



# Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im Regionalverband Saarbrücken

## Expertenwerkstatt und Broschüre

**Andrea Hartz**

agl Hartz • Saad • Wendl

Landschafts-, Stadt- und Raumplanung



# Expertenwerkstatt zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im RVSBR, 02. Mai 2018, IHK Saarland

## Aus guten Beispielen lernen – Erfahrungen anderer Regionen

- Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept des Zweckverbands Raum Kassel
- Städteregionales Einzelhandelskonzept STRIKT der Städteregion Aachen
- Regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen





# Expertenwerkstatt zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im RVSBR, 02. Mai 2018, IHK Saarland

Gründe für tiefgreifenden Wandel im Einzelhandel, z.B.:

Discounterexpansion  
/ Filialisierung



Steigende  
Verkaufsflächen



„Grüne Wiese“



Online-Handel



Verändertes  
Konsumverhalten



Demographischer  
Wandel





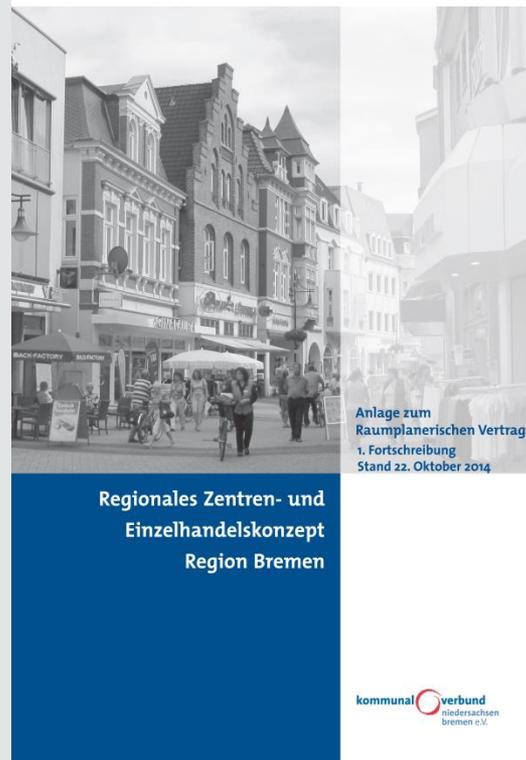
# Expertenwerkstatt zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im RVSBR, 02. Mai 2018, IHK Saarland

## Kommunaler Entwicklungsplan Zentren Kassel



- 1979: erster KEP
- Enthält Leitbild mit 3 Zielen als Grundlage

## Regionaler Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen



- 1999: Start mit „IMAGE-Verfahren“
- Besonderheit: länderübergreifend

## Städteregionales Einzelhandelskonzept (STRIKT) Aachen



- Erarbeitung: 2008
- Freiwillige Bindung der beteiligten Kommunen



# Expertenwerkstatt zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im RVSBR, 02. Mai 2018, IHK Saarland

## Diskutierte Themen in der Gesprächsrunde, u.a.

- Einzelhandelskonzept – Leitziele
- Standortkonzept/ Zentrale Versorgungsbereiche (ZVB)
- Sortimentslisten
- Prüfkriterien und Prüfschemata
- Verträglichkeitsgutachten
- Bilanz ziehen: Monitoring
- Verfahren und Gremien
- Kommunikationsaufgaben
- Risiko-/ Erfolgsfaktoren

**(Wie) Können die vorgestellten Ansätze auf den RVSBR übertragen werden?**

Expertenwerkstatt zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung  
am 2. Mai 2018 bei der IHK Saarland, Saarbrücken

Was können wir aus den Erfahrungen anderer Regionen lernen?  
Inwiefern lassen sich Ansätze und Aspekte übertragen?

**Prüfschema**

Prüfschema verarbeitbar  
- Planungssicherheit  
- Transparenz  
- Verfahrenssicherheit  
- Skalierbare Positionierung

Regionale Anreizkompatibilität

Schwellenwerte definieren, auch unterhalb der größten Grundstücke/ Erweiterungen

Bauplanungsrecht definiert  
Größtes Grundstück (> 800 m²)

Meldung > 800 m² EF  
Sonne Ajllanar.honon

Nicht nur Verkaufsfläche,  
Sondern auch Sortiment,  
Zentralität, Lage,  
Betreiberprofil

Definition "interprete  
Lage" (Anzahl Wohnbevölkerung,  
Erwerbstätige, Nähe von  
ausgewählten Standorten)

