Stadt Lünen

VERWALTUNGSVORLAGE VL-50/2020

ERSTELLT DURCH	ERSTELLT AM	SITZUNGSTEIL
Stadtplanung	11.03.2020	öffentlich

GREMIUM	STATUS	TERMIN	EINLADUNG	TOP
Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt	vorberatend	16.06.2020	3/20	
Rat der Stadt Lünen	beschließend	25.06.2020	2/20	4

BEZEICHNUNG DES TAGESORDNUNGSPUNKTES

Regionales Einzelhandelskonzept (REHK) für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche; 3. Fortschreibung 2020

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die Kosten für die 3. Fortschreibung und auch die gutachterliche Begleitung in den Jahren 2018 und 2019 durch das Büro Junker + Kruse (Dortmund) belaufen sich auf insgesamt 18.921 €. Der von den beteiligten Kommunen zu tragende Finanzierungsanteil wurde entsprechend dem in der Geschäftsordnung festgelegten Kostenverteilschlüssel (zur Hälfte auf die Zahl der Kommunen und zur Hälfte gemäß dem Einwohneranteil) verteilt. Auf die Stadt Lünen entfallen anteilige Kosten in Höhe von 705,82 €. Die Zahlungen für 2018 und 2019 sind bereits erfolgt. Die Kosten für die gutachterliche Begleitung in 2020 stehen noch nicht fest. Es wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Stadt Lünen sich auf ca. 450,00 € belaufen wird.

Hervorzuheben ist, dass sich die IHK zu Dortmund, die IHK Mittleres Ruhrgebiet, die Südwestfälische IHK zu Hagen und die IHK Nord Westfalen in Gelsenkirchen auf freiwilliger Basis finanziell beteiligt haben.

INKLUSIONSVERTRÄGLICHKEIT

Keine direkten Auswirkungen

KLIMAVERTRÄGLICHKEIT

Keine direkten Auswirkungen

BESCHLUSSVORSCHLAG

Der Rat der Stadt Lünen stimmt der 3. Fortschreibung 2020 des „Regionalen Einzelhandelskonzeptes (REHK) für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ – vorbehaltlich der endgültigen Beschlussfassung durch den Arbeitskreis in seiner nächsten Sitzung – zu und beauftragt die Verwaltung, im Arbeitskreis REHK auf dieser Grundlage zu arbeiten.

Der Bürgermeister

SACHDARSTELLUNG

Hintergrund

Der Einzelhandel ist eine prägende Nutzung unserer Städte. Vor allem aber bestimmt er - im Sinne der Europäischen Stadt - das Bild der städtischen Zentren und ist die Basis für ein pulsierendes öffentliches Leben sowie Ansatzpunkt für weitere zentrumsbildende Einrichtungen und Angebote (u.a. öffentliche und private Dienstleistungen, Gastronomie und kulturelle Angebote). Demgegenüber standen und stehen die Entwicklung und die Erweiterung von zentrentypischen Einzelhandelsangeboten an dezentralen Standorten mit der Gefahr einer zentrenschwächenden, wenn nicht gar -schädigenden Wirkung. Diese räumliche Schieflage führte in den Zentren u.a. zu einer abnehmenden Angebotsbreite und einem zum Teil geringen Angebotsniveau durch uniforme, kurzlebige Geschäftstypen. Die jeweiligen Auswirkungen sind dabei i.d.R. nicht nur in den Standortgemeinden selbst, sondern auch in benachbarten (Innen-) Städten spürbar. Verschärft wird diese Situation durch die starke Zunahme der Bedeutung des Onlinehandels und einem Rückgang des inhabergeführten Einzelhandels.

