

Zur räumlichen und funktionalen Steuerung des Einzelhandels

Ein Fallbeispiel aus Flensburg

Das Thema räumliche und funktionale Steuerung des Einzelhandels ist ein Kernthema der Flensburger Stadtplanung. Es handelt sich um eine Daueraufgabe, da sich die Einzelhandelslandschaft ständig in einem rapiden Wandel befindet und ständig neue Standortanforderungen hervorbringt.

Grundzüge der planerischen Steuerung

Dabei geht es im wesentlichen um die Stärkung und Weiterentwicklung der Cityfunktion mit einer oberzentralen Ausstrahlungskraft und um die Sicherstellung einer zukunftsfähigen Nahversorgung in eigens dafür vorgesehenen Nahversorgungszentren in räumlicher Zuordnung zu den Wohnstandorten. ^{1.)}

Daneben sind vor einigen Jahren überwiegend für Fachmärkte und sonstigen großflächigen Einzelhandel zwei Sondergebiete in verkehrsgünstiger Lage ausgewiesen worden, mit denen der Einzelhandel an der Peripherie gebündelt und auch auf diese Weise die oberzentrale Ausstrahlungswirkung der Stadt verbessert werden soll. ^{2.)} Um diese räumliche Bündelungswirkung und eine Zentrenstabilität zu erreichen, ist zugleich ein flächendeckender Ausschluss von Einzelhandel in Gewerbegebieten vorgenommen worden. ^{3.)} Einzelhandelsbetriebe, die verstreut und planerisch ungesteuert in den 70er und 80er Jahren in Gewerbegebiete „eingesickert“ sind, genießen demnach lediglich noch Bestandschutz, neuer Einzelhandel kann hier nicht mehr entstehen.

Das räumliche Entwicklungsmodell ^{4.)} für den Einzelhandel ist ständig auf dem Prüfstand, weil sehr unterschiedliche wirtschaftliche und politische Interessen auf die Standorte einwirken:

- So drängen im Lebensmittelbereich einige Discounter mit immer größeren Verkaufsflächen auch auf Standorte außerhalb der Zentren. Hier wird ein Quantensprung von

derzeit im Mittel 800 m² auf bis zu 1.400 m² Verkaufsfläche vorbereitet und auch außerhalb Flensburgs bereits realisiert. Es scheint so, dass damit eine neue Runde im Wettbewerb zwischen den vollsortimentierten Supermärkten und den Discountern eingeläutet wird.

- Großflächige Einzelhandelsbetriebe (Baumärkte, Möbel, Tierfutter, auch Textilien) drängen mit zunehmend innenstadt- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten nach wie vor auf nicht gebündelte Standorte in Gewerbegebieten. Insbesondere wenn es sich um Brachflächen handelt, auf die sich der Einzelhandel orientiert, ist es oft schwierig die konzeptionellen Grundsätze ^{5.)} einzuhalten, da die Kommunalpolitik an einer zügigen Wiedernutzung von Brachen interessiert ist.
- In den bestehenden „Sondergebieten Einkaufen“ gibt es einen ständigen Expansionsdruck, für den absehbar keine Abschwächung erkennbar ist. Planerisch sind die Verkaufsflächen und Funktionen der Sondergebiete mit ihren großen Fachmärkten festgeschrieben. Auf der Lobbyebene wird jedoch immer wieder versucht, die planerisch definierten und im Rahmen der Projektentwicklung akzeptierten Sondergebietsbeschränkungen aufzuweichen. Die Grundlagen des räumlichen Modells für die Einzelhandelsentwicklung müssen ständig neu vermittelt werden. ^{6.)}

Angesichts dieser Markttendenzen im Einzelhandel gilt es, die stadtwirtschaftlich notwendige Flexibilität in das Entwicklungsmodell für den Einzelhandel einzubringen, ohne jedoch die städtebaulichen und funktionalen Erfolge des bisherigen Einzelhandelskonzepts zu gefährden.

Das Beispiel Nahversorgungszentrum „Friesischer Berg“

Am Beispiel des im Stadtgebiet West liegenden geplanten Nahversorgungszentrum „Friesischer Berg“ soll dargestellt werden, wie mit den Mittelndes Vorhaben- und Erschließungsplans und den Möglichkeiten der städtebaulichen Vertragsgestaltung eine Neuordnung des Einzelhandels innerhalb eines Marktbereichs erreicht werden kann und auf diese Weise die oben genannten Zielsetzungen der räumlichen und funktionalen Steuerung des Einzelhandels (hier:

Schaffung einer zukunftsfähigen Nahversorgung in dem Marktgebiet) umgesetzt werden können.