Umgang mit der  
Verantwortung bei Klärung  
→ Einzelhaftprüfung

**Verfahren und Gremien**

Verarbeitbarer Verfahrensalgorithmus  
- Positionierung & Kommunikation  
- Prüfkriterien/Aspekte  
- zentrale Aufgabenstellung  
- Skalierbarkeit  
- Skalierbarkeit

"Spielregeln" und  
"Qualitätsanforderungen"  
→ Transparenz, Verfahrenssicherheit  
→ Planungsicherheit

Abschlichtung  
(verhandeln)

Gutachten oftmals mit  
etablierten Experten  
→ Anforderungen  
verändern  
- Untersuchungsumfang  
- AGG Gewerbesteuer, kommunal-  
rechtlich / Kosten VT  
- Veränderte Angebotsbeschreibung  
- Anwaltschaft & Notariat  
- Ausweitung der Zuständigkeit

**Verträglichkeitsgutachten**

Fachberater  
(Kommunen, IHK, Sachverständige)  
bei sich bewährt

"Fachberater" gibt  
Empfehlung ab  
(mehrfachteilig gefasst)

"Abstimmungsgremium"  
→ Bürgermeisterkonferenz

"Moderations-  
ausschuss"  
Schwellenwerte für  
Flächenauswertungen

→ Regional-  
konsens  
(Einstimmig, d.h. alle  
Kommunen)

nur beteiligte Kommunen  
zur Stellungnahme auf-  
fordern (Abstimmungsbedürftig,  
Kommunen, Lage)

**Gewinn- & Saure Positionen**

Positionierung zu  
größtenteils Möbel-  
und Bauflächenmärkten

Einzel-Standorte  
Einkaufswirtschaft  
(Erfolgsbeitrag  
durch den Wohnmarkt)

Im Zuge der Nach-  
verdichtung wird der  
Druck auf Investoren  
höher

Umgang mit  
Erweiterung bestehender  
Standorte / Märkte  
(→ Erweitbarkeit)

Direktvermarktung  
zeitunrelevant?  
(Frühvermarktung)

Stellung der Investoren  
Mehrpriestuschüsse



# Basis für eine interkommunale Abstimmung: GMA-Gutachten für den RVsBR 2017

Zentren- und  
Standortstruktur

zentrale  
Versorgungsbereiche

gemeinsame Ziele der  
Einzelhandelsentwicklung

*notwendig*

gemeinsame  
Sortimentsliste

**interkommunale  
Abstimmung  
auf Basis von**

institutionalisierter  
Verfahrensablauf

*variabel*

einheitliche  
Anforderungen an  
Verträglichkeitsgutachten

Moderationsverfahren

Konsenskriterien



# Gliederung der Broschüre „Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im Regionalverband Saarbrücken“

1. **Zentren- und Einzelhandelsentwicklung als Aufgabe des Regionalverbands**
2. **Aktuelle Situation und zukünftige Herausforderungen**
3. **Instrumente zur Steuerung des Einzelhandels**
  - 3.1 Regionale Konzepte zur Einzelhandelsentwicklung.
  - 3.2 Regionale/interkommunale Sortimentsliste
  - 3.3 Standortkonzept und zentrale Versorgungsbereiche
  - 3.4 Verbindlichkeit und Empfehlungen für die Bauleitplanung
4. **Prüf- und Bewertungsverfahren**
  - 4.1 Einheitliche Prüfkriterien zur Bewertung künftiger Vorhaben
  - 4.2 Einheitliche Standards für Verträglichkeitsgutachten
5. **Abstimmungsverfahren und Koordination**
  - 5.1 Steuerungsgremien
  - 5.2 Moderationsverfahren
6. **Erfolgsfaktoren**
7. **Resümee**



## Zentren- und Einzelhandelsentwicklung im Regionalverband Saarbrücken

Der Regionalverband.  
Verbindet Städte,  
Gemeinden und Menschen.





