

Einzelhandelskonzept für Friedberg

Welche Bedeutung hat ein Einzelhandelskonzept?

Ein Einzelhandelskonzept hat eine städtebauliche, eine rechtliche und kommunalpolitische Bedeutung (vgl. Anhang 1). Es

- beinhaltet „Ansiedlungsregeln“
- ermöglicht die Beurteilung der städtebaulichen Verträglichkeit von Projekten
- ist bei der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen
- ermöglicht eine vorausschauende Gesamtplanung

Ein Einzelhandelskonzept ist die Grundlage für ein systematisches, konzeptorientiertes Vorgehen, denn es

- schafft Klarheit für alle Beteiligten
- gewährleistet Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der städtischen Entscheidungen und damit auch Planungs- und Investitionssicherheit für Einzelhandel, Grundstückseigentümer und Investoren
- kann zu einer lebendigen Innenstadt und einer wohnortnahen Grundversorgung beitragen
- leistet einen Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung

Warum jetzt ein Einzelhandelskonzept?

Veränderte Rahmenbedingungen

Friedberg verzeichnete in den letzten Jahren ein kontinuierliches Wachstum an Gewerbeflächen, wobei der Fokus in den Stadtteilen (z. B. Derching) und auf nicht integrierte Standorte (z. B. Business Park) lag. Auch auf regionaler Ebene war eine zunehmende Ausweitung der Gewerbeflächen und neue Einzelhandelsgroßprojekte sowie die Bemühungen angrenzender Kommunen (z. B. Augsburg) einer Steuerung zu beobachten. Hinzu kommt, dass ganz konkrete Entscheidungen in Friedberg die Belange des stationären Einzelhandels in der Kernstadt betroffen haben, wie die Entwicklung des sog. Fachmarktzentrums „Unterm Berg“ oder der Wunsch ein funktionierendes Citymanagement einzurichten.

Neue Handlungsgrundlage nötig

Friedberg benötigt deshalb ein aktuelles Einzelhandelskonzept, um

- diesen veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und eine gesteuerte Entwicklung des Einzelhandelsbesatzes in der Stadt zu gewährleisten,
- auf die künftigen Veränderungen der Handelslandschaft vorbereitet zu sein,
- eine Entscheidungs- und Arbeitsgrundlage für Stadtrat, Stadtverwaltung und Citymanagement vorliegen zu haben.

Was steht in einem Einzelhandelskonzept?

Aufbau und Inhalt

Ein Einzelhandelskonzept besteht aus der Strukturanalyse, Bestimmung der Leitlinien und der Konzeption (vgl. Anhang 2).

Die Strukturanalyse untersucht und bewertet die Angebots- und Nachfrageseite sowie die städtebaulichen Aspekte und beinhaltet folgende Punkte:

1. Angebotsseite wie z.B. Verkaufsflächen, Sortimente, administrative und städtebauliche Lagezuordnung, Betriebstyp etc.
2. Nachfrageseite wie z.B. Einzugsbereich, sozioökonomische Kennziffern, Kundenbefragungen, Zählungen, etc.
3. Städtebau: Funktionen der Standorte, Lagequalität, ggfs. „Innenstadt-Check“ (Gestaltung des öffentlichen Raums, Parkplätze, Barrierefreiheit, etc.

Aus der Strukturanalyse wird eine Stärken-Schwächen-Bewertung (SWOT) durchgeführt und es werden sowohl absatzwirtschaftliche als auch räumliche Entwicklungspotentiale aufgezeigt. Daraus ergeben sich wiederum übergeordnete Leitlinien der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung.

Als Ergebnis steht ein räumlich-funktionales Einzelhandelskonzept, das ein Zentren- und Standortkonzept beinhaltet (vereinfacht: „wo ist die Grenze des zentralen Versorgungsbereichs bzw. der Nahversorgungszentren“), eine ortsspezifische Sortimentsliste (vereinfacht: „welche Sortimente sollen in die Innenstadt“) und Ansiedlungsleitsätze (vereinfacht: „welche Betriebe sollen an welchen Standort“)

Querschnittsbezug und Ausblick

Die Stadt möchte ein tragfähiges Einzelhandelskonzept erstellen, das sowohl die bisherigen Entwicklungen und Aktivitäten in Friedberg berücksichtigt als auch die zu beobachteten Trends und absehbaren Herausforderungen impliziert. Dies bedeutet, dass das Einzelhandelskonzept

