzahl von Anmerkungen zu diesem Thema äußert. Insgesamt besteht eine beträchtliche Unsicherheit im Umgang mit entsprechenden Ansiedlungswünschen. Einerseits weisen viele Kommentare mit Nachdruck darauf hin, welche Gefahr die expansive Ausbreitung dieses Betriebstyps für die gewachsenen Zentren bedeuten kann. Andererseits wird durchaus die Möglichkeit gesehen, durch die gezielte Ansiedlung eines Discounters einen Beitrag zur Sicherung der Nahversorgung zu leisten. Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine lenkende Einflussnahme der Kommunen ist die Festschreibung der Verkaufsfläche mit zentrenrelevanten Nebensortimenten. Die Handhabbarkeit solcher Regelungen wird jedoch sehr unterschiedlich beurteilt.

*„Die Nahversorgung wird zunehmend bestimmt durch den Betriebstyp des Discounters, der sich aber immer stärker mit seiner Sortimentsstruktur von einer reinen Nahversorgung weg entwickelt.“  
Stadtentwickler, Oberzentrum, über 200.000 Einwohner*

*„Als problematisch, aber gegenwärtig kaum steuerbar wird die Ausbreitung der Lebensmittel-Discounters angesehen, die hinsichtlich ihres Sortimentes langsam zum ‚kleinen Kaufhaus‘ mutieren und damit zum Beispiel Fachgeschäften das Wasser abgraben.“  
Stadtplaner, Mittelzentrum, 25.000 – 50.000 Einwohner*

*„Problematisch ist die Festlegung von Prozentanteilen zentrenrelevanter Sortimente bei außerhalb der bestehenden Zentren angesiedelten Einzelhandelsbetrieben, insbesondere im Hinblick auf die heutigen Flächenansprüche der Fachmärkte und Discounter. Die Kontrolle der Sortimentskontingente ist kaum möglich.“  
Baudirektor, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Der Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel schlägt sich auch in der Anregung einiger Städte und Gemeinden nieder, die Grenze zur Großflächigkeit bei der Beurteilung von Ein-

zelhandelsvorhaben anzuheben. Nach Meinung dieser Fachleute wird ein Festhalten an der bestehenden Grenze, die laut Rechtsprechung lange Zeit um 700 qm Verkaufsfläche angesiedelt wurde, der tatsächlichen Entwicklung nicht gerecht. In Bezug auf den Umgang mit Lebensmittelmärkten wird weiterhin empfohlen, eine Anpassung der landesweiten Regelungen an das von der Bezirksregierung Köln erarbeitete Merkblatt „Regelungen für Einzelhandelsbetriebe zur Nahversorgung“ zu prüfen.

*„Regelungsansatz der Großflächigkeit (Verkaufsfläche = 700 qm) entspricht im Lebensmittelbereich nicht mehr der Realität.“*

*Stadtentwickler, Mittelzentrum, 50.000 – 100.000 Einwohner*

Über die dargestellten thematischen Schwerpunkte hinaus enthalten die eingegangenen Kommentare zahlreiche weitere Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Lenkung der Einzelhandelsentwicklung. Hierzu zählt beispielsweise das Baurecht auf Zeit, das als eine adäquate Reaktion auf die „Kurzlebigkeit“ von Standorten vorgeschlagen wird. Positive Erfahrungen liegen zur Einrichtung eines Einzelhandelsinformationssystems vor. Solche häufig GIS-gestützten Systeme bilden einen interessanten Baustein einer modernen Einzelhandelspolitik auf regionaler oder kommunaler Ebene, mit dem potenzielle Investoren, Eigentümer und Kunden umfassend über Einzelhandelsnutzungen und die Verfügbarkeit von Ladenlokalen informiert werden können. Schließlich sprechen die Städte und Gemeinden den Wunsch aus, dass die Landesregierung über Förderprogramme und Zuschüsse die Kommunen in die Lage versetzt, die vorliegenden Einzelhandelskonzepte kontinuierlich fortzuschreiben.