# Regionale Konzepte zur Einzelhandelsentwicklung

## Typischer Aufbau regionaler EZH-Konzepte

Analyse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anlass und Ziel des regionalen EZH-Konzepts</li> <li>• Analyse               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Angebots-/ Nachfragekomponenten</li> <li>○ Versorgungs- und Entwicklungsperspektiven                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklungsszenarien</li> <li>- Steuerungsstrategien</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
Konzeption
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzeption               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zielsystem</li> <li>○ Standortsystem</li> <li>○ Sortimentsliste</li> <li>○ Ansiedlungsregeln und Prüfkriterien</li> <li>○ Moderationsverfahren</li> </ul> </li> <li>• Ausblick               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Planungsrechtliche Implementierung</li> <li>○ Monitoring und Fortschreibung</li> </ul> </li> </ul>

(Eigene Darstellung nach Steinke 2018: 84)

## StädteRegion Aachen: Beurteilung des STRIKT aus Perspektive von Verwaltung und Politik

	Verwaltung	Politik
+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahrensbeschleunigung</li> <li>• Kommunikation, Transparenz</li> <li>• Planungssicherheit</li> <li>• Verwaltung und Politik arbeiten Hand in Hand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Städtebaulich/ raumordnerisch verträglich</li> <li>• Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen und Verbänden</li> <li>• Geregelt Verfahren, schnelle Abwicklung</li> <li>• Positionierung zu übergeordneten Behörden</li> </ul>
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorgehensweise im Konfliktfall nicht optimal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorgehensweise im Konfliktfall nicht optimal</li> <li>• Kein einheitliches Verständnis</li> <li>• Projekteinstellung während des Bauleitplanverfahrens zu spät</li> </ul>

(Eigene Darstellung nach R. Roelen auf Basis von GMA 2017c)



# Standortkonzept und zentrale Versorgungsbereiche

## Städteregion Aachen: Kriterien zur funktionalen Bestimmung von Stadtteilzentren

<b>Merkmale</b>	<b>Ausprägungen</b>
<b>Kaufkraftbasis</b>	mindestens 8.000 Ew. im Stadtteil/ im Verflechtungsbereich
<b>Städtebauliche Lage</b>	Lage im historischen Ortskern/Zentrale Lage im Stadtteil
<b>Einzelhandelsdichte</b>	mindestens 30 Einzelhandelsbetriebe ansässig
<b>Nahversorgungsfunktionen</b>	mindestens ein Lebensmittelmarkt ansässig
<b>Ergänzende Einzelhandelsfunktionen</b>	Verkaufsflächen in nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten, insgesamt mindestens 1.500 m <sup>2</sup>
<b>Einzelhandelszentralität des Zentrums</b>	Umsatz des ansässigen Einzelhandels entspricht mindestens 20% der Kaufkraftbasis im Stadtteil/ im Verflechtungsbereich

(Eigene Darstellung nach BBE RETAIL EXPERTS 2008: 133)



# Standortkonzept und zentrale Versorgungsbereiche

## Zweckverband Raum Kassel: Ausschnitt aus der Karte „Zentrale Versorgungsbereiche“ (Parzellenscharfe Abgrenzung der ZVB)

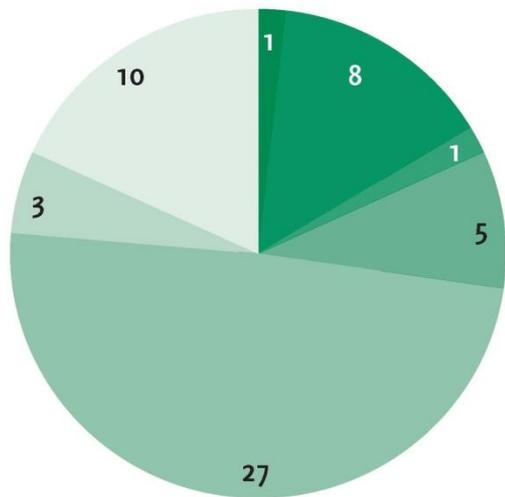


(ZRK 2016, Kartenteil)



# Verbindlichkeiten und Empfehlungen für die Bauleitplanung

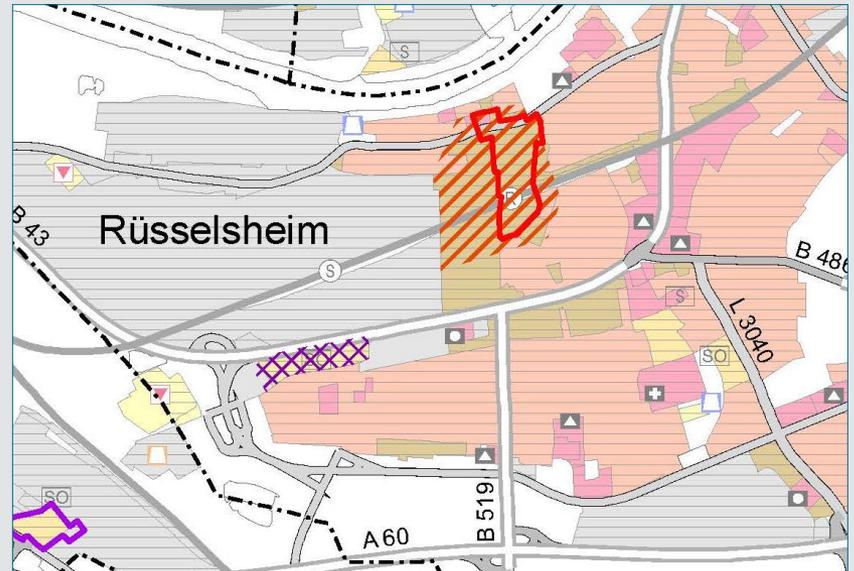
## Häufigkeit rechtlicher Implementierungsformen regionaler Einzelhandelskonzepte



