



Bereich: Stadtentwicklung und Statistik
Az: 12
Datum: 30.03.2020

2020/076
öffentlich

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge	Datum	TOP-Nr.
Ausschuss für Wirtschaftsentwicklung	16.06.2020	
Betriebsausschuss 3 (Bauen, Verkehr und Sport)	18.06.2020	
Rat der Stadt	25.06.2020	

Betreff

3. Fortschreibung 2020 des Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (REHK)

Finanzielle Auswirkungen

☒ keine haushaltsmäßige Berührung

☐ Auswirkungen siehe Sachverhalt

Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt Castrop-Rauxel beschließt die 3. Fortschreibung 2020 des „Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ [REHK] (s. Anlage 1), u.a. als Arbeitsgrundlage für die Verwaltung im REHK-Arbeitskreis vorbehaltlich des Beschlusses durch den Arbeitskreis.

Rajko Kravanja
Bürgermeister

Bettina Lenort
Stadtbaurätin

Sachverhalt

Aufgrund der Corona-Krise konnte der ursprüngliche Zeitplan mit dem Beschluss des REHK durch den Arbeitskreis nicht gehalten werden. Der avisierte Umlaufbeschluss aus dem Arbeitskreis lag bis zum Vorlagenschluss noch nicht vor. Daher wird dem Rat der Stadt Castrop-Rauxel das REHK in der abgestimmten Entwurfsfassung zum Beschluss vorbehaltlich des Beschlusses im REHK-Arbeitskreis vorgelegt.

1. Das Regionale Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche

Der Einzelhandel ist eine prägende Nutzung unserer Städte und bestimmt im Sinne der Europäischen Stadt - das Bild der städtischen Zentren. Auch ist der Einzelhandel für die städtischen Zentren 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 treten zahlreiche Städte und Gemeinden im Östlichen Ruhrgebiet mit dem gemeindeübergreifenden Konzept zur gemeinsamen Regelung der Einzelhandelsentwicklung, dem "Regionalen Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche" (REHK), bereits seit 2000 entgegen. Da jedoch 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.

Das gemeindeübergreifende Konzept hat sich in der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit zahlreichen großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Kooperationsraum in einer Vielzahl von Fällen bewährt. Daher wird das REHK zum dritten Mal zusammen mit den entsprechenden Kreisen, 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.

Eine wesentliche Aufgabe des REHK ist die qualitative und quantitative Steuerung der Einzelhandelsentwicklung zur Sicherung und Stärkung der Versorgungsstruktur in der Region unter besonderer Berücksichtigung der städtischen Zentren. Dabei stehen eine vertrauensvolle Kommunikation und eine einvernehmliche Zusammenarbeit im Kooperationsraum im Vordergrund dieser Zielsetzung.

2. Interkommunale Vereinbarung und Regionaler Konsens

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 seitdem 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 Vereinbarung, 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.

Im Sinne des REHK sind Vorhaben als regional bedeutsam einzustufen, sobald sie, allein betrachtet aber ggf. auch im Rahmen einer Einzelhandelsagglomeration, eine überörtliche Bedeutung entwickeln, d.h. absatzwirtschaftliche und städtebauliche Auswirkungen auf die Versorgungsstruktur bzw. Zentrenstruktur mindestens einer Nachbarkommune zu erwarten sind.

Im begleitenden Arbeitskreis werden alle regional relevanten Einzelhandelsvorhaben regelmäßig vorgestellt und erörtert, um über die Erteilung des „regionalen Konsens“ zu diskutieren und abzustimmen. Auch werden bei entsprechendem Anlass Stellungnahmen zu Entwicklungen und Einzelhandelsprojekten außerhalb des Kooperationsraumes und im Rahmen von Beteiligungen in Gesetzgebungsverfahren (z. B. Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan großflächiger Einzelhandel, Entwurf Einzelhandelserlass) abgegeben.

Dem Arbeitskreis (Plenum) gehören die beteiligten Kommunen, die berührten höheren Behörden (Kreise und Bezirksregierungen) und weitere Interessenverbände (Industrie- und Handelskammern, Einzelhandelsverbände und Regionalverband Ruhr) an.

3. Erfahrungen

Folgende 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,
- 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.

