

27.02.2018

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr  
Referat 71

Tel. 361 – 2058 (Herr Stolle)

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen  
Referat 11

Tel. 361 - 8881 (Herr Haacke)

### **Vorlage Nr. 19/497-S**

für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen  
am 07.03.2018

und

### **Vorlage Nr. 19/398-S**

für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,  
Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S)  
am 08.03.2018

## **Kommunales Zentren- und Nahversorgungskonzept Fortschreibung (2. Zwischenbericht)**

### **Anlass**

In der gemeinsamen Sitzung der städtischen Deputationen für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft und für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 07.06.2017 hat die Verwaltung den ersten Zwischenbericht zur Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts vorgelegt. Beide Deputationen haben darum gebeten, zeitnah nach Vorliegen geeigneter Zwischenergebnisse, einen weiteren Bericht vorzulegen.

Zudem hat die Abgeordnete Heike Sprehe (SPD) in der Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 30.11.2017 um einen Bericht der Verwaltung zum aktuellen Stand der Fortschreibung des Zentren- und Nahversorgungskonzepts gebeten.

Zurzeit erfolgt die Fortschreibung des im November 2009 als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB einstimmig von der Stadtbürgerschaft beschlossenen kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts. Das Konzept bildete und bildet weiterhin den Rahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Zentren sowie zur Sicherung einer wohnortnahen Versorgung in der Stadt Bremen. Es wurde unter Federführung des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) gemeinsam mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) und unter Einbeziehung der Handelskammer Bremen erarbeitet. Die Zusammenarbeit der genannten Akteure hat sich insgesamt bewährt und wird auch bei der Fortschreibung fortgeführt. Der Handelsverband Nordwest wurde als zusätzlicher Akteur in die prozesssteuernde Arbeitsgruppe aufgenommen.

Das Zentren- und Nahversorgungskonzept fügt sich dabei ein in das Regionale Zentren- und Einzelhandelskonzept des Kommunalverbands Niedersachsen/Bremen e.V..

Das Zentren- und Nahversorgungskonzept hat sich als ein Element zur Steuerung des Einzelhandels gemäß den gesetzten städtebaulichen Zielvorstellungen etabliert und bildet den räumlichen und sachlichen Rahmen zur Bewertung von Einzelhandelsvorhaben. Die grundlegenden Ziele des Konzepts, eine Stärkung der Zentren und die Sicherung einer guten Nahversorgung (also eine „Stadt der kurzen Wege“ mit einer polyzentralen Struktur) sind bewährt.

Die Stadt Bremen sieht eine Fortschreibung des Konzepts vor. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob das Konzept in seinen Ansätzen, Zielsetzungen und Umsetzungsinstrumenten noch zeitgemäß, also ob der räumliche und sachliche Rahmen, den das Konzept als Korrektiv von städtebaulichen Entwicklungen bietet, aufgrund neuer Rechtsprechungen, der Entwicklungen im Handel sowie in der Stadtentwicklung allgemein, überarbeitungswürdig ist.

Neue, erweiterte Anforderungen an Einzelhandels- bzw. Zentren- und Nahversorgungskonzepte durch die aktuelle Rechtsprechung sind zu berücksichtigen. Dadurch sind die notwendigen sowie die optionalen Elemente eines aktuellen und rechtssicheren Konzepts vorgegeben. Die Stadt Bremen hat diese Pflichtelemente, wie die Analyse des Bestands und des Entwicklungspotenzials, die Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen sowie die Bestimmung einer ortsspezifischen Sortimentsliste, im bestehenden Konzept bereits integriert. Weitere Bestandteile, sind die Festlegung von Nahversorgungs- und Sonderstandorten, die Definition von Ansiedlungsleitsätzen sowie die Erarbeitung von Festsetzungsempfehlungen für die Bauleitplanung. Diese müssen aktuell gehalten werden, um als nachvollziehbar, transparent und damit auch möglichst rechtssicher zu gelten.

Basierend auf dem Ziel der Stärkung und Sicherung der Bremer Zentren in der polyzentrischen Struktur Bremens sowie der Sicherung der Nahversorgung bilden das daraus abgeleitete Zentrenmodell. Es besteht aus vier hierarchisch gegliederten Zentrentypen, die als schützenswerte zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des BauGB räumlich konkret definiert werden. Generelle Ansiedlungsregeln und -empfehlungen sowie die Bremer Sortimentsliste sind die Kernelemente des Konzepts.

Das Konzept gibt räumliche und sachliche Leitvorstellungen und Grundregeln vor, die im Einzelfall umzusetzen sind und entfaltet erst durch eine bauleitplanerische Umsetzung seine volle Wirkung.

Beim Satzungsbeschluss von Bebauungsplänen ist das Zentren- und Nahversorgungskonzept ein Abwägungsbelang von besonderem Gewicht, denn bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 Baugesetzbuch insbesondere die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts (wie das Zentren- und Nahversorgungskonzept) zu berücksichtigen.

Seit Beschluss der Stadtbürgerschaft über das kommunale Zentren- und Nahversorgungskonzept gab es eine Reihe von Änderungs- und Aufstellungsverfahren von Bebauungsplänen, die sich an den Zielsetzungen des Zentren- und Nahversorgungskonzepts orientieren bzw. dessen Ziele in verbindliches Planungsrecht umgesetzt haben. Oftmals war eine Bauvoranfrage Anlass für die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes.

Ein Großteil der Einzelhandelsvorhaben wurde in der ressortübergreifenden AG Einzelhandel, die bereits seit 2002 existiert, erörtert und mit Empfehlungen für die Planung oder Baugenehmigungsbeurteilung versehen. Die AG Einzelhandel wird aus Vertretern des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (Referat 71 sowie nach örtlicher Betroffenheit die Bezirksplaner aus den Planungsreferaten 61 – 64 bzw. das Bauamt Bremen-Nord), des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der WFB und der Handelskammer gebildet.

Der folgende Sachstandsbericht informiert über den aktuellen Stand der Arbeiten und den weiteren Prozess zur Fortschreibung.

### **Fortschreibung des Konzepts: Erarbeitungsprozess und aktueller Stand**

Für den Prozess der Fortschreibung des Zentren- und Nahversorgungskonzepts Bremen ist eine Steuerungsgruppe in der bewährten Form eingesetzt, um den Gesamtprozess zu koordinieren. Dies baut auf den Erfahrungen während der Erarbeitung des Zentren- und Nahversorgungskonzepts 2006-2009 auf, für die eine Steuerungsgruppe mit Mitgliedern (Vertreter\*innen) vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV), dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) sowie der Handelskammer (HK) eingerichtet wurde. Die Federführung/ Geschäftsführung lag und liegt bei SUBV.

Die ständigen Mitglieder organisieren und gewährleisten die Informationsrückkopplung in ihre jeweiligen Ressortbereiche, d.h. für SUBV die Planungsbezirke und die Abteilung 7, für SWAH die Wirtschaftsförderung und für die Handelskammer der ehrenamtliche Einzelhandelsbereich. Dieses Mal ist auch der Handelsverband Nordwest als weiterer Experte für den Einzelhandel in der Region Teil der Steuerungsgruppe.

Hinzu tritt für die Fortschreibung ein erweiterter Begleitkreis an beratenden Mitgliedern (Kommunalverbund, Wirtschaftsförderung Bremen, Arbeitnehmerkammer, Senatskanzlei sowie weitere Experten des Fachbereichs Bau und Stadtentwicklung), in dem der Prozess und die Ergebnisse widergespiegelt werden.

Das beauftragte Büro stellt regelmäßig in den genannten Gremien (Steuerungsrunde und erweiterter Begleitkreis) die bisherigen Zwischenergebnisse zur Diskussion.