- Regionalplan/Regionaler Flächennutzungsplan
- Regionalplan
- Raumplanerischer Vertrag
- Verbandsbeschluss
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- Keine
- Nicht bekannt

(Eigene Darstellung nach Steinke 2018: 94; eigene Erhebung)

## Regionalverband FrankfurtRheinMain: Ausschnitt aus der Beikarte 2 „Regionaler Einzelhandel“ zum RegFNP 2010



- Versorgungskern
- Zentraler Versorgungsbereich
- Ergänzungsstandort
- Sonstiger Einzelhandelsstandort, Bestand
- von der Genehmigung ausgenommen

(Regionalverband FrankfurtRheinMain 2011)



# Einheitliche Prüfkriterien zur Bewertung künftiger Vorhaben

## Kommunalverband Niedersachsen/ Bremen e.V.: Ansiedlungsregeln

**Ansiedlungsregel 1:** Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sollen ausschließlich in „zentralen Versorgungsbereichen der Region“ angesiedelt werden.

**Ansiedlungsregel 2:** Nahversorgungsprojekte über 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche sollen in den „ZVB“ angesiedelt werden. Außerhalb können sie an „Standorten zur Nahversorgung“ angesiedelt werden.

**Ansiedlungsregel 3:** Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sollen in den „zentralen Versorgungsbereichen der Region“ sowie an „Ergänzungsstandorten für nicht zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte“ sowie bei Bedarf an regional abzustimmenden Einzelstandorten innerhalb der zentralen Siedlungsgebiete angesiedelt werden.

(Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. 2014: 15)

## Zweckverband Raum Kassel: Tabelle zur Überprüfung möglicher Ansiedlungen

Ansiedlung in ... mit ...		Zentrale Versorgungsbereiche				Sonstige Lagen	
		A1-Zentrum	A2-Zentrum	B-Zentrum	C-Zentrum	integr. Lagen/ Nahversorgungs- lagen	Dezentra- le Lage
nahversorgungs- relevantem Kern- sortiment	groß- flächig	✓	✓	○ <sup>1</sup>	○ <sup>1,2</sup>	○	✗
	nicht groß- flächig	✓	✓	✓	✓	○	✗
zentren- relevantem Kern- sortiment	groß- flächig	✓	○	○	✗	✗	✗
	nicht groß- flächig	✓	✓	✓	✓	○	✗
nicht zentren- relevantem Kern- sortiment	groß- flächig	✓	○	○	✗	○ <sup>2</sup>	○ <sup>2</sup>
	nicht groß- flächig	✓	✓	✓	○	○	○

(Eigene Darstellung nach ZRK 2016)

- ✓ Ansiedlung möglich
- Einzelfallprüfung erforderlich
- ✗ Ansiedlung nicht möglich



# Einheitliche Prüfkriterien zur Bewertung künftiger Vorhaben

## Regionalverband Bodensee-Oberschwaben: „Regionaler Konsens“ zu Planvorhaben

Gemeinde	Planvorhaben (Angaben jeweils in m <sup>2</sup> Verkaufsfläche)													
	Einkaufszentren/ Fachmarktzentren			Sortimentschwerpunkt (Einzelbetrieb)										
				Zentrenrelevant			Nahversorgungsrelevant					Sonstige		
ab 5.000	2.500 – < 5.000	< 2.500	ab 2.500	800 – < 2.500	< 800	ab 5.000	2.500 – < 5.000	1.500 – < 2.500	800 – < 1.500	< 800	ab 5.000	800 – < 5.000	< 800	
Oberzentrum														
Mittelzentrum														
Unterkzentrum														
Kleinzentrum														
Ohne zentralörtliche Funktion														

