

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
Referat 71

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
Referat 11

Vorlage Nr. 19/688-S

für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 20.03.2018

und

Vorlage Nr. 19/589

für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S)
am 21.03.2018

**Kommunales Zentren- und Nahversorgungskonzept
Fortschreibung
(3. 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 sowie in den Sitzungen der o.g. Deputationen am 07.03.2018 und am 08.03.2018 hat die Verwaltung Zwischenberichte zur Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts vorgelegt. Beide Deputationen haben darum gebeten, nach Vorliegen weiterer Zwischenergebnisse, einen weiteren Bericht vorzulegen.

Zu der grundlegenden Funktionsweise dieses gesamtstädtischen Entwicklungskonzepts, den Gründen für die Fortschreibung sowie zum Prozess wurde im Rahmen der o.g. Berichte bereits ausführlich ausgeführt. Die Kernelemente des bislang gültigen Konzepts sind

- 1) das Ziel der Stärkung und Sicherung der Bremer Zentren in der polyzentrischen Struktur Bremens in Bezug auf die Einzelhandelsentwicklung sowie die Sicherung der Nahversorgung,
- 2) das daraus abgeleitete Zentrenmodell mit vier hierarchisch gegliederten Zentrentypen, die als schützenswerte zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des BauGB räumlich konkret definiert werden sowie ergänzend sieben Sonderstandorten des großflächigen Einzelhandels,
- 3) die generellen Ansiedlungsregeln und Ansiedlungsempfehlungen und
- 4) die Bremer Sortimentsliste.

Abbildung 1 stellt die notwendigen Schritte zur Fortschreibung des Zentren- und Nahversorgungskonzepts schematisch dar. Zu dem Zeitpunkt des letzten Berichts der Verwaltung in den Deputationen lagen die wesentlichen Erkenntnisse aus Phase 1 und Phase 2 vor, die die Grundlagen für Phase 3, die Entwicklung und Konkretisierung der konzeptionellen Inhalte, bildeten.