Für die gutachterliche und fachliche Unterstützung wurde das Büro Stadt+Handel aus Dortmund, ein bundesweit agierendes und auf kommunale Einzelhandelskonzepte spezialisiertes Gutachterbüro, beauftragt.

Um aktuelle Daten zur Einzelhandelslandschaft in der Stadt Bremen vorliegen zu haben, wurde 2016/2017 eine Vollerhebung der Einzelhandelsbetriebe in der Stadt Bremen durchgeführt. Dabei wurden detailliert alle Einzelhandelsbetriebe inklusive nach Sortimenten differenzierten Verkaufsflächen erhoben. Auftraggeber für die Erhebung war der Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V., da neben der Stadt Bremen auch weitere Gemeinden und Städte im Kommunalverbund eine Aktualisierung der Daten zum Einzelhandelsbestand für kommunale Konzepte angestrebt hatten und in Hinblick auf eine Evaluation und Fortschreibung des Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzepts Region Bremen (RZEHK) einheitliche regionale Einzelhandelsdaten grundlegend sein sollten. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat sich finanziell und fachlich an der Erhebung beteiligt. Die Daten bilden die notwendige Grundlage für die Aktualisierung.

Abbildung 1 stellt die notwendigen Schritte zur Fortschreibung des Zentren- und Nahversorgungskonzepts schematisch dar, die im Folgenden konkretisiert werden. Außerdem werden erste Ergebnisse dargelegt. Die notwendigen Arbeitsschritte des Büros in Phase 1 und 2 sind zu einem großen Teil abgeschlossen, jedoch noch nicht endgültig mit der Steuerungsgruppe abgestimmt. Die Ergebnisse und Erkenntnisse bilden die Grundlage für die konzeptionellen Konsequenzen im fortgeschriebenen Konzept.

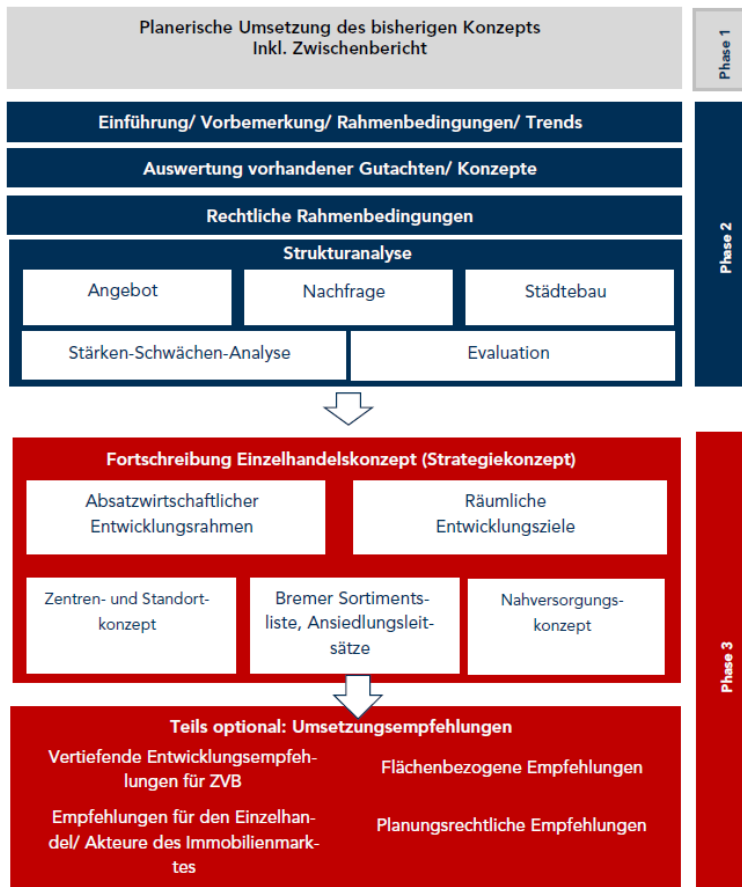


Abbildung 1: Erarbeitungsschritte Fortschreibung ZNK

Zu Beginn des Prozesses wurde das planerische Handeln der Stadt Bremen auf Basis des bestehenden Zentren- und Nahversorgungskonzepts analysiert. Dabei standen in einem Termin mit Akteuren anhand von Fallbeispielen die Umsetzung durch die Bauleitplanung sowie die Beratungs- und Genehmigungspraxis im Mittelpunkt. Es wurden Hinweise zur Anpassung und Optimierung der Umsetzung gegeben.

Die folgenden Erkenntnisse ergaben sich aus dieser Beschäftigung:

Schutz der Zentren:

- Stärkung der bedeutenden Zentren (Innenstadt und Vegesack) Bremens
- Sicherung und kritische Prüfung von Stadtteilzentren und Differenzierung des Zentrentyps „Stadtteilzentren“
- Überarbeitung der Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen
- Weiterentwicklung der einzelfallbezogenen Betrachtung von Planungen in räumlicher Nähe der zentralen Versorgungsbereiche

Weiterentwicklung von Zentren:

- Identifikation von Potenzialflächen (auch außerhalb, jedoch in räumlich-funktionaler Verbindung mit den bisherigen Abgrenzungen)
- Fokus auf funktionsfähige Lagen legen

Strukturwandel in der Nahversorgung

- Lagespezifisch angepasste und eventuell flexibilisierte Kaufkraftabschöpfungsquoten
- Flexibilisierung von Nahversorgungsradien (bisher in der Einzelfallbetrachtung 600 m)
- Differenzierte Typisierung von Nahversorgungsstandorten (bisher: solitäre Nahversorgungsstandorte außerhalb der Zentren)

Weiterentwicklung von Sonderstandorten:

- Fokussierung auf nicht-zentrenrelevante Sortimente und wie bisher starke Beschränkung zentrenrelevanter Randsortimente
- Prüfung von alternativen Nutzungen für Sonderstandorte
- Überprüfung der konzeptkonformen Funktion bestehender Sonderstandorte (Ergänzung und nicht Konkurrenz der Innenstadt)

Entwicklung sonstiger Handelslagen:

- Stärkere Berücksichtigung von Erweiterungsvorhaben bestehender Betriebe
- Prüfung der Steuerungsmöglichkeiten von kleinteiligem Einzelhandel außerhalb zentraler Versorgungsbereiche

Die genannten Punkte beziehen sich auf die Anwendung des bestehenden Konzepts und werden als Verbesserungsvorschläge für die Praxis überprüft.

## **Erste Ergebnisse**

### Allgemeine Trends im Handel

Neben den Änderungen in der Rechtsprechung stellt insbesondere der Wandel in der Einzelhandelslandschaft einen der Hauptgründe für die Fortschreibung des Konzepts dar. Der Einzelhandel befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Der Anteil des Onlinehandels am Gesamtumsatz steigt stetig, in manchen Warengruppen äußerst dynamisch. Dadurch gerät der stationäre Einzelhandel zunehmend unter Druck. Die Auswirkungen zeigen sich in Geschäftsaufgaben insbesondere von kleinteiligen, eigentümergeführten Geschäften, der weiteren Zentralisierung und Filialisierung von Einzelhandelsstrukturen und dem teilweisen Funktions- und Attraktivitätsverlust insbesondere von einigen Stadtteilzentren. Großflächige Einzelhandelsagglomerationen in der Region Bremen, wie z.B. Dodenhof oder der Ochtum-Park, und die damit verbundenen Kaufkraftverluste verstärken diese Entwicklungstendenzen.

Im Folgenden werden aktuelle Entwicklungstrends im Einzelhandel in Deutschland skizziert.