### Realisierung im „Regionalen Konsens“

grundsätzlich möglich („Vorrang“)
  möglich, wenn weitere Kriterien erfüllt sind
  nicht möglich („Ausschluss“)

(Eigene Darstellung nach BBE RETAIL EXPERTS 2010: 79)



# Einheitliche Prüfkriterien zur Bewertung künftiger Vorhaben

## Regionalverband Großraum Braunschweig: Auszug aus dem Kriterienkatalog für EZH- Gutachten

I. Allgemeine Beschreibung des Vorhabens	II. Ermittlung und Beschreibung der Auswirkungen auf Versorgungsstrukturen und Zentralitätsfunktionen
<p><b>1. Beschreibung des Vorhabens</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art des Vorhabens (Neuansiedlung, Erweiterung oder Umstrukturierung)</li> <li>• Klassifikation des Einzelhandels-großprojekts (Einkaufszentrum, SB-Warenhaus, Verbrauchermarkt, Fachmarkt)</li> <li>• Lage und Umfang der beplanten Fläche</li> <li>• Geschossfläche in m<sup>2</sup></li> <li>• Verkaufsfläche in m<sup>2</sup></li> <li>• Sortimentsanteile</li> <li>• erwarteter Umsatz, differenziert nach Sortimenten</li> </ul> <p><b>2. Beschreibung des dem Vorhaben zugrunde gelegten Einzugsbereichs</b></p> <p><b>3. Beschreibung des vorgesehenen Standorts, ggf. einschl. geprüfter Varianten mit Angabe der Auswahlgründe</b></p> <p><b>4. Lagepläne</b></p> <p><b>5. Planzeichnungen des Vorhabens</b></p>	<p><b>1. Konzentrationsgebot</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachweis über die Lage im zentralen Siedlungsgebiet des zentralen Orts</li> </ul> <p><b>2. Integrationsgebot</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachweis eines engen räumlichen und funktionalen Zusammenhangs mit zentralem Versorgungsbereich (gem. § 2 und § 9 Abs. 2a BauGB)</li> <li>• Nachweis über ein vielfältiges und dichtes Angebot an Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen</li> <li>• ....</li> </ul> <p><b>3. Beeinträchtungsverbot und Kongruenzgebot – Auswirkungen auf Versorgungsstrukturen</b> (bei Erweiterungen Betrachtung der Gesamtfläche (Bestand + Erweiterung))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in der Standortgemeinde (Einheits- oder Samtgemeinde)</li> <li>• in Nachbarkommunen</li> <li>• in den übrigen Gemeinden innerhalb des Einzugsbereichs des Vorhabens</li> </ul>

(Eigene Darstellung nach Regionalverband Großraum Braunschweig 2017b: 1/2)