Diese positiven Erfahrungen und die erfolgreiche interkommunale Kooperation werden unter anderem in einem Bericht mit Best-Practice-Beispielen zu aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung durch das Institut für Städtebau und Wohnungswesen (München) gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und gefördert vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung veröffentlicht.

4. 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.

5. Fortschreibung 2020

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

Im Rahmen der 3. Fortschreibung fand eine intensive Auseinandersetzung mit einzelnen spezifischen Fragen und Konstellationen vor dem Hintergrund der vereinbarten Inhalte, Kriterien und Regeln des REHK aller beteiligten Kommunen, höherer Behörden und Interessenverbänden statt. Im Vordergrund stand dabei die Handhabbarkeit der Prüfkriterien zu gewährleisten und ihre Wirkung unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des REHK zu schärfen.

Das REHK beinhaltet folgende konzeptionelle Bausteine:

1. **Ziele**, die in abstrakter Form die übergeordnete Intention beschreiben
2. **übergeordnete Steuerungsregeln**, die den Rahmen für die Einordnung von Einzelhandelsvorhaben in die Konzeption geben
3. **Prüfkriterien**, die mit den konzeptionellen Grundlagen (z.B. Standortstruktur und regionale Sortimentsliste) zur Bewertung regional bedeutsamer Einzelhandelsvorhaben herangezogen werden

Die Ziele und übergeordneten Steuerungsregeln werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt. Die Prüfkriterien, die die praktische Umsetzung der Ziele und Steuerungsregeln darstellt, können dem REHK-Bericht entnommen werden (s. Anlage).

5.1 Ziele

1. *Stärkung der hierarchisch gegliederten polyzentralen Struktur unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungsfunktion der zentralen Versorgungsbereiche:*
Die Konzentration des zentrenrelevanten Einzelhandelsangebotes in den zentralen Versorgungsbereichen spielt eine bedeutende Rolle. Denn die Stärke eines Geschäftszentrums als wesentlicher Versorgungsbereich ist vorrangig in der räumlichen Dichte und Vielfalt des Einzelhandels- und Nutzungsangebotes begründet (insbesondere öffentliche und private Dienstleistungen, Gastronomie, soziale, kirchliche und kulturelle Einrichtungen).
2. *Großflächige Einzelhandelsvorhaben innerhalb und außerhalb städtischer Zentren sind städtebaulich und insbesondere auch regional verträglich zu gestalten:*
Es gilt großflächige Einzelhandelsvorhaben, vor allem mit zentrenrelevanten Kernsortimenten, in den zentralen Versorgungsbereichen zu stärken und zu entwickeln. Darüber hinaus können Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten oft aufgrund des hohen Flächenverbrauches und des regionalen Einzugsgebietes nicht in die gewachsenen Zentrenstrukturen integriert werden. Hier gilt es, die zentrenrelevanten Kernsortimente deutlich unterzuordnen und zu begrenzen.
3. *Ansiedlungen, Erweiterungen oder Verlagerungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben sollen nach einheitlichen Kriterien bewertet werden. Regional konsensfähige Planungen sollen schneller und mit weniger Abstimmungsaufwand realisiert werden:*
Die frühzeitige Bewertung von regional bedeutsamen Vorhaben erleichtert das Konsensverfahren und reduziert den Abstimmungsbedarf.
4. *Konsequente Anwendung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums (neu eingeführt):*
Die konsequente Anwendung der bauplanungsrechtlichen Instrumentarien ermöglicht die Steuerung des nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Einzelhandels. Dazu gehören insbesondere in der verbindlichen Bauleitplanung der Ausschluss von (vor allem nahversorgungs- und zentrenrelevantem) Einzelhandel in Gewerbegebieten sowie die Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten.
5. *Stärkung einer flächendeckenden, wohnortnahen Grundversorgung (Sortimente der kurzfristigen Bedarfsdeckung):*
Ein engmaschiges Nahversorgungsnetz als Ergänzung des Zentrumsystems sichert die wohnortnahe Versorgung.
6. *Investitions- und Planungssicherheit soll gewährleistet werden:*
Die Einzelhandelssteuerung im Rahmen der Vereinbarungen zum REHK will in diesem Zusammenhang nicht den Wettbewerb verhindern, sondern dient stadtentwicklungsplanerischen Zielen. Das heißt, Wettbewerb wird an städtebaulich sinnvolle Standorte gelenkt mit dem Ziel der Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche sowie der Sicherung der Versorgungsstruktur.