Dieser Entwicklung wollen eine Reihe von Städten und Gemeinden im Östlichen Ruhrgebiet nicht tatenlos zusehen und so wird das gemeindeübergreifende Konzept zur gemeinsamen Regelung der Einzelhandelsentwicklung, das "Regionalen Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche" (REHK), nun zum dritten Mal zusammen mit den entsprechenden Landkreisen, Bezirksregierungen, Industrie- und Handelskammern, Einzelhandelsverbänden und dem Regionalverband Ruhr mit Unterstützung des Landes NRW fortgeschrieben. Als gemeinsam getragene Entscheidungsgrundlage dient es vor allem auch dazu, zu verhindern, dass die einzelnen Gemeinden gegeneinander ausgespielt werden können.

Das Konzept hat sich in der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit zahlreichen großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Kooperationsraum in einer Vielzahl von Fällen bewährt. Es besteht nunmehr seit dem Jahre 2000. Da aber sowohl die demografischen, die ökonomischen wie auch die rechtlichen Rahmenbedingungen Veränderungen unterliegen, ist eine Fortschreibung in regelmäßigen Abständen erforderlich. Diese erfolgten zuletzt in den Jahren 2007 und 2013.

Interkommunale Vereinbarung und Regionaler Konsens

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor des REHK ist der begleitende Arbeitskreis (Plenum), dem 24 Kommunen, fünf Industrie- und Handelskammern, drei Kreise, zwei Bezirksregierungen sowie die Einzelhandelsverbände Westfalen-Münsterland, Westfalen-West und Ruhr-Lippe sowie der Regionalverband Ruhr (RVR) angehören. Er wird als wichtige Informationsplattform für regional- und stadtentwicklungsplanerische Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einzelhandelssteuerung im Allgemeinen sowie im Kooperationsraum im Speziellen geschätzt. Hier werden alle regional relevanten Einzelhandelsvorhaben regelmäßig vorgestellt und erörtert.

Ziel der Kooperation ist eine abgestimmte Ansiedlungsplanung bei regional bedeutsamen Einzelhandelsvorhaben in der Region. Dabei geht es nicht darum den Wettbewerb zu verhindern. Vielmehr soll er einvernehmlich an Standorte gelenkt werden, die aus Sicht der Stadtentwicklung zu befürworten sind. Die beteiligten Kommunen haben dazu am 29.06.2001 eine entsprechende Interkommunale Vereinbarung getroffen, die Grundlage des gemeinsamen Handelns ist. Die übergeordnete Zielstellung umfasst

- die Stärkung der innerstädtischen Zentren,

- die Stärkung der Stadtteilzentren mit ihrer Grundversorgung,
- die Notwendigkeit eines ergänzenden Versorgungsnetzes von Sondergebieten mit nicht-zentrenrelevanten Angeboten an ausgewählten Standorten auch außerhalb der Zentren zu akzeptieren und
- eine aktive Flächenpolitik, um mit marktwirtschaftlichen Mitteln Investitionen in die städtebaulich geeigneten (integrierten) Standorte zu lenken.

Wichtig dabei ist die Verabredung, immer dann einen „Regionalen Konsens" mit betroffenen Nachbargemeinden zu suchen, wenn ein Einzelhandelsvorhaben infolge seiner Größe und seines Standortes überörtliche Auswirkungen erwarten lässt. Dabei werden bewusst hohe Anforderungen an die Standortqualität eines Vorhabens festgelegt, während eine quantitative Begrenzung von Entwicklungsspielräumen nur in wenigen Ausnahmefällen vorgesehen ist.

Erfahrungen

In der Praxis werden die regional bedeutsamen Einzelhandelsvorhaben regelmäßig interkommunal in dem REHK-Arbeitskreis unter den beteiligten Kommunen, den Behörden und Interessenverbänden erörtert und abgestimmt. Darüber hinaus diskutiert der Arbeitskreis auch allgemein fachspezifische Fragen zu rechtlichen und städtebaulichen Aspekten des Einzelhandels.