Das für die Nahversorgung aufgestellte Konzept ^{7.)} gliedert die Stadt in Marktgebiete (Stadtteilbezug), beschreibt für die einzelnen Marktgebiete den bestehenden Versorgungsgrad und leitet einen städtebaulichen Handlungsbedarf ab. Dieser Handlungsbedarf zielt auf das Schließen von Angebotslücken und auf betriebliche Modernisierungen um eine Stabilität der Nahversorgung in dem jeweiligen Marktgebiet sicherzustellen. Die Zielsetzung ist, vorhandene Nahversorgungszentren zu stärken und dort, wo dies aufgrund fehlender räumlicher Möglichkeiten nicht geht, in guter Zuordnung zu den Wohnbereichen ein neues Zentrum an geeigneten Anknüpfungspunkten aufzubauen. Letzteres ist der Fall bei der Planung des neuen Nahversorgungszentrum „Friesischer Berg“ im Marktgebiet West in Flensburg.

Das Gelände für das Vorhaben wurde ursprünglich durch eine Weiterbildungseinrichtung genutzt, die an dem Standort aufgegeben wurde. Es befindet sich im südlichen Bereich der zugeordneten Wohnbereiche unmittelbar an der Wohnsammelstraße und einer übergeordneten Hauptverkehrsstraße.



Heute gibt es im Marktgebiet eine Agglomeration kleiner Anbieter am Ochsenmarkt, etwa 500 m nördlich des Standortes für das geplante neue Nahversorgungszentrum. Der Ochsenmarkt hat eine wichtige Funktion für den Stadtteil, kann aber von seiner Ausstattung (Fehlen eines Vollsortimenters oder Discounters, fehlender Parkraum) nicht dazu beitragen, dass die fortschreitende Abwanderung von Kaufkraft aus dem Marktgebiet gestoppt wird. Ursprüngliche Überlegungen, den Ochsenmarkt durch die Ansiedlung eines

Frequenzbringers zu stärken, sind aufgrund der räumlichen und eigentumsrechtlichen Bedingungen gescheitert.

Der weitere Einzelhandel liegt verstreut in dem Marktbereich und entspricht nicht mehr den modernen Anforderungen an eine Nahversorgung.

So besteht im Marktbereich ein Vollsortimenter (Sky/ Coop) der auf 1.150 m² Verkaufsfläche in einem Gebäude aus den 70er Jahren in nicht integrierter Lage derzeit einen wichtigen Beitrag zur Nahversorgung leistet. Die Situation wird von dem Betreiber für einen Vollsortimenter jedoch als nicht zukunftsfähig beurteilt (Größe, Präsentation, Parkplätze).

Weiter sind in nichtintegrierter Lage in unzulänglichen Räumlichkeiten (veraltet, schlecht erschlossen etc.) drei Discountbetriebe vorhanden. Aldi auf 440 m² Verkaufsfläche und zwei Plusmärkte auf 450 m² und 480 m² Verkaufsfläche. Auch diese Märkte sind nicht zukunftsfähig.

Schließlich ist im Bereich des geplanten Nahversorgungszentrums ein moderner Lidl-Markt mit 770 m² Verkaufsfläche vorhanden, von dessen langfristigem Bestand als einzigem Einzelhandelsbetrieb in dem Marktbereich ausgegangen werden kann.



Rein von der vorhandenen Verkaufsfläche betrachtet, ist der Marktbereich ausreichend versorgt. Trotzdem ist die Kaufkraftbindung aufgrund der veralteten Betriebsstätten und der zersplitterten Lage rückläufig, sodass die Gefahr der weiteren Erosion der Angebotsqualität besteht. Hier setzt die planerische Frage an, wie die Nahversorgung zukünftig wieder verstärkt in dem Marktbereich selbst unter Bereitstellung guter Standortbedingungen für die vorhandenen Betriebe in integriertem Zusammenhang auf zeitgemäßem Niveau sichergestellt werden kann.

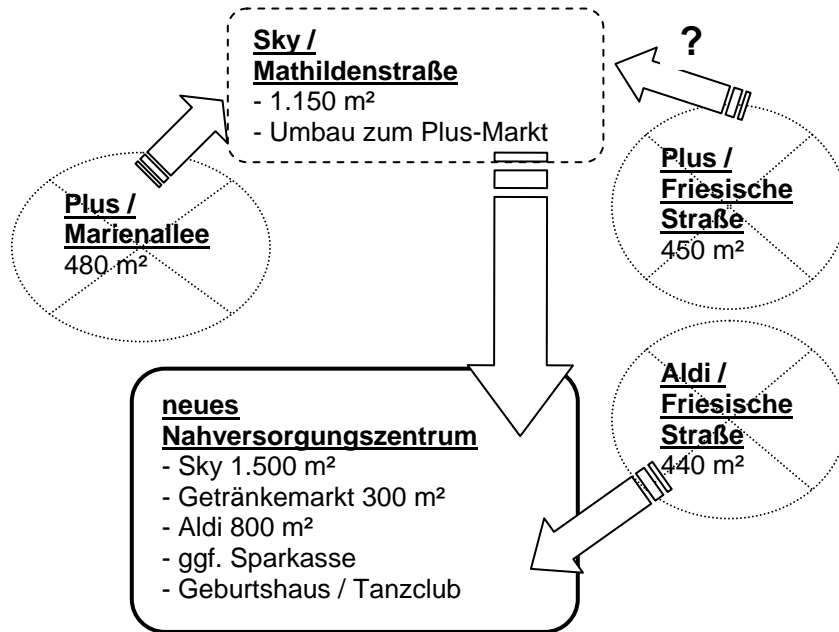
Politische und planerische Hürden für das Projekt