#### **4. Fazit und Schlussfolgerungen**

Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte haben im Laufe der letzten Jahre eine weite Verbreitung unter den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden gefunden. Ein solches Konzept wird in sieben von zehn Kommunen bereits genutzt, gegenwärtig erarbeitet oder die Erarbeitung ist zumindest geplant. Insbesondere für die größeren Städte sind solche konzeptionellen Grundlagen mittlerweile als fester Bestandteil der kommunalen Einzelhandelspolitik anzusehen.

Trotz aller Unterschiede in den Ausarbeitungen weisen die kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte im Hinblick auf den Aufbau eine große Vergleichbarkeit auf, sodass sich eine Reihe von Grundelementen ausmachen lässt. Zu diesen Kerninhalten zählt auch die räumliche Festlegung von Standorten als Teil eines Zentrensystems.

Insgesamt ist der Stellenwert kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte bei der Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben als hoch einzustufen. Allerdings scheint es vielerorts immer wieder zu abweichenden Einzelfallentscheidungen zu kommen. So kreuzt nur einer von vier Fachleuten die Kategorie „sehr große Bedeutung“ an. Offensichtlich sind weitere Anstrengungen erforderlich, die Akzeptanz und damit einhergehend die Verbindlichkeit der Konzepte zu erhöhen. Hierzu zählt auch eine geeignete Verzahnung mit dem formellen Steuerungsansatz auf Regions- und Landesebene.

Parallel zur Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte haben seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen an Bedeutung gewonnen. Die in interkommunaler Abstimmung erarbeiteten Konzepte können eine wichtige Ergänzung der konzeptionellen Grundlagen auf örtlicher Ebene darstellen, indem eine gemeinsame Grundhaltung zur zukünftigen Einzelhandelsentwicklung innerhalb der Region hergestellt wird. Zudem kann für kleinere Gemeinden die Mitwirkung an einem regionalen Einzelhandelskonzept eine interessante Alternative zur Erstellung eines eigenständigen Konzeptes sein. So lassen sich beispielsweise durch die Ausarbeitung kommunaler Teilstudien im Rahmen eines regionalen Konzeptes wertvolle Synergieeffekte erzielen.

Die mit dem Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ verbundenen Neuregelungen durch das EAG Bau erfahren durch die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden überwiegend positive Bewertungen. Aufgrund fehlender Erfahrungswerte werden die damit verbundenen Möglichkeiten zur Abwehr zentrenschädigender Einzelhandelsvorhaben jedoch bislang noch zurückhaltend und eher vorsichtig eingesetzt.

Bei der Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche erfolgt eine enge Orientierung am bestehenden Einzelhandelsbesatz. Der Begriff der „Siedlungsschwerpunkte“ war dagegen deutlich weiter gefasst. Im Vergleich der beiden Modelle ergibt sich heute eine einheitlichere Anwendung, die weniger Spielraum für zweifelhafte Interpretationsmöglichkeiten lässt. Somit erscheint es Erfolg versprechend, die Ausgestaltung des Integrationsgebots zukünftig an den Begriff der „zentralen Versorgungsbereiche“ zu koppeln.

Die zentralen Versorgungsbereiche sind zumeist in ein arbeitsteiliges, hierarchisch gestuftes Zentrenmodell eingeordnet. Für einen möglichen Übergang vom Territorial- zum Standorteprinzip bei der überörtlichen Steuerung bietet sich ein Rückgriff auf die obersten Hierarchiestufen an. Klärungsbedürftig erscheint in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob nicht-integrierte Sonderstandorte des großflächigen Einzelhandels als zentrale Versorgungsbereiche verstanden werden können.

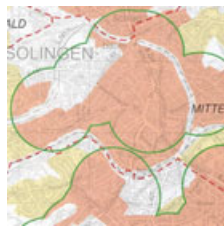
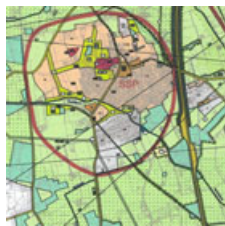
Es dürfte hilfreich sein, wenn die Landesregierung das positive Votum der befragten Kommunen aufgreifen und Kriterien für die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche definieren würde. Diese Vorgaben sollten Leitfaden-Charakter aufweisen und in erster Linie dazu dienen, die Herausbildung eines allgemein anerkannten Begriffsverständnisses zu unterstützen.