Auf der Angebotsseite sind die folgenden Entwicklungen zu beobachten:

- Wandel der Betriebsformen und rückläufige Betriebszahlen: Ein weiterhin zu beobachtender Trend ist der Rückgang der Anzahl der Einzelhandelsbetriebe. Zeitgleich sind ein Trend zur Großflächigkeit und eine zunehmende Discountorientierung zu beobachten. Im Rahmen der Standortpräferenzen der Einzelhandelsunternehmen geht dies einher mit einer Orientierung auf autokundenorientierte, meist städtebaulich nicht-integrierte Standorte. Daneben liegen die Innenstädte im Fokus der Expansionsabteilungen.
- Wandel der Betriebsformen: Neben dem Entstehen und dem Bedeutungsgewinn meist großflächiger Betriebsformen von städtebaulicher Bedeutung, wie z.B. Shopping-Center, Factory-Outlet-Center und Fachmarktzentren, verlieren andere Handelsformate (z.B. Warenhäuser) an Bedeutung. Die Aufgabe von Innenstädten wird es zukünftig sein, einen für Besucher\*innen attraktiven Mix aus Einkauf, Erlebnis, Gastronomie, Kultur und Entertainment sicherzustellen.
- Unternehmens- und Umsatzkonzentration: Heute wird der Einzelhandel von nationalen und internationalen Konzernen geprägt. Durch die Unternehmenskonzentrationsprozesse werden die Ausdünnung des Versorgungsnetzes und das Wachstum nicht-integrierter Standorte verstärkt.

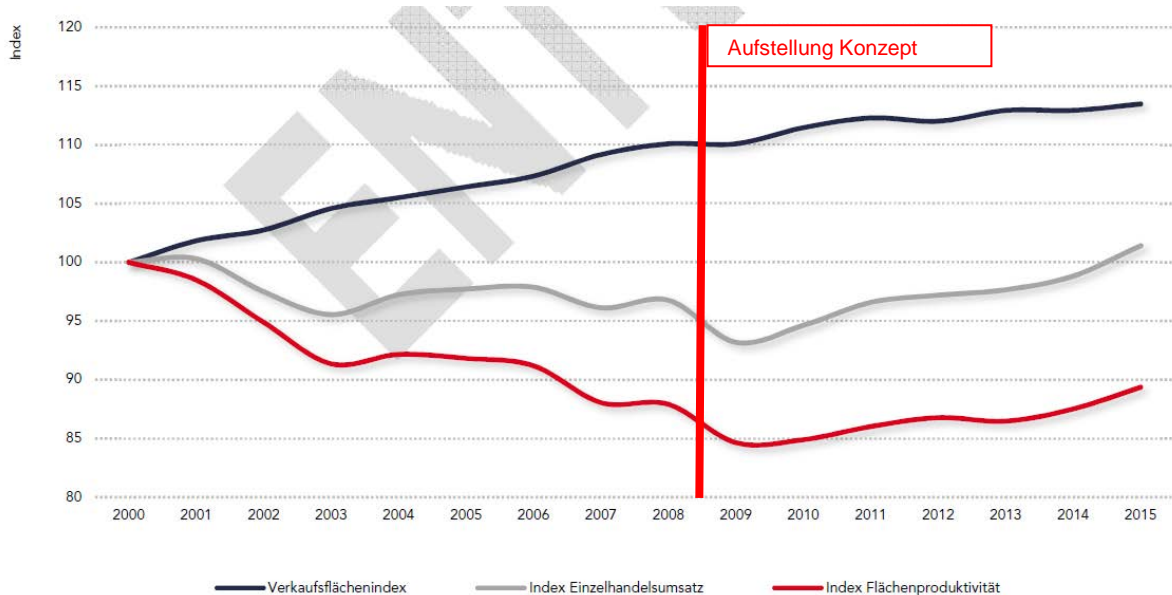


Abbildung 2: Entwicklungsindex der Flächenproduktivitäten von 2000 bis 2015 bundesweit (Quelle: Darstellung Stadt+Handel nach Hahn Gruppe 2000-2015)

- Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung: Die Verkaufsfläche in Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten durch Erweiterungen und Neuansiedlung stark zugenommen. Durch den beschriebenen Rückgang der absoluten Zahl der Einzelhandelsbetriebe herrschen immer mehr großflächige Betriebe vor. Die gleichzeitige Stagnation der Umsätze im Einzelhandel hat zudem zunächst zu einer Senkung der durchschnittlichen Flächenproduktivität geführt. Die Gründe hierfür liegen u.a. in dem sukzessive gesättigten Marktniveau. Eine lineare Fortsetzung dieses Trends ist wahrscheinlich. Seit Aufstellung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts ist bundesweit eine Abschwächung des Verkaufsflächenwachstums zu erkennen. Die Einzelhandelsumsätze befinden sich wieder über dem Ausgangsniveau, die Flächenproduktivität steigt seit 2009 wieder an.

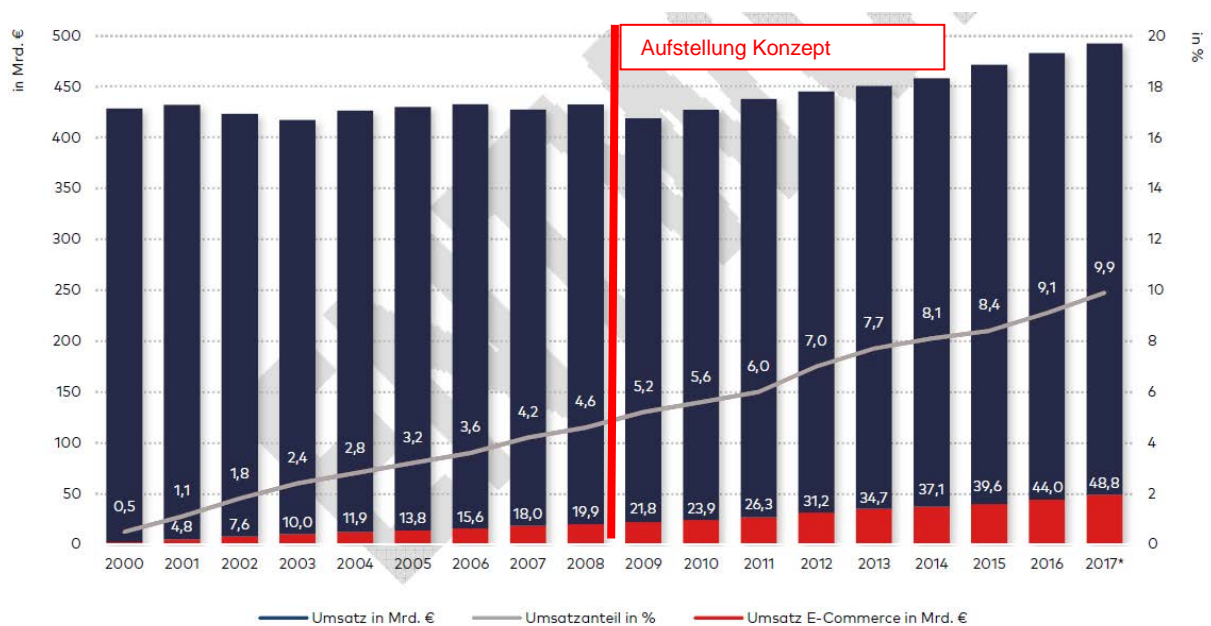
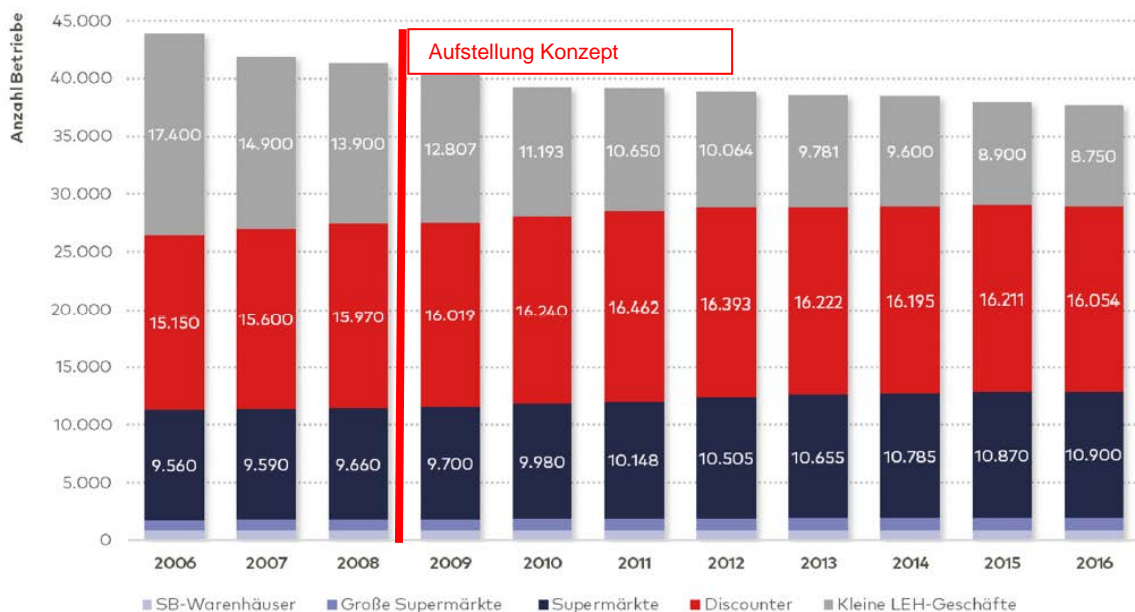