Die politischen und planerischen Hürden, die das Vorhaben nehmen sollte, wurden von Anfang an sehr hoch gehängt. Im Aufstellungsbeschluss ^{8.)} zu dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan sind die planerischen Eckpunkte als Abwägung der Chancen und Risiken, die mit dem Projekt verbunden sind, definiert.

Zur Vermeidung eines ungezügelter Flächenzuwachses und damit verbundener „Kannibalisierungstendenzen“ sollen keine neuen Marktteilnehmer in den Marktbereich eindringen, sondern sich die vorhandenen Betriebe durch eine Umzugskette neu aufstellen. Der Flächenzuwachs ist für das Marktgebiet auf 1.300 m² begrenzt. Die Umzugskette setzt sich wie folgt zusammen:

In dem neuen Nahversorgungszentrum „Friesischer Berg“ entstehen 1.500m² Verkaufsfläche neu für einen Vollsortimenter (Sky/Coop) und 800 m² Verkaufsfläche für einen Discounter (Aldi). Plus gibt seine beiden bisherigen Standorte auf und bezieht die von Sky/Coop bisher genutzten Räumlichkeiten mit 1.150 m² Verkaufsfläche und baut sie zu einem modernen Discounter aus. Für die zwei Altstandorte von Plus und dem Altstandort Aldi wird eine lebensmittel- und nahversorgungsrelevante Folgenutzung ausgeschlossen. Der Lidl-Standort bleibt unverändert bestehen.

Die planerischen Eckpunkte sind sehr hoch angesetzt und stellen den Vorhabenträger vor eine große Aufgabe. Das Vorhaben wurde politisch sehr kontrovers diskutiert, weil die Sorge besteht, dass der Ochsenmarkt die Neubildung eines Nahversorgungszentrums nicht überleben wird. Nur ist allen



Beteiligten auch klar, dass der Ochsenmarkt aufgrund der sinkenden Kaufkraftbindung des Marktbereichs auch unter Status-quo-Bedingungen weiter an Attraktivität verlieren wird. So wurde beschlossen, für die städtebauliche und funktionale Aufwertung des Ochsenmarktes (zusätzliche Parkplätze) einen Betrag in Höhe von 450 Tsd.€ zur Verfügung zu stellen, an welchem sich die Vorhabenträgerin mit einer Summe in Höhe von 100.000 € beteiligt.

Eckpunkte für den Durchführungsvertrag

Die geforderten planerischen Eckpunkte galt es in dem Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan abzusichern. Hierfür justiziable Regelungen zu finden, die „Schlupflöcher“ ausschließen, stellte die Stadtplanung und den Vorhabenträger erneut auf eine harte Bewährungsprobe. Insbesondere war es schwierig, an den bisherigen Plus- und Aldi-Standorten eine Folgenutzung mit nahversorgungsrelevantem Einzelhandel auszuschließen, da es sich um bestandsgeschützte Nutzungen handelt, die zudem noch durch Miet- und Pachtverträge mit Dritten abgesichert sind. Folgende Lösungen wurden gefunden:

- Um sicherzustellen, dass Plus seinen Betrieb tatsächlich von den beiden bisherigen Standorten an den ehemaligen Standort von Sky/Coop verlagert, wird der Vorhabenträger in dem Durchführungsvertrag verpflichtet, einen entsprechenden langfristigen Untermietvertrag