Es sollte nicht der Versuch unternommen werden, durch Festlegungen auf Ebene des Landes die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche vor Ort vorwegzunehmen. Dies erscheint weder sinnvoll noch notwendig. Mit Blick auf die bisherige Ausweisungspraxis dürften Fachleute schnell einschätzen können, ob die Abgrenzung einer Kommune als sachgerecht zu beurteilen ist. Um eine abgestimmte Vorgehensweise zu sichern, erscheint weiterhin die gemeinsame Diskussion und beispielhafte Abgrenzung im Rahmen regionaler Einzelhandelskonzepte besonders gut geeignet.

## Abbildungsverzeichnis

|              |                                                                                                                                                              |    |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1  | Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 1)                                                                                          | 6  |
| Abbildung 2  | Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach Gemeindegrößenklassen (Frage 1)                                                               | 7  |
| Abbildung 3  | Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach Regierungsbezirken (Frage 1)                                                                  | 7  |
| Abbildung 4  | Erstellungsjahr der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 1)                                                                                  | 8  |
| Abbildung 5  | Bestandteile der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 2)                                                                                     | 9  |
| Abbildung 6  | Verbindlichkeit der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach Kategorien (Frage 4)                                                                  | 11 |
| Abbildung 7  | Bedeutung der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (Frage 5)                                                                                        | 11 |
| Abbildung 8  | Zusammenhang zwischen Verbindlichkeit und Bedeutung                                                                                                          | 12 |
| Abbildung 9  | Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen                                                                                                       | 14 |
| Abbildung 10 | Umgang mit den Neuregelungen durch das EAG Bau nach Kategorien (Frage 7)                                                                                     | 17 |
| Abbildung 11 | Konzeptionelle Grundlagen für die Bestimmung zentraler Versorgungsbereiche nach Kategorien (Frage 8)                                                         | 19 |
| Abbildung 12 | Art und Detailschärfe der räumlichen Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche (Frage 8)                                                                  | 20 |
| Abbildung 13 | Grundelemente eines arbeitsteiligen, hierarchisch gestuften Zentrenmodells                                                                                   | 22 |
| Abbildung 14 | Haltung gegenüber der Definition von Kriterien für die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche durch das Land Nordrhein-Westfalen nach Kategorien (Frage 9) | 23 |





**Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte / Zentrale Versorgungsbereiche.** Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen. **Fragebogen**

**Bitte um Zusendung von Zentren- und Einzelhandelskonzepten:**

Leider ist eine detaillierte Beschreibung von kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten in einer schriftlichen Umfrage kaum möglich. Daher würden wir uns sehr freuen, wenn Sie uns die relevanten Dokumente zuschicken könnten. Gerne erstellen wir für unsere Auswertungen eine Kopie und senden Ihnen die Unterlagen umgehend zurück.

**Einsendeschluss und Postanschrift:**

Bitte schicken Sie uns den ausgefüllten Fragebogen bis zum **21.10.2005**. Hierzu können Sie den vorbereiteten Rückumschlag verwenden.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und  
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)  
– Umfrage "Einzelhandel" –  
Postfach 101764  
44017 Dortmund

**Weitere Informationen:**

Bei Fragen und Anmerkungen zur Untersuchung wenden Sie sich bitte an Herrn Osterhage vom ILS NRW:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und  
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)  
Frank Osterhage  
Telefon: 0231-9051-216  
Telefax: 0231-9051-155  
E-Mail: frank.osterhage@ils.nrw.de

Dortmund, September 2005

## Teil A: Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

Die Erarbeitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte hat unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. In Kombination mit baurechtlichen Maßnahmen können solche Konzepte die Grundlage für eine aktive, transparente und erfolgreiche Einzelhandelspolitik bieten.

### Frage 1

Liegt für [Name der Gemeinde] ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor?