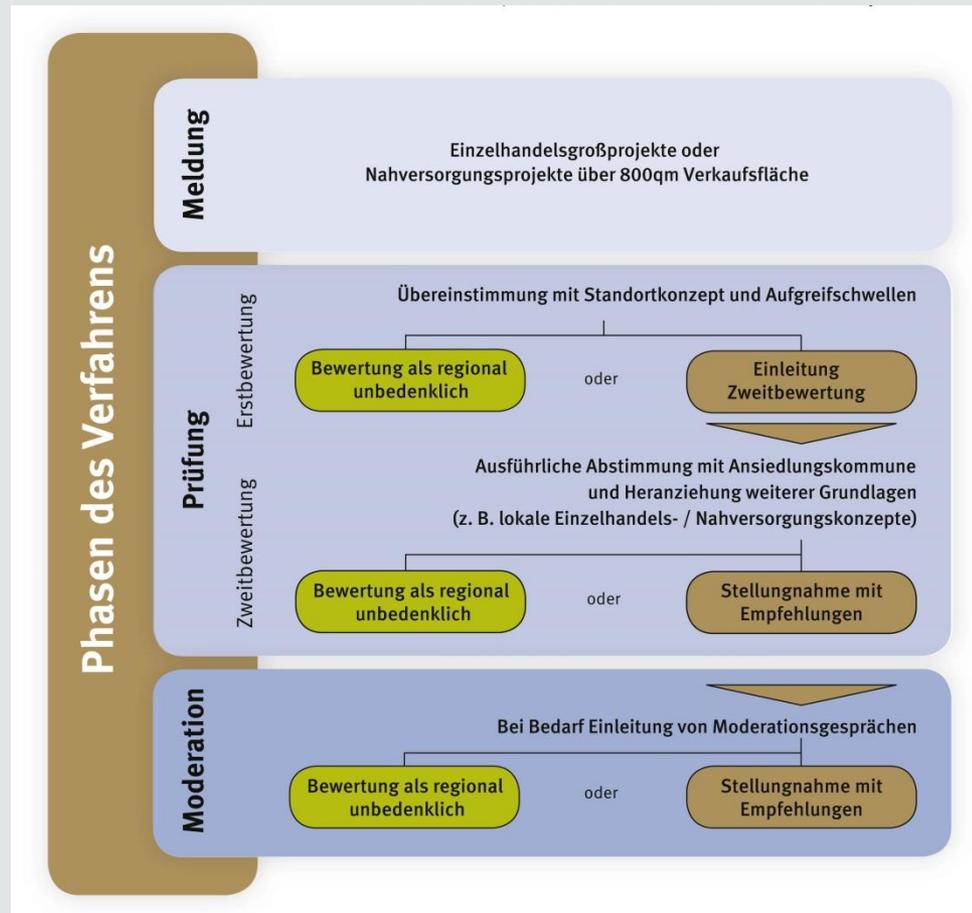


# Moderationsverfahren

## Moderationsverfahren

- Häufig zentraler Bestandteil auf der regionalen Ebene
- Folgen strukturiertem Ablauf, der jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann
- I.d.R.: je mehr Akteure desto mehr Verfahrensschritte
- Bei großen interkommunalen Zusammenschlüssen ggf. sinnvoll, die ersten Prüfschritte z.B. nur mit den potenziell betroffenen Gemeinden und einigen Schlüsselakteuren zu durchlaufen

## Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.: Ablauf des IMAGE-Moderationsverfahrens





# Erfolgsfaktoren

## Erfolgs- und Misserfolgskriterien regional kooperativer Einzelhandelssteuerung

Erfolgsfaktoren	Misserfolgskriterien
<ul style="list-style-type: none"><li>• Positive Vorerfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit</li><li>• Kooperative Planungskultur</li><li>• Gemeinsame Problemsicht und vorhandene Kooperationsbereitschaft</li><li>• Kooperationsmanagement</li><li>• Klar strukturierter Arbeitsablauf</li><li>• Win-win-Orientierung</li><li>• Öffentlichkeitswirksame „Inszenierung“</li><li>• Politik der „kleinen Schritte“</li><li>• Rascher Übergang von der Start- in die Arbeitsphase</li><li>• Hoher Verbindlichkeitsgrad der Festlegungen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bestehende Verteilungskonflikte zwischen den Akteuren</li><li>• Fehlender Mehrwert</li><li>• Mangelnde Bereitschaft, lokale Eigeninteressen zumindest in gewissem Maße zurückzustellen</li><li>• Divergenzen zwischen kurzfristigen Interessen der Wirtschaft (und der Wirtschaftsförderung) und langfristigen Interessen der Entwicklungsplanung</li><li>• Zweifel an der Praxistauglichkeit und der Umsetzbarkeit der Kooperationsergebnisse</li><li>• Zweifel an der Notwendigkeit zusätzlicher Steuerungsinstrumente</li><li>• Ausschließlich übergeordnetes Interesse der Steuerung</li><li>• Fehlende gemeinsame Problemsicht</li><li>• Fehlende bzw. negative Kooperationserfahrungen</li><li>• Einbindung der „falschen“ Akteure ohne Mitwirkungsmotivation</li><li>• Fehlende Würdigung und Unterstützung durch übergeordnete Ebenen (fehlende Wettbewerbe, längere Genehmigungsverfahren etc.)</li></ul>

(Eigene Darstellung nach Steinke 2018: 53)



## Resümee

- Es gibt **viele gute und auf den RVSBR übertragbare Ansätze** zur Steuerung der Zentren- und Einzelhandelsentwicklung
- Mit der **Einrichtung einer regionalen Steuerungsgruppe** kann bereits auf funktionierende Arbeitsstrukturen zurückgegriffen werden
- Nächster möglicher Schritt: **Erarbeitung eines interkommunalen Einzelhandelskonzepts** für den RVSBR
- Ziel: erfolgversprechende Ansätze auf den RVSBR zu übertragen und in einem interkommunalen Einzelhandelskonzept **regionsspezifisch und problemorientiert** auszugestalten
- Darüber hinaus sollten die **übergeordneten Planungsebenen**, d.h. im Saarland die Landesplanung, mit ins Boot geholt werden.