Abbildung 3: Anteil des E-Commerce am Einzelhandelsumsatz (brutto) in Deutschland in den Jahren 2000-2017 (Quelle: Darstellung Stadt+Handel nach EHI Retail Institute 2016)

- Online Handel: Die Bedeutung des Online-Handels ist im Verlauf der letzten Jahre spürbar angewachsen (siehe Abbildung 3) und stellt heute eine besondere Herausforderung für den stationären Einzelhandel dar. Derzeit umfasst der Online-Handel rund 10 % des Gesamtumsatzes. Ob dieser Trend für die nächsten Jahre fortgeschrieben werden kann, ist derzeit nicht präzise vorherzusagen. Aktuell vorliegende Prognosen gehen jedoch davon aus, dass der Anteil am Gesamtumsatz im Jahr 2025 bei rund 20 – 25 % liegen wird. Hinsichtlich der Bedeutung des Online-Handels sind zwischen den einzelnen Warengruppen große Unterschiede zu verzeichnen. So sind insbesondere in den Warengruppen Bekleidung, Schuhe und Leder sowie Unterhaltungselektronik die Umsatzanteile sprunghaft angestiegen und weisen bereits heute signifikante Marktanteile auf. In anderen (insbesondere kurzfristigen) Warengruppen des täglichen Bedarfs vollzieht sich die Steigerung der Online-Einkäufe auf einem niedrigeren Niveau und wird zukünftig vom Markteintritt entsprechender Akteure abhängen.



**Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der Einzelhandelsbetriebe im Lebensmitteleinzelhandel nach Betriebstypen in Deutschland (Quelle: Darstellung Stadt+Handel nach EHI Retail Institute 2017)**

- Wandel der Betriebsformen im nahversorgungsrelevanten Einzelhandel (Abbildung 4): Der in den letzten Jahren vollzogene Wandel der Betriebsformen umfasst erhebliche Veränderungen der Betriebs- und Standortstrukturen im Lebensmittel- und Drogeriewareneinzelhandel. Die absolute Anzahl der Betriebe ist um 14 % seit 2006 zurückgegangen. Signifikante Steigerungen ergaben sich bei den Supermärkten und Discounter. Das Gros der Rückgänge betrifft die kleinen Lebensmittelgeschäfte, deren Anzahl sich binnen der letzten zehn Jahre halbiert hat. Mit Blick auf die Nachfolgeproblematik und das ungünstige Marktumfeld werden diese Entwicklungen auch perspektivisch anhalten.
- Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklungen im nahversorgungsrelevanten Einzelhandel: Parallel zur sinkenden Anzahl der Verkaufsstätten im Lebensmittel- und Drogeriewareneinzelhandel ist eine Zunahme der Gesamtverkaufsfläche zu beobachten. Dieses Wachstum ergibt sich aus den Anpassungsstrategien an den demographischen Wandel, den wachsenden Konsumansprüchen sowie einer steigenden Ange-

botsbreite und -tiefe. Bei den Discountern liegt der Grund insbesondere in einer grundlegenden Neuausrichtung des Betriebstyps, welcher im Bereich der Expansion und der Modernisierung von Bestandsstandorten eine deutliche Tendenz zu signifikant größeren Markteinheiten erkennen lässt. Abbildung 5 zeigt die Verkaufsflächenanforderungen der großen Marktteilnehmer bei den verschiedenen Betriebstypen.

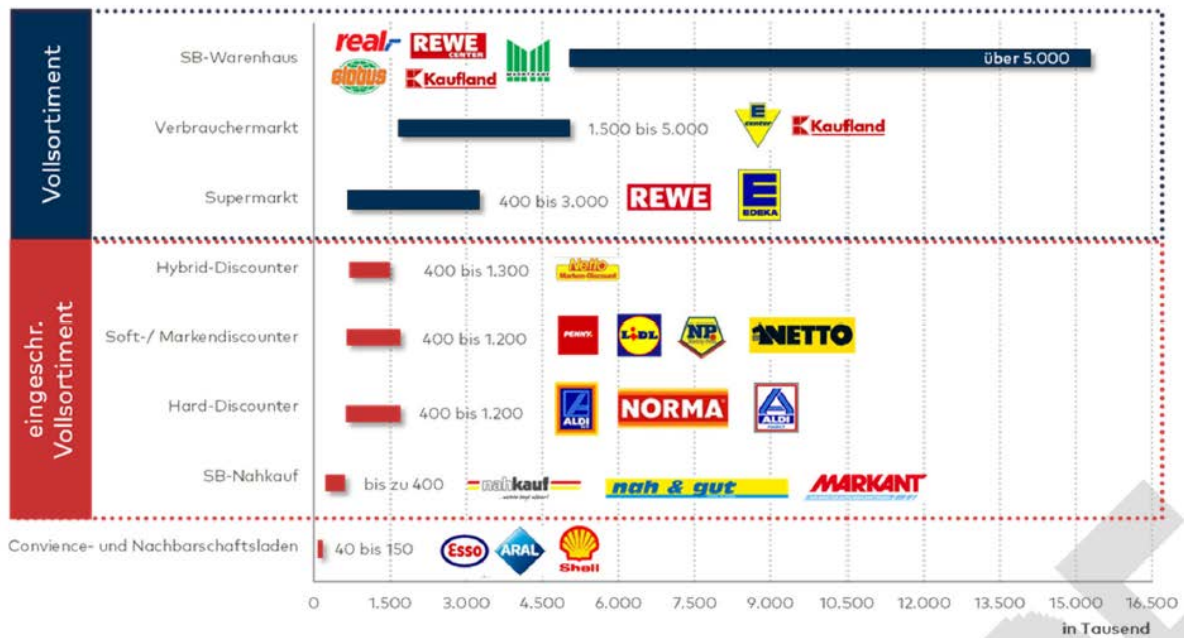


Abbildung 5: Spanne der Verkaufsflächen nach Betriebstypen im Lebensmitteleinzelhandel (Darstellung Stadt+Handel auf Basis ILG (2016) der Mieter im Fokus. Handelsimmobilien neu denken

Die veränderten Gegebenheiten auf der Nachfrageseite lassen sich zum einen auf gesellschaftlicher Ebene durch einen grundlegenden Wertewandel und eine weitere Ausdifferenzierung der Lebensstile erklären, die mit veränderten Konsummustern einhergehen. Weiterhin spielen der demographische Wandel und die Alterung der Bevölkerung eine große Rolle.