- die vorliegenden Studien und Untersuchungen zu Friedberg beachtet, wie den Offenen Planungsprozess (2002), die Einzelhandelsanalyse (2009), das ISEK (2014), den Gewerbemonitor (2016) und die vorbereitende Untersuchung des Sanierungsgebietes „Unterm Berg“ (2016).
- die wesentlichen gesellschaftlichen, politischen, technischen und ökonomischen Veränderungen berücksichtigt, darunter Megatrends wie Digitalisierung, Individualisierung und Mobilität.
- eine querschnittsbezogene Sichtweise auf die innerstädtische Entwicklung hat und für Belange und Konzepte beispielsweise der Stadtsanierung und des Tourismus/Kultur anschlussfähig ist.

Das Einzelhandelskonzept bildet die Grundlage für die strategische Ausrichtung des Einzelhandelsmanagements in Friedberg für die nächsten zehn Jahre. Außerdem ist es modular aufgebaut, um ggf. einzelne Aspekte fortschreiben zu können.

Die Bedeutung von Einzelhandelskonzepten

1. Städtebauliche Maßstabsfunktion

Einzelhandelskonzepte ermöglichen mit ihrem Standorte-Modell, der ortsspezifischen Sortimentsliste sowie den Zielen und Grundsätzen der Einzelhandelsentwicklung („Ansiedlungsregeln“) die **Beurteilung der städtebaulichen Verträglichkeit** struktureller Einzelhandelsvorhaben.

Hierbei geht es nicht allein darum, vorhabenbezogene Schädigungen etwa von Innenstädten und Ortszentren abzuwehren, es geht vielmehr um eine umfassende Sicherung und Entwicklung dieser zentralen Versorgungsbereiche sowie der wohnungsnahen Grundversorgung. Hierfür liefert ein kommunales Einzelhandelskonzept die notwendigen Maßstäbe.

2. Rechtliche Bedeutung der Konzepte

a) Rechtssystematische Einordnung

Einzelhandels- und Zentrenkonzepte sind **informelle Entwicklungskonzepte** ohne rechtliche Verbindlichkeit nach außen. Sie sind keine Zulässigkeitsregelungen; sie können weder Baurechte schaffen noch aufheben.

Ihre Inhalte können im Außenverhältnis nur durch Bebauungsplanfestsetzungen und durch Baugenehmigungsentscheidungen rechtsverbindlich umgesetzt werden.

Ein vom jeweiligen Stadt- oder Gemeinderat beschlossenes Einzelhandelskonzept ist aber als **städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen**; es bewirkt somit als Abwägungsvorgabe eine gewisse interne Selbstbindung der Gemeinde, weil von diesem Konzept in der Bauleitplanung nicht ohne hinreichenden städtebaulichen Grund abgewichen werden darf.

b) Einsatzfelder in der Bauleitplanung

Einzelhandelskonzepte werden bei einzelhandelssteuernden Bebauungsplänen herangezogen insbesondere für die

- städtebauliche Rechtfertigung der Planung i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB,
- Begründung einzelhandelsbezogener Festsetzungen und
- Abwägung der kommunalen Steuerungsbelange mit den Interessen benachbarter Gemeinden und vor allem mit den privaten Interessen betroffener Grundstückseigentümer und Betriebsinhaber.

c) Ein kommunales Einzelhandelskonzept ist eine inzwischen fast unentbehrliche **Grundlage für eine rechtssichere einzelhandelsbezogene Bauleitplanung.**

Für die städtebauliche Einzelhandelssteuerung auf der Basis eines solchen Konzeptes steht ein ausdifferenziertes Rechtsinstrumentarium zur Verfügung. Dessen Anwendungsvoraussetzungen sind inzwischen insbesondere von der höchst-richterlichen Rechtsprechung des BVerwG weitgehend geklärt. Insgesamt hat sich das planungsrechtliche Instrumentarium in der Praxis bewährt.

Zuweilen wird der konzeptbasierten und zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung von interessierter Seite vorgeworfen, dass sie die Wettbewerbsfreiheit verletze und auch gegen die von der EU garantierte Niederlassungsfreiheit verstoße. Diese Kritik ist nicht berechtigt. Die kommunale Planungspraxis darf sich davon auf keinen Fall verunsichern lassen.