Neben der Abstimmung zwischen den beteiligten Kommunen zu einzelhandelsrelevanten Fragen auf der Grundlage des REHK werden bei entsprechendem Anlass Stellungnahmen zu Entwicklungen und Einzelhandelsprojekten außerhalb des Kooperationsraumes abgegeben. Auch im Rahmen von Beteiligungen in Gesetzgebungsverfahren (z. B. Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan großflächiger Einzelhandel, Entwurf Einzelhandelserlass) gibt der REHK-Arbeitskreis Stellungnahmen ab.

Als Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen sich festhalten:

- Das REHK ist ein bewährtes, informelles Instrument zur Einzelhandelssteuerung in der Region.
- Das REHK wirkt disziplinierend in den Kommunen wie auch im Kooperationsraum.
- Das REHK ist eine wichtige Argumentationshilfe gegenüber Ansiedlungsinteressenten/ Investoren/ Projektentwicklern bei der Einordnung von Ansiedlungsvorhaben.
- Das REHK versetzt die Kommunen in eine stärkere Position gegenüber Ansiedlungsinteressenten. Da für alle die gleichen Rahmenbedingungen gelten, können die Kommunen nicht gegeneinander ausgespielt werden (Eindämmung von „Dumping-Wettbewerb").
- Gemeinsame Stellungnahmen zu Projekten außerhalb des Kooperationsraumes sowie zu Gesetzgebungsverfahren stärken die Position der einzelnen Kommunen.

Darüber hinaus tragen die regelmäßigen Zusammenkünfte im Plenum zu

- einem fachlichen Austausch im Hinblick auf Einzelhandelsentwicklungen sowie
- einer Schärfung des Bewusstseins für „Regionales" und regional wirkende Vorhaben im Allgemeinen und
- einer frühzeitigen Information über geplante Vorhaben/ Projekte in der Region im Besonderen bei.

Das Institut für Städtebau und Wohnungswesen (München) plant im Frühjahr 2020 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und unterstützt und gefördert vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in seiner kommenden Publikation eine Sammlung von Best-Practice-Beispielen mit aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung zu veröffentlichen. Das Institut hat sich bereit erklärt, das REHK als beispielgebendes Projekt für erfolgreiche interkommunale Kooperationen in die Publikation einzubeziehen und als Textbeitrag herauszugeben.

Bisherige Fortschreibungen

Eine erste Fortschreibung des REHK wurde rund fünf Jahre nach der Gründung im Jahr 2007 vorgenommen. Dabei waren geringfügige Änderungen notwendig, bei denen der Schwerpunkt auf der Aktualisierung der Grundlagen sowie einer ersten Evaluation der verabredeten Verfahren lag.

Die zweite Fortschreibung im Jahr 2013 beinhaltete die Einführung einer Geschäftsordnung, eine neue Definition der Standortstruktur, modifizierte Sortimentslisten sowie die ersten Weiterentwicklungen von Prüfkriterien beim Regionalen Konsensverfahren.

Fortschreibung 2020

Bereits im Vorfeld der 3. Fortschreibung hat eine intensive Auseinandersetzung mit einzelnen spezifischen Fragen und Konstellationen vor dem Hintergrund der vereinbarten Inhalte, Kriterien und Regeln des REHK sowohl im Rahmen von Unterarbeitsgruppen als auch im Plenum stattgefunden. Im Vordergrund stand dabei die Handhabbarkeit der Prüfkriterien zu gewährleisten und ihre Wirkung unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des REHK zu schärfen.

Ziel der aktuellen Fortschreibung ist es, zum einen Veränderungen demografischer und ökonomischer Rahmenbedingungen sowie der Einzelhandelssituation in der Region aufzuzeigen und zum anderen eine praxisorientierte Nachjustierung, die insbesondere die Aspekte Umgang mit Einzelhandelsagglomerationen und dem Instrument der Billigung im Rahmen des Regionalen Konsens zum Inhalt hat, vorzunehmen. Neben den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb des Kooperationsraums werden die aktuellen Veränderungen auf Landesebene, insbesondere in Form des ab dem 06. August 2019 geltenden LEP NRW, im Rahmen der Fortschreibung berücksichtigt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Änderungen der vorliegenden Fortschreibung dargestellt und erläutert. Zur weiteren inhaltlichen Information wird auf das Konzept verwiesen (s. Anlage).