Zum anderen handelt es sich auch bei technologischen Prozesse wie der zunehmenden Digitalisierung um relevante Faktoren.

Für die räumliche Entwicklung hat dies verschiedene Auswirkungen. Trotz der zunehmend digitalen Welt entsteht ein tiefes Bedürfnis nach lokaler Verankerung in einen physischen Kontext.<sup>1</sup> Dies ist auch bei der Wahl des Wohnstandortes und einem Trend zur Reurbanisierung zu beobachten.

Hinzu kommen veränderte Einkommensverhältnisse und die Ausgabenstruktur der Konsument\*innen (Abbildung 6). Obwohl insgesamt ein Wachstum der Haushaltseinkommen zu verzeichnen ist, führt die Einkommenssteigerung nicht zu einer analogen Erhöhung der Ausgaben im Einzelhandelsbereich. Ein stetig wachsender Teil des Budgets der privaten Haushalte wird hingegen z.B. für Dienstleistungs- und Freizeitaktivitäten ausgegeben.

<sup>1</sup> Vgl. Läßle, D. (2003): Thesen zur Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Jahrbuch StadtRegion 2003, S. 61-77



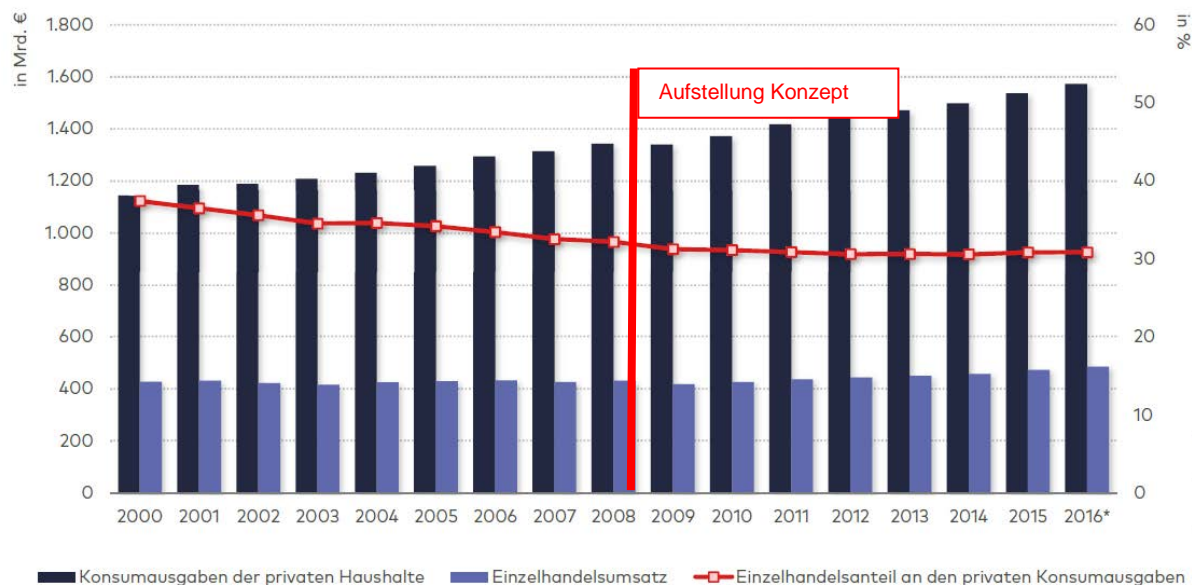


Abbildung 6: Entwicklung der Konsumausgaben und des Einzelhandelsumsatzes in Deutschland 2000-2016 (Darstellung Stadt+Handel nach Hahn Gruppe 2000-2016)

### Strukturanalyse auf Ebene Gesamtstadt / Stadtteile / Zentren Bremens

In einem Analyseblock werden zum einen die hinsichtlich der Zentren- und Nahversorgungs-entwicklung relevanten Einflussgrößen, Entwicklungstrends im Einzelhandel und Rahmenbedingungen aufbereitet werden. Zum anderen erfolgen eine Analyse des Einzelhandels in Bremen im Kontext der Region und städtebauliche (Bestands-)Erhebungen in den Zentren. Nachfolgend einige erste Ergebnisse auf gesamtstädtischer Ebene:

Tabelle 1: Einzelhandelsbestand in Bremen

	Einzelhandelsbestands- erhebung 2006	Einzelhandelsbestands- erhebung 2017	Entwicklung
Einwohner	547.000*	557.464**	+ 2 %
Anzahl der Betriebe	3.680	3.357	- 9 %
Gesamtverkaufsfläche (in m <sup>2</sup> )	863.500	941.280	+ 9 %
Verkaufsfläche je Einwohner (in m <sup>2</sup> je EW)	1,58	1,69	+ 0,11

\*= 31.12.2007; 31.12.2015

Seit der Einzelhandelsvollerhebung, die grundlegend für die Aufstellung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts war (2006), ist ein Anstieg der Gesamtverkaufsfläche in Bremen zu beobachten (siehe Tabelle 1). Dies geht einher mit einem Rückgang der Gesamtanzahl der Betriebe. Dies ist wie oben bereits ausgeführt ein bundesweiter Trend. Die Verkaufsflächenausstattung ist von 2006 auf 2017 um 0,11 m<sup>2</sup> je Einwohner\*in in der Gesamtstadt bei positiver Bevölkerungsentwicklung gestiegen. Mit 1,69 m<sup>2</sup> / Einwohner\*in liegt Bremen über dem Bundesdurchschnitt (1,51 m<sup>2</sup> / Einwohner\*innen). Wirklich aussagekräftig wird diese Zahl aber erst bezogen auf bestimmte Sortimente und im kleinräumigen Kontext.

Tabelle 2: Verkaufsflächenausstattungsbenchmark

	Bremen	Dortmund	Hannover	Leipzig
<i>Einwohner*innen (Stand 31.12.2015)</i>	557.460	586.181	523.163	560.472
<i>Anzahl der Betriebe</i>	3.357	3.290	3.204	3.640
<i>Gesamtverkaufsfläche</i>	941.280	889.400	842.775	840.000
<i>VK je Einwohner*in (in m<sup>2</sup> je EW)</i>	1,69	1,52	1,58	1,50

Tabelle 2 lässt einen Vergleich mit ähnlich einwohnerstarken Großstädten in Deutschland zu. Dabei wird deutlich, dass die Stadt Bremen eine relativ hohe Verkaufsflächenausstattung (gesamt und bezogen auf die Einwohnerzahl) ausweisen kann. Auffällig ist bei der genaueren Betrachtung (für die keine einheitlichen Vergleichszahlen vorliegen), dass sich ein vergleichsweise geringer Anteil im Hauptgeschäftszentrum befindet und ein relativ großer Anteil an Sonderstandorten und nicht-integrierten Lagen.

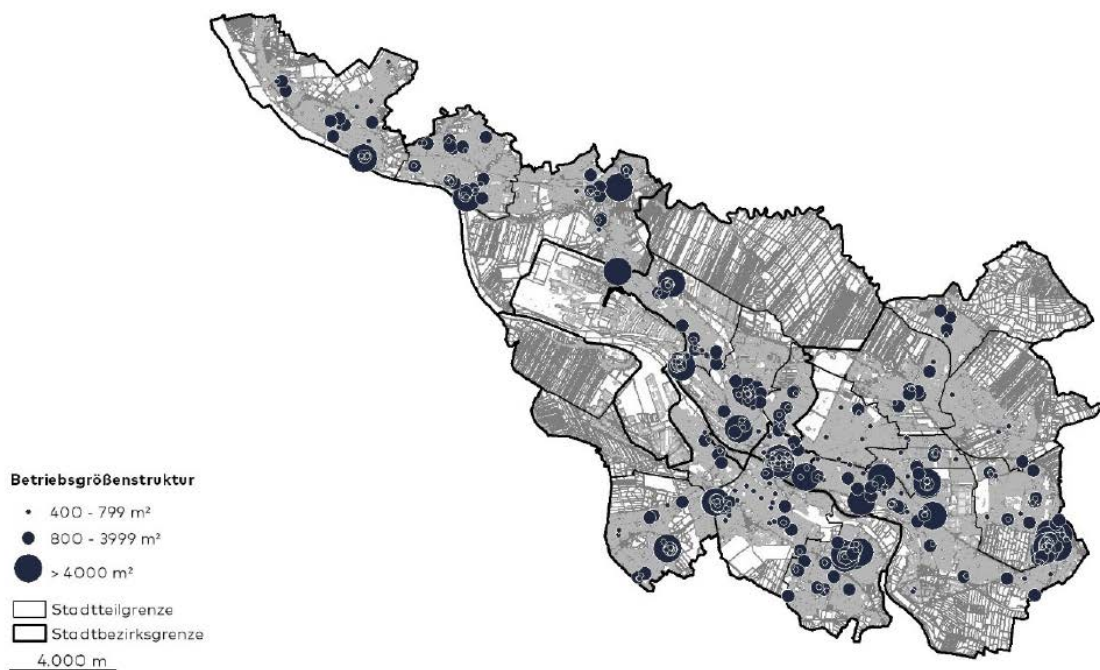
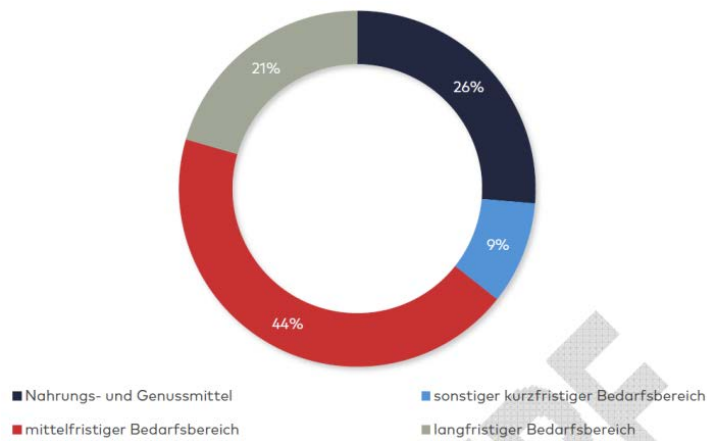


Abbildung 7: Gesamtstädtisches Angebot der strukturprägenden (ab 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) Betriebe in Bremen

Bei der Betrachtung der strukturprägenden Betriebe (> 400m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) auf gesamtstädtischer Ebene (siehe Abbildung 8) wird deutlich, dass sich diese über das gesamte Stadtgebiet verteilen. Größere Agglomerationen werden insbesondere in der Innenstadt und an den Sonderstandorten (z.B. Weser-Park) deutlich.



**Abbildung 8: Einzelhandelsbestand in Bremen nach Bedarfsstufen**

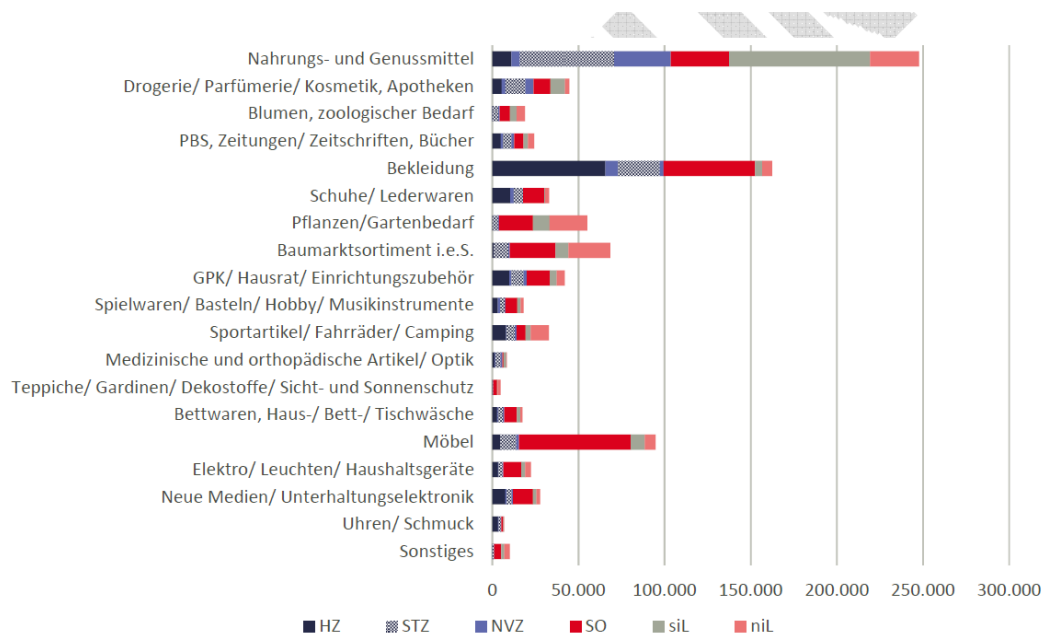
Die Verkaufsflächen nach Bedarfsstufen des Einzelhandels (Abbildung 9) weisen in Bremen im Bereich des mittelfristigen Bedarfs (z.B. Bekleidung) den höchsten Anteil mit rund 412.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche auf. Des Weiteren sind rund 247.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche Nahrungs- und Genussmitteln zuzuordnen sowie etwa 88.000 m<sup>2</sup> dem sonstigen kurzfristigen Bedarfsbereich (z.B. Drogeriewaren) und ca. 193.000 m<sup>2</sup> dem langfristigen Bedarfsbereich (z.B. Möbel).

**Tabelle 3: Einzelhandelsbestand in Bremen nach Lagen**

		HZ	STZ	NVZ	siL	niL
2006	absolut	136.000 m <sup>2</sup>	170.000 m <sup>2</sup>	42.000 m <sup>2</sup>	160.600 m <sup>2</sup>	355.000 m <sup>2</sup>
	relativ	16 %	20 %	<5 %	18 %	41 %
2016	absolut	143.840 m <sup>2</sup>	175.610 m <sup>2</sup>	52.480 m <sup>2</sup>	145.980 m <sup>2</sup>	423.380 m <sup>2</sup>
	relativ	15 %	19 %	6 %	16 %	45 %

Durch die Differenzierung des Einzelhandelsbestands nach Lagen (HZ=Hauptzentrum Innenstadt, STZ=Stadtteilzentren, NVZ=Nahversorgungszentren, siL=sonstige städtebaulich integrierte Lagen, niL=nicht integrierte Lagen) wird deutlich (Tabelle 3), dass in Bremen nur 2.776 Einzelhandelsbetriebe mit rund 55 % der Verkaufsfläche in städtebaulich integrierten Lagen angesiedelt sind (ohne Leerstände).

Das Innenstadtzentrum weist insgesamt 15 % der Gesamtverkaufsfläche Bremens auf; insbesondere für klassischerweise zentrenrelevante Sortimente. Der Anteil an der Verkaufsfläche der Gesamtstadt ist trotz Verkaufsflächenzuwachs leicht gesunken, gleiches gilt für die Stadtteilzentren. Die Nahversorgungszentren konnten insgesamt ein Verkaufsflächenplus und eine Steigerung des Anteils an der Verkaufsfläche der Gesamtstadt verzeichnen. Ein enormes Verkaufsflächenwachstum und ein damit verbundener höherer Anteil an der Verkaufsfläche in der Gesamtstadt (41 %) sind an den nicht-integrierten Standorten (Sonderstandorte und sonstige städtebaulich nicht-integrierte Lagen) zu verzeichnen. Dies beinhaltet 581 Betriebe mit einer Verkaufsfläche von insgesamt rund 423.000 m<sup>2</sup>. Dies liegt u.a. darin begründet, dass an Sonderstandorten auch großflächige Angebotsformen wie Baumärkte und Möbelhäuser vorzufinden sind, welche aufgrund des flächenintensiven Charakters nicht für die Ansiedlung in den Zentren geeignet sind. Daneben sind jedoch auch in einigen zentrenrelevanten Sortimenten (z.B. Bekleidung, Schuhe, Spielwaren, GPK/Hausrat) verhältnismäßig hohe Verkaufsflächenanteile an nicht integrierten Lagen und Sonderstandorten zu konstatieren, wie Abbildung 9 zeigt.



**Abbildung 9: Einzelhandelsbestand in Bremen nach Warengruppen und Lagebereichen in m² Verkaufsfläche**

Die Stadt Bremen verfügt gemäß Angaben des Instituts für Handelsforschung (IfH) im Jahr 2017 über eine einzelhandelsrelevante Kaufkraft von rund 3,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einer einzelhandelsrelevanten Kaufkraft von rund 5.665 Euro je Einwohner\*in, wobei der größte Anteil der Kaufkraft mit etwa 2.300 Euro auf die Warengruppe Nahrungs- und Genussmittel entfällt. Die einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer wird mit 96,8 angegeben und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt (=100). Die Kaufkraftkennziffer variiert innerhalb der Stadt Bremen stark, was für die Betrachtung der absatzwirtschaftlichen Entwicklungsrahmen auf Ebene der Stadtteile von Bedeutung ist.

Auf Basis von Kundenherkunftsbefragungen in der Innenstadt und in Vegesack sowie von Tourismuskennzahlen lässt sich ein Markteinzugsgebiet für Bremen abgrenzen. Ausschlaggebend für die Abgrenzung sind daneben Fahrzeitradien sowie das Wettbewerbsumfeld (siehe Abb. 10). Die einzelnen Zonen haben unterschiedliche Kaufkraftpotenziale für den Einzelhandel in Bremen (Zone I = 3,2 Mrd. Euro; Zone II = 2,1 Mrd. Euro; Zone III = 5,0 Mrd. Euro).

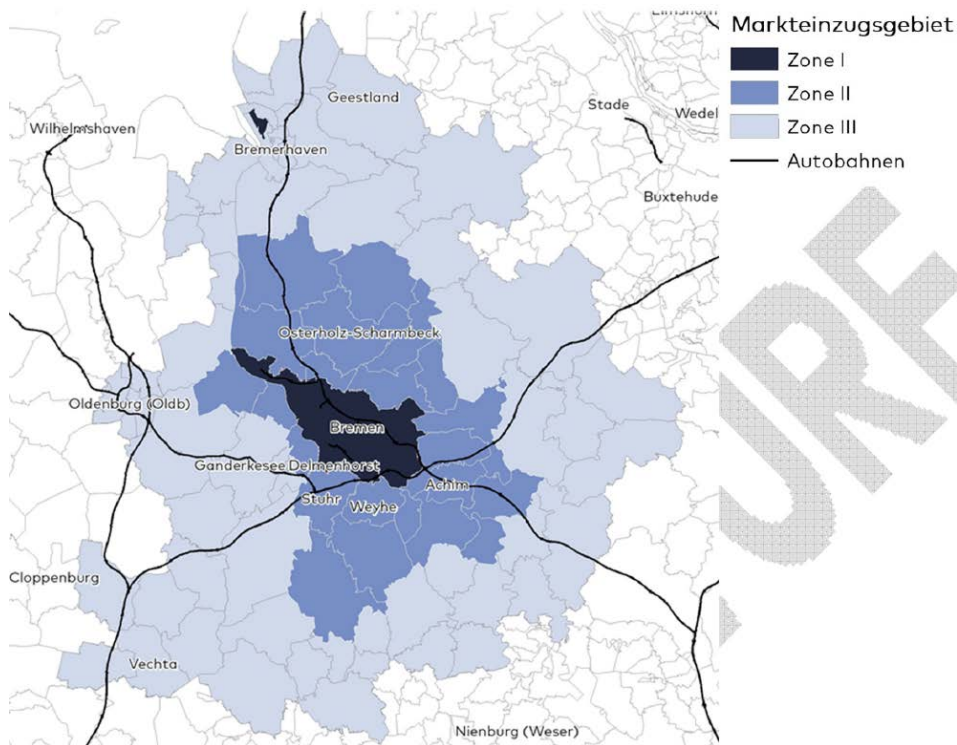


Abbildung 10: Markteinzugsgebiet der Stadt Bremen

Insgesamt ergibt sich aus dem Einzelhandelsumsatz gemessen an der vorhandenen Kaufkraft eine Gesamtzentralität von 116 %. Dies entspricht einem Rückgang der Zentralität um 3 %-Punkte seit der Aufstellung des bestehenden Konzepts, trotz einer Steigerung der Verkaufsfläche um rund 78.000 m<sup>2</sup>. Dies ist sowohl auf die Entwicklungen des Online-Handels, als auch der einzelnen Warengruppen zurückzuführen. Es ist jedoch festzustellen, dass der Anteil des Online-Handels am Gesamtumsatz im Einzelhandel stärker gestiegen ist, als die Zentralität abgenommen hat.

#### Qualitative städtebauliche Analyse / Zentrenbegehungen

Als essentieller Bestandteil der Analyse wird neben der quantitativen Analyse auch eine qualitative städtebauliche Analyse aller Zentren und Sonderstandorte aus dem bestehenden Zentren- und Nahversorgungskonzept durchgeführt. Bei den Stadtteilzentren erfolgte dies in großer Runde unter Einbezug lokaler Akteure und Experten\*innen (siehe unten). Ergänzend zu strukturellen Fragen orientiert sich die städtebauliche Analyse z.B. an städtebaulichen Qualitäten, Erreichbarkeit, Aufenthaltsqualität, Kundenläufen und Entwicklungsperspektiven.

## Nächste Schritte

Die oben genannten Strukturanalysen bilden die Grundlage für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Einzelhandelssteuerung in Bremen. Im konzeptionellen Teil werden die folgenden Punkte ausgearbeitet:

1. Die Entwicklungszielstellungen werden hinsichtlich der Schwerpunktthemen auf lage-spezifischer Ebene erarbeitet und zeigen so Zielstellungen für die Gesamtstadt, die zentralen Versorgungsbereiche, die Nahversorgung und die Sonderstandorte auf.
2. Im Rahmen der Potenzialanalyse wird der absatzwirtschaftliche Entwicklungsrahmen ermittelt und ein Entwicklungsspielraum zur Weiterentwicklung der Warengruppen in den zentralen Versorgungsbereichen aufgezeigt.
3. Das Zentrenmodell wird hinsichtlich der Bewertung und Einstufung der Zentrenkategorien überprüft. Durch Entwicklung eines Anforderungskatalogs anhand von empirischen und theoretischen Daten wird die nachvollziehbare Einstufung von Zentren in das Zentrenmodell ermöglicht.
4. Weiterhin wird im Rahmen der Entwicklung des Zentrenmodells die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche überprüft und an die Bestandssituation sowie Entwicklungsvorstellungen angepasst.
5. Im Rahmen eines qualifizierten Nahversorgungskonzeptes werden Handlungsbedarfe im Bereich der Nahversorgung aufgedeckt und die konzeptionelle Steuerung in Form von Nahversorgungsstandorten (jenseits von zentralen Versorgungsbereichen) erleichtert.

Das Endprodukt stellt ein möglichst breit getragenes aktuelles und fortgeschriebenes Zentren- und Nahversorgungskonzept für die Stadt Bremen dar, das der Stadtbürgerschaft zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll, damit dieses als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB Gültigkeit erlangt.

## **Beteiligung / Information**

Nach Vorliegen eines ersten Gesamtentwurfs des Konzepts mit konzeptionellen Aussagen zum Zentrenmodell, zu Ansiedlungsregeln und zur Bremer Sortimentsliste wird ein Beteiligungsschritt erfolgen. Die Beteiligung muss sowohl in Bremen als auch in der Region gemäß Raumplanerischem Vertrag zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept erfolgen. Die eingehenden Stellungnahmen und Anmerkungen sind abzuwägen und in das endgültige Konzept einzuarbeiten. Im Rahmen der Beteiligung werden alle betroffenen Beiräte einzeln über den Entwurf des Konzepts und konkret über Änderungen in ihrem Stadtteil informiert. Nach der Information kann eine Stellungnahme über das Ortsamt erfolgen. Vor dem endgültigen Beschluss des Konzepts in den Deputationen, im Senat und in der Bürgerschaft ist eine erneute Beteiligung der Beiräte in Regionalkonferenzen zum Umgang mit ihren Stellungnahmen vorgesehen. Eine Abstimmung zu dem Informations- und Beteiligungsschritt der Beiräte erfolgt in der Sitzung der Beirätekonferenz am 07.03.2018.

Wie oben beschrieben wird der Prozess durch die Steuerungsgruppe gesteuert und durch den Begleitkreis ergänzt.

Die Händlerschaft wird in geeigneter Form mit Unterstützung der Handelskammer im Ausschuss für Einzelhandel und verbraucherorientierte Dienstleistungen sowie beim Treffen der Werbegemeinschaften informiert.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Erarbeitungsprozesses, der zugleich auch Züge eines ersten Beteiligungsschrittes trug, war eine umfangreiche Bestandsaufnahme und Analyse der bestehenden Zentren durch Begehungen. Dies erfolgte unter Einbezug der Interessenvertreter\*innen der Zentren in allen Stadtteilzentren gemäß dem bestehenden Konzept. Ziel war die qualitative Anreicherung und Reflektion der Datenlage sowie Erkenntnisse über örtliche Besonderheiten.

Als Teilnehmende waren Vertreter\*innen des Ortsamts, Vertreter\*innen der örtlichen Werbegemeinschaft(en) und Vertreter\*innen der Steuerungsgruppe zur Fortschreibung des Zentren- und Nahversorgungskonzepts anwesend. Hinzu kamen Vertreter\*innen der Planungsbezirke (Abteilung 6 beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr bzw. Bauamt Bremen-Nord) und Vertreter\*innen der WFB. Angeboten wurde die Teilnahme auch Vertreter\*innen der Fraktionen in den Beiräten und sonstigen wichtigen lokalen Akteuren wie zum Beispiel Quartiersmanager\*innen bei Bedarf. An den Zentrenbegehungen nahmen insgesamt im Schnitt, inklusive des Gutachterbüros, jeweils 12 Personen teil. So konnten insgesamt, neben der Steuerungsgruppe, rund 90 Personen frühzeitig in den Prozess eingebunden werden.

#### Einbinden der Ortsämter / Ortspolitik

Da es sich um ein Konzept mit konkreten Auswirkungen auf Ebene der Stadtteile handelt, werden die Ortsämter und die Ortspolitik auch weiterhin in den Prozess eingebunden. Dies wird eng mit der Senatskanzlei abgestimmt.

Allen Beiräten soll die Möglichkeit der Information und Erklärung angeboten werden. Alle Beiräte werden über die Ortsämter die Möglichkeit haben sich an dem Prozess durch eine Stellungnahme zu beteiligen.

Die Information erfolgt mit den im Entwurf vorliegenden konzeptionellen Aussagen. Stadtteilspezifisch von besonderem Interesse sind hier neben den grundsätzlichen Regeln, der Sortimentsliste und der übergeordneten Zentrenstruktur insbesondere die Abgrenzungen der zentralen Versorgungsbereiche und die Anwendung des Nahversorgungskonzepts.

Die Stellungnahmen der Beiräte werden abgewogen und bei der Erstellung des dann von der Bürgerschaft als städtebauliches Entwicklungskonzept zu beschließendes Instrument berücksichtigt. Die Beiräte werden dann vor der Gremien- und Beschlussfassung in Deputation, Senat und Bürgerschaft über den Umgang mit den Stellungnahmen (z.B. in Form einer Synopse) informiert.

#### Verhältnis Fortschreibung des regionalen Konzepts / Beteiligung Region

Eine Abstimmung der Arbeitsprozesse und der gegenseitige Informationsfluss werden durch die Teilnahme eines Vertreters des Kommunalverbunds am Begleitkreis gewährleistet.

Nach aktuellem Stand wird eine Evaluation des Ende 2013 beschlossenen Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzepts Region Bremen (RZEHK) – zeitversetzt zur Fortschreibung des Kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts erfolgen.

#### Information Deputationen

Im nächsten Schritt werden die bisherigen Erkenntnisse in konzeptionelle Vorschläge einfließen. Sobald dies erfolgt ist und ein Entwurf des endgültigen Konzepts vorliegt (Sommer 2018), werden die Deputationen erneut über den Sachstand informiert. Der Entwurf des Konzepts ist auch die Grundlage für den Beteiligungsschritt.

### **Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderspezifische Auswirkungen**

Die Ausgaben für die Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts liegen in dem 2017 beschlossenen Rahmen und werden von den beiden beteiligten Ressorts SUBV und SWAH getragen.

Für die Betreuung des gesamten Erarbeitungsprozesses werden personelle Ressourcen in Anspruch genommen.

Die mit dem Kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzept Bremen verfolgte Sicherung und Stärkung der Zentren entspricht den Anforderungen des Gender Mainstreamings. Mit der Stärkung der Zentren wird eine geschlechter- und altersunabhängige Optimierung der Versorgungssituation der Bevölkerung angestrebt, ohne dass die Verbraucher\*innen in Bremen zwingend auf ein Auto angewiesen sind.

Durch das Vorhaben der Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts sind somit grundsätzlich keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen zu erwarten.

### **Auswirkungen auf den Mittelstand**

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine negative Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

### **Beschlussvorschlag**

1. Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft nimmt den 2. Zwischenbericht zur Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts zur Kenntnis und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gemeinsam mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zeitnah nach Vorliegen geeigneter Zwischenergebnisse, einen weiteren Bericht vorzulegen.
2. Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt den 2. Zwischenbericht zur Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts zur Kenntnis und bittet den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen gemeinsam mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr zeitnah nach Vorliegen geeigneter Zwischenergebnisse, einen weiteren Bericht vorzulegen.