(siehe hierzu im Tagungsband II den Beitrag in der ZfBR Nr. 5/2017 von Bunzel/Janning, *Grenzenloser Einzelhandel und nachhaltige Raum- und Stadtentwicklung*;

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 30.1.2018 (Rechtssache C31-16) im Fall eines einzelhandelssteuernden Bauleitplans der niederländischen Stadt Appingedam klargestellt, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit (und damit auch der allgemeinen Niederlassungsfreiheit) nach Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie rechtmäßig sind, wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses (hier Schutz der Innenstadt) gerechtfertigt sind und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten; zur Bedeutung dieses Urteils für die deutsche Einzelhandelssteuerung siehe meine in der Nr. 4/2018 der ZfBR veröffentlichte Urteilsbesprechung im Tagungsband II)

3. Kommunalpolitische Bedeutung

Kommunale Einzelhandelskonzepte ermöglichen eine vorausschauende Gesamtplanung statt hektischer Einzelfallplanung.

Sie zeigen Entwicklungsperspektiven für den Einzelhandel und die Spielräume für einen fairen Wettbewerb auf.

Sie fördern die **politische Konsensbildung** in und zwischen den Ratsfraktionen. Für die Aufstellung oder Aktualisierung eines Einzelhandelskonzeptes und vor allem auch für die konsequente bauleitplanerische Umsetzung dieses Konzeptes ist eine möglichst breite Mehrheit im Rat anzustreben.

Dadurch werden der Rat und seine Fachausschüsse von Einzelfallentscheidungen entlastet. Ein **effizienter Verwaltungseinsatz** wird möglich.

Unter diesen Voraussetzungen trägt ein Einzelhandelskonzept auch entscheidend zur notwendigen **Planungs- und Investitionssicherheit für die privaten Akteure** des Einzelhandels vor allem in den zentralen Versorgungsbereichen bei, um sich im Konkurrenzkampf mit dem Einzelhandel außerhalb der Zentren behaupten zu können. Ohne Verlässlichkeit der städtischen Einzelhandelspolitik unterbleiben oft die für die Erhaltung und Entwicklung der Innenstädte und Ortszentren notwendigen Privatinvestitionen.

4. Wirkungsgrenzen für Einzelhandelskonzepte

a) Allerdings dürfen die Erwartungen an die städtebauliche Wirksamkeit von Einzelhandelskonzepten auch nicht überzogen werden.

Ein Zentrenkonzept ist zwar eine **notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Bedingung für eine positive Innenstadtentwicklung**.

Dazu sind noch weitere Maßnahmen erforderlich. Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept gibt nur den **räumlichen Orientierungsrahmen** für zentrenrelevante Standortentscheidungen ab.

Zur Entwicklung innerhalb der abgegrenzten zentralen Versorgungsbereiche (insbesondere der Innenstadt) sind **weitere private und städtische Aktivitäten** erforderlich, die (durch Stadtmarketing, Zielvereinbarungen für PPP; evtl. auch durch Bildung von Immobilien- und Standortgemeinschaften usw.) koordiniert werden müssen.

b) Aus rechtlicher Sicht ist zudem zu beachten, dass Einzelhandelskonzepte **bei der Frage der Zulässigkeit von Vorhaben in Baugenehmigungsverfahren** wegen ihrer fehlenden Außenwirkung **grundsätzlich keine Rolle** spielen.

Ausnahmen kann es bei Ermessensentscheidungen geben, z.B. wenn es um die Ablehnung eines Erschließungsangebotes für ein Vorhaben geht, das im Widerspruch zum Einzelhandelskonzept steht und dessen Annahme der Gemeinde nicht zumutbar

Bestandteile eines Einzelhandelskonzepts: Strukturanalyse/-entwicklungen

Analyse	Strukturanalyse/-entwicklungen		
	Angebot Bestandserhebung Sekundärstatistik	Nachfrage Sekundärstatistik	Städtebau Bestandsanalyse Sekundärstatistik
Leitlinien	Entwicklungspotenziale		
	Absatzwirtschaftlich	Räumlich	
Konzeption	Räumlich-funktionales Einzelhandelskonzept		
	Zentren- und Standortkonzept	Sortimentsliste	Ansiedlungsleitsätze

Quelle: Eigene Darstellung Stadt+Handel