<u>Konsequente Anwendung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums</u>

Hinsichtlich einer nachhaltigen Umsetzung der Ziele und Steuerungsregeln des REHK bedarf es einer konsequenten Anwendung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums bei der Steuerung des nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Einzelhandels. Insbesondere Festsetzungen zur Steuerung des Einzelhandels im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung (Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen) dienen einer zielgerichteten Sicherung und Stärkung zentraler Versorgungsbereiche. Dazu gehören insbesondere der Ausschluss von (vor allem nahversorgungs- und zentrenrelevantem) Einzelhandel in Gewerbegebieten sowie die Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten.

Einzelhandelsagglomerationen

Bezüglich der Steuerungsregelungen zu Einzelhandelsagglomerationen wird im Rahmen der Fortschreibung ergänzt, dass die Kommunen - analog der Regelungen im LEP - dem Entstehen und der Verfestigung von Einzelhandelsagglomerationen durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten entgegenwirken müssen. Zusätzlich wird aufgegriffen, dass Vorhaben in bestehenden Einzelhandelsagglomerationen liegen können, dass solche aber auch durch das Hinzutreten eines Einzelhandelsbetriebes erst entstehen können und dass ein Vorhaben eine komplette Neuansiedlung einer Einzelhandelsagglomeration bewirken kann.

Ergänzend zu dieser Steuerungsregel wurde ein neu formuliertes Prüfkriterium ergänzt, dass auch eine Definition zur Einzelhandelsagglomeration, eine Abgrenzung des Begriffs zum Begriff des Einkaufszentrums sowie praxisorientierte Fallkonstellationen beinhaltet.

Scoping

Zeichnen sich im Verfahren zur Erlangung des regionalen Konsens' Konflikte zwischen der Standortkommune und betroffenen Mitgliedskommunen ab, hat sich in der Vergangenheit die bilaterale oder multilaterale Abstimmung, ggf. unter Hinzuziehen der Vorsitzenden des REHK als Moderatoren, bewährt.

Dieses Vorgehen soll mit der vorliegenden Fortschreibung in Form eines frühzeitigen Scoping-Termins konkretisiert werden. Dieser kann zum einen bereits im Vorfeld der Erarbeitung einer städtebaulichen Wirkungsanalyse zu einem Vorhaben bzw. des Antrages auf Regionalen Konsens stattfinden, um bereits frühzeitig Eckpunkte und Eingangsparameter einerseits und die methodische Vorgehensweise andererseits abzustimmen. Zum anderen ist eine Abstimmung auch aufgrund der Ergebnisse einer vorliegenden städtebaulichen Wirkungsanalyse bzw. deren Diskussion im Plenum denkbar. Ziel des Scoping ist

- die Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit des anstehenden Verfahrens
- das Herausstellen von sowie die Konzentration auf wesentliche Aspekte, die für die nachfolgenden Entscheidungen von hoher Wichtigkeit sind;
- ein Einvernehmen unter den beteiligten Akteuren über den Umfang des Untersuchungsrahmens herzustellen.

Das Plenum soll über das Ergebnis eines Scoping-Termins informiert werden. Es entfaltet eine Bindungswirkung für das weitere Verfahren im Umgang mit dem jeweiligen Vorhaben.

Billigung

Das Instrument der Billigung wurde bereits in der 2. Fortschreibung des REHK (2013) praxisorientiert eingeführt, da festgestellt wurde, dass in einzelnen Fällen Abweichungen von einzelnen Prüfkriterien bei Modifizierung eines Vorhabens „geheilt" werden können. Da jedoch in der Praxis Unsicherheit bei der Anwendung bestand, wurde das Instrument konkretisiert und festgelegt, unter welchen Fallkonstellationen eine Billigung möglich ist und welche Abweichungen von Prüfkriterien einer Billigung widersprechen.

Verjährung eines Regionalen Konsenses

Wird ein Vorhaben nicht binnen drei Jahren nach Erteilung des Regionalen Konsenses umgesetzt ist im Arbeitskreis ggf. eine Verlängerung um maximal weitere drei Jahre möglich. Diese ist unter Berücksichtigung der aktuellen Prüfkriterien zu begründen und belegen. Bei gra-

vierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen kann hier ggf. auch eine Aktualisierung einer zu Grunde gelegten Wirkungsanalyse notwendig werden.

Marktsättigung

Vor dem Hintergrund der stetig ansteigenden Verkaufsflächen bundesweit sowie auch geplanten, insbesondere großflächigen, regionalbedeutsamen Einzelhandelsentwicklungen in den Kommunen im östlichen Ruhrgebiet, beispielsweise im Möbelsektor und damit verbundenen Anträgen für einen regionalen Konsens, lebt immer wieder die Frage auf, ob der wahrgenommenen Sättigung des Marktes durch besondere Steuerungsansätze im Rahmen des REHK begegnet werden sollte.

Im Rahmen ausführlicher Diskussionen im Plenum wurden daher insbesondere zwei mögliche Ansätze zur Steuerung des nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels diskutiert:

1. Einführung einer 20 %-Schwelle (als maximale Obergrenze) für Umsatzumverteilung von nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten bei Ansiedlungen von regional bedeutsamen Vorhaben mit dem Kernsortiment Möbel.

2. Ermöglichen von regionalen Standorten auf Grundlage regionaler Kooperationen von einzelnen Kommunen (Grund-, Mittelzentren), z.B. Lünen, Selm, Waltrop, Werne.

Als Ergebnis dieser Diskussionen ist festzuhalten, dass beide Ansätze umstritten sind und keinen einstimmigen Zuspruch finden. Der Aspekt einer 20 %-Schwelle für die Umverteilung von nicht-zenrenrelevanten Kernsortimenten wird als eine Selbstbeschränkung innerhalb Mitgliedkommunen angesehen, die in der Konsequenz auch die Betriebe begünstigt, die bereits am Markt sind und diese Regelung im Planungsfall als Gesamtvorhaben nicht erfüllen würden. Zudem würden Erweiterungen im Bestand dadurch nicht erfasst werden können. Daraus können für Kommunen und Betreiber Nachteile erwachsen, die als Eingriff in den Wettbewerb gewertet werden können. Eine konsequente Anwendung der Bundes- und Landesregelungen sowie die bestehenden Regelungen im Rahmen des REHK werden daher auch in Zukunft, insbesondere hinsichtlich der Steuerung zentrenrelevanter Randsortimente als ausreichend angesehen.

Ausblick

Die vorliegende Fortschreibung macht den kontinuierlichen Konkretisierungs-, Diskussions- und Qualifizierungsprozess des Arbeitskreises „Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ (REHK) über die vergangenen Jahre deutlich. Nicht zuletzt durch die Bereitschaft, sich auf neue Entwicklungen im regionalen Einzelhandel einzustellen und modifizierte „Spielregeln“ zu vereinbaren, wird er auch in Zukunft seiner Aufgabe als informelles Instrument bei der Einzelhandelssteuerung in der Region verantwortlich wahrnehmen können.

Folgende Unterlagen sind im Ratsportal der Stadt Lünen als pdf-Datei hinterlegt:

- Regionales Einzelhandelskonzept (REHK) für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche; 3. Fortschreibung 2020

Beschlussempfehlung der Verwaltung

Die Verwaltung empfiehlt dem Rat der Stadt Lünen der 3. Fortschreibung 2020 des „Regionalen Einzelhandelskonzeptes (REHK) für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ – vorbehaltlich der endgültigen Beschlussfassung durch den Arbeitskreis in seiner nächsten Sitzung zuzustimmen – und die Verwaltung zu beauftragen im Arbeitskreis REHK auf dieser Grundlage zu arbeiten.