- ☐ Ja.  
Es liegt ein Konzept vor. Und zwar aus dem Jahr \_\_\_\_\_.
- ☐ Nein.  
Aber zurzeit erfolgt die Erarbeitung eines Konzeptes.
- ☐ Nein.  
Aber für die Zukunft ist die Erarbeitung eines Konzeptes geplant.
- ☐ Nein.  
Auch für die Zukunft ist die Erarbeitung eines Konzeptes nicht geplant.

**Hinweis:** Falls Sie die Frage mit "Nein" beantwortet haben, springen Sie bitte zu Teil B.

Ist eine Fortschreibung des vorliegenden Konzeptes geplant?

- ☐ Ja.  
Es gibt konkrete Planungen für eine Fortschreibung.
- ☐ Ja.  
Eine Fortschreibung ist angedacht.
- ☐ Nein.  
Eine Fortschreibung ist zurzeit kein Thema.

### Frage 2

Welche der folgenden Grundelemente sind Bestandteil des Konzeptes?

- ☐ Darstellung allgemeiner Trends und Rahmenbedingungen
- ☐ Bestandsaufnahme: Analyse der Angebotssituation
- ☐ Bestandsaufnahme: Analyse der Nachfragesituation
- ☐ Aufzeigen von Zielen, Leitlinien oder Leitbildern zur Einzelhandelsentwicklung
- ☐ Räumliche Festlegung von Standorten als Teil eines Zentrumsystems
  - ☐ Standorte zur Sicherung der wohnungsnahen Grund- und Nahversorgung
  - ☐ Standorte für Kerngebiete in der Innenstadt oder in Stadtteilzentren
  - ☐ Standorte für Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten
- ☐ Entwicklung von Kriterien und Verfahren zur Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben

☐ Sonstige Elemente:

---

---

---

---

---

---

---

### Frage 3

Enthält das Konzept eine aus der **örtlichen Situation** in [Name der Gemeinde] abgeleitete Liste mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten?

- ☐ Ja.  
☐ Nein.

### Frage 4

Welche Verbindlichkeit weisen die Aussagen des Konzeptes auf (z. B. Ratsbeschluss)?

---

---

---

---

---

---

---

### Frage 5

Bitte schätzen Sie ein, welche Bedeutung das Konzept für die Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben in [Name der Gemeinde] hat.

sehr große  
Bedeutung

☐

große  
Bedeutung

☐

kaum  
Bedeutung

☐

keine  
Bedeutung

☐

kann ich nicht  
beurteilen

☐

### Frage 6

Ist das kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzept für [Name der Gemeinde] in ein regionales Einzelhandelskonzept eingebunden? Ist eine solche Einbindung geplant?

---

---

---

---

---

---

---

### Teil B: Zentrale Versorgungsbereiche

Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) wurde Mitte 2004 der – bereits aus der Baunutzungsverordnung bekannte – Begriff der "zentralen Versorgungsbereiche" in das Baugesetzbuch eingeführt. Das gemeindenachbarliche Abstimmungsgebot hat dabei eine wesentliche Ergänzung erfahren. Gemeinden können sich nun ausdrücklich auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen (§ 2 Abs. 2 BauGB). Weiterhin sind seitdem bei Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche auch außerhalb der näheren Umgebung zu beachten (§ 34 Abs. 3 BauGB). Mit diesen Änderungen haben sich die Möglichkeiten einer Gemeinde zur Abwehr zentrenschädigender Einzelhandelsvorhaben entscheidend verbessert. Für die Praktikabilität der neuen Regelungen ist es jedoch von großer Bedeutung, den Begriff der "zentralen Versorgungsbereiche" im Rahmen kommunaler Konzeptionen näher zu bestimmen.

### Frage 7

Wie wurden die mit dem Begriff der "zentralen Versorgungsbereiche" verbundenen Neuregelungen durch das EAG Bau (vgl. Erläuterung zu Teil B) in [Name der Gemeinde] bislang aufgegriffen?