5.2 Übergeordnete Steuerungsregeln

1. *Vorhaben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten:*
Für großflächige Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sind Kern- oder Sondergebiete auszuweisen, diese dürfen im Sinne des LEP NRW nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) dargestellt werden.

Großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten müssen in zentralen Versorgungsbereichen liegen.

2. *Vorhaben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten:*

Für großflächige Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Kernsortimenten sind Kern- oder Sondergebiete auszuweisen, diese dürfen im Sinne des LEP NRW nur in regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) dargestellt werden. Die (Neu-)Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetrieb mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten kann innerhalb zentraler Versorgungsbereiche erfolgen, sofern eine städtebauliche und funktionale Verträglichkeit hergestellt werden kann. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, entsprechende Vorhaben auch in dezentralen Lagen zu realisieren, dabei dürfen von ihnen jedoch keine negativen Auswirkungen auf die Funktion zentraler Versorgungsbereiche und die Versorgungsstruktur ausgehen.

3. *Vorhaben mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten:*

Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten sollen sich in zentralen Versorgungsbereichen oder ergänzend in wohnsiedlungsräumlich integrierten Lagen befinden. Außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sollen sich Standorte für Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten in wohnsiedlungsräumlich integrierter Lage befinden und nur zugelassen werden, wenn sie der räumlichen Ergänzung der wohnungsnahen Grundversorgung dienen und keine negativen Auswirkungen auf bestehende bzw. zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind.

4. *Einzelhandelsagglomeration (geänderte Formulierung und Ergänzung):*

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. Darüber hinaus können Einzelhandelsagglomerationen auch durch das Hinzutreten eines Einzelhandelsbetriebes erst entstehen oder ein Vorhaben kann eine komplette Neuansiedlung einer Einzelhandelsagglomeration bewirken.

5. *Bestandsschutz:*

Die Steuerungsregeln 1-4 gelten in Verbindung mit den Prüfkriterien als „Ansiedlungsregeln“ zur Einordnung bzw. Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben. Sie betreffen zukünftige Einzelhandelsentwicklungen, d.h. die Neuansiedlung, Verlagerung oder Erweiterung von Betrieben.

Verlagerungen und Veränderung der Nutzung (Vergrößerung oder Verkleinerung der Verkaufsfläche, Veränderung der Sortimentsstruktur) von entsprechenden Einzelhandelsbetrieben, welche aus Betreibersicht im Regelfall im Sinne einer Standortsicherung beantragt werden, sind auf Grundlage der Gesamtsituation (Bestand + Planung) nach den Prüfkriterien zu prüfen. Bei Verlagerungen sollte immer auch ein besonderes Augenmerk auf Altstandorte gerichtet werden. Diese sind zur Vermeidung negativer städtebaulicher Auswirkungen zentrenverträglich – auch mit der Option einer nicht einzelhandelsbezogenen Nutzung – zu überplanen.

6. Scoping

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

Mit der Einführung eines Scoping-Termins soll das bisherige Vorgehen standardisiert und konkretisiert werden. Der Scoping-Termin 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.

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.

7. 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, jedoch in der Praxis Unsicherheit bei der Anwendung bestand, wurde das Instrument konkretisiert. Demnach wird festgelegt, unter welchen Fallkonstellationen eine Billigung möglich ist und welche Abweichungen von Prüfkriterien einer Billigung widersprechen.

8. 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 zu belegen. Bei gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen kann hier ggf. auch eine Aktualisierung einer zu Grunde gelegten Wirkungsanalyse notwendig werden.

9. 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, kann das REHK auch in Zukunft der Aufgabe als informelles Instrument bei der Einzelhandelssteuerung in der Region gerecht werden.

Anlage 1:

3. Fortschreibung 2020 des „Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ (REHK) - (1 Druckexemplar pro Fraktion)

Beteiligte Bereiche	12	Stab. Wifö	61		
Kurzzeichen/ Datum					