- zwischen Sky/Coop und Plus vorzulegen. Um diesen Vertrag zu erhalten, muss der Vorhabenträger Modernisierungsinvestitionen in erheblichem Umfang an dem neuen Plusstandort tätigen.
- Für die beiden Altstandorte von Plus und den Altstandort von Aldi muss der Vorhabenträger durch die Vorlage von Erklärungen der Grundeigentümer, die durch die Übernahme entsprechender beschränkt persönlicher Dienstbarkeiten grundbuchlich gesichert sind, nachweisen, dass eine Folgenutzung durch nahversorgungsrelevanten Einzelhandel künftig ausgeschlossen ist.
 - Weiter wird der Vorhabenträger in dem Durchführungsvertrag verpflichtet, für die Stabilisierung des Ochsenmarktes den o.g. Betrag in Höhe von 100.000 € bereitzustellen. Zur Sicherung dieser Verpflichtung muss er vor Erteilung der Baugenehmigung für das neue Nahversorgungszentrum eine entsprechende Bürgschaft übergeben.
 - Schließlich wird der Vorhabenträger verpflichtet, den durch die Neuerrichtung des Nahversorgungszentrums erforderlichen Ausbau von öffentlichen Straßen einschließlich der Errichtung einer neuen Lichtsignalanlage auf seine Kosten auszuführen und auch die Kosten für den Betrieb der zusätzlichen Lichtsignalanlage zu übernehmen. Zur Absicherung dieser Verpflichtung muss der Vorhabenträger eine weitere Bürgschaft vor Erteilung der Baugenehmigung für das neue Nahversorgungszentrum übergeben.

Bei diesen Vorgaben ging es nicht nur um das Vorhaben der Errichtung eines neuen Nahversorgungszentrums selbst, sondern um die Neuaufstellung und Modernisierung des örtlichen Einzelhandels in dem gesamten Marktgebiet. In den Verhandlungen ist es gelungen, die genannten Eckpunkte mit dem Vorhabenträger zu vereinbaren.

Der Vorhabenträger wiederum hat in zähen Verhandlungen alle Beteiligten Marktteilnehmer und Grundeigentümer auf das Ringtauschkonzept festlegen können. Dies ist sicher eine enorme Leistung, die aber auch nur aufgrund eines starken planerischen „Korsetts“^{9.)} zustande kommen konnte. Bei den Marktteilnehmern hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass letztlich nur auf der Grundlage von kooperativen Modellen eine „win – win Situation“ entstehen kann.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan als Steuerungsinstrument

Der Durchführungsvertrag ist unterschrieben worden, der vorhabenbezogene Bebauungsplan im Dezember 2007 vom Rat der Stadt Flensburg als Satzung beschlossen worden. Der B-Plan hat damit insgesamt eine vierjährige Planungsphase mit harten, öffentlich ausgetragenen Kontroversen durchlaufen.

Das Instrument des Vorhaben- und Erschließungsplanes hat sich hier als sehr geeignet erwiesen. Über den Durchführungsvertrag lassen sich über § 9 BauGB hinausgehende Sachverhalte regeln, die zwar alle mit dem Vorhaben in sachlichem Zusammenhang stehen, aber nicht den zwingend räumlichen Bezug haben müssen und auch über den klassischen Kanon städtebaulicher Festsetzungsmöglichkeiten hinausgehen.

Die Gestaltungsziele eines solchen Verfahrens setzen einen Vorhabenträger voraus, der die komplexen Strukturen eines solchen Vorhabens mit ins Kalkül zieht, und der mittel- und langfristig im Rahmen seines eigenen Portfoliomanagements plant. In Flensburg ist es bei diesem Beispiel gelungen. Es wird ein auch architektonisch ansprechendes neues Nahversorgungszentrum entstehen.

Anmerkungen / Quelle

- 1.) Zentrenkonzept Flensburg, Flensburg Febr. 2006, erstellt durch die Bulwin Gesa AG
- 2.) Es handelt sich um den Fördepark im Süden der Stadt mit 35.000 m² Verkaufsfläche und um den Citti-Park im Westen der Stadt mit ca. 8.000 m² Verkaufsfläche.
- 3.) Zu diesem Punkt ist die Rechtmäßigkeit durch ein richterliches Urteil (Meesenburg) festgestellt worden.
A. Knak
- 4.) Leitlinien für die räumliche Steuerung der Einzelhandelsfunktionen in Flensburg Aug. 2002 Fortschreibung der „Leitlinien für die räumliche Steuerung der Einzelhandelsfunktionen in Flensburg“, September 2007
- 5.) ebenda
- 6.) Flensburger Tageblatt vom 07.08.07
– Citti-Markt auf Wachstumskurs
- 7.) s. Ziff. 1
- 8.) „Nahversorgungszentrum „Friesischer Berg“
Vorhabenbezogener B-Plan (VEP 22)
Aufstellungsbeschluss vom 15.02.2005
- 9.) Schon im Aufstellungsbeschluss sind die Rahmenbedingungen über denen das Projekt eine Realisierungschance erhält – dezidiert aufgeführt.

Dr. Ing. Peter Schroeders ist Fachbereichsleiter bei der Stadt Flensburg.
Alexandra Knak ist Justiziarin bei der Stadt Flensburg.