---

---

---

---

---

---

---

## Frage 8

Welche konzeptionellen Grundlagen liegen vor, die den Begriff der "zentralen Versorgungsbereiche" für die Situation in [Name der Gemeinde] näher bestimmen?  
(z. B. Rückgriff auf Aussagen im kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept)

---

---

---

---

Wie detailliert ist die räumliche Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche?  
(Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ Namentliche Nennung
- ☐ Textliche Beschreibung
- ☐ Zeichnerische Darstellung über Symbole
- ☐ Zeichnerische Abgrenzung, gebietsscharf
- ☐ Zeichnerische Abgrenzung, parzellenscharf

Bitte beschreiben Sie stichwortartig die Vorgehensweise bei der Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche (Anzahl und Lage der Standorte sowie Kriterien zur Abgrenzung).

---

---

---

---

---

---

## Frage 9

Würden Sie es begrüßen, wenn das Land Nordrhein-Westfalen Kriterien für die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche formulieren würde?

---

---

---

---

## Raum für Ihre Anregungen und Vorschläge

Handel ist Wandel: Um der Dynamik im Einzelhandel Rechnung zu tragen, ist eine ständige Überprüfung der Regelungen zur räumlichen Lenkung der Einzelhandelsentwicklung notwendig. Wir würden uns daher sehr freuen, wenn Sie uns Ihre Anregungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des gegenwärtigen Steuerungsansatzes in Nordrhein-Westfalen mitteilen.

[illegible]

**Wünschen Sie Informationen über die Ergebnisse der Untersuchung?**

Das Ziel dieser Untersuchung besteht in erster Linie darin, den Austausch zu kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten und zur Ausweisung von zentralen Versorgungsbereichen unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen zu unterstützen.

Um entsprechende Informationsangebote erarbeiten zu können, sind wir an Ihren Wünschen sehr interessiert.

- ☐ Ja.  
Ich bin an einer Dokumentation der Untersuchungsergebnisse interessiert.
- ☐ Ja.  
Ich bin an einem Workshop zur Diskussion der Untersuchungsergebnisse interessiert.

**Angaben zur antwortenden Person:**

Um mögliche Rückfragen zu klären, bitten wir Sie um die Angabe folgender Daten:

Name, Vorname, Titel:

---

Institution, Organisation:

---

---

Telefon und Telefax:

---

E-Mail:

---

**Vielen Dank für Ihre freundliche Unterstützung!**



## Impressum

### Verfasser:

Frank Osterhage

### Herausgeber:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und  
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)  
Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung  
Postfach 10 17 64  
44017 Dortmund  
Telefon: +49 (0)231 9051-0  
Telefax: +49 (0)231 9051-155  
E-Mail: [poststelle@ils.nrw.de](mailto:poststelle@ils.nrw.de)  
URL: [www.ils.nrw.de](http://www.ils.nrw.de)

### Kontakt:

Frank Osterhage  
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und  
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)  
Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung  
Postfach 10 17 64  
44017 Dortmund  
Telefon: +49 (0)231 9051-216  
Telefax: +49 (0)231 9051-290  
E-Mail: [frank.osterhage@ils.nrw.de](mailto:frank.osterhage@ils.nrw.de)

ISBN 3-86934-003-6

Dortmund, April 2006

© ILS NRW, 2006. Alle Rechte vorbehalten.

Diese Veröffentlichung darf – auch auszugsweise und in welcher Form auch immer – nur mit schriftlicher Genehmigung des ILS NRW vervielfältigt werden.

Es ist ausdrücklich untersagt, ohne schriftliche Zustimmung des ILS NRW, Kopien dieser Veröffentlichung oder von Teilen daraus an anderer Stelle öffentlich zu präsentieren (z. B. durch "Spiegeln" dieser Datei auf anderen WWW-Servern) oder diese inhaltlich zu verändern.

Die Anfertigung einer beschränkten Anzahl gedruckter Kopien für den persönlichen Gebrauch ist unter der Bedingung der korrekten Nennung der Urheberschaft ohne ausdrückliche Genehmigung des ILS NRW gestattet. Dies gilt auch für die Anfertigung einer beschränkten Anzahl gedruckter Kopien, um diese in den Bestand einer öffentlich zugänglichen und/oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bibliothek zu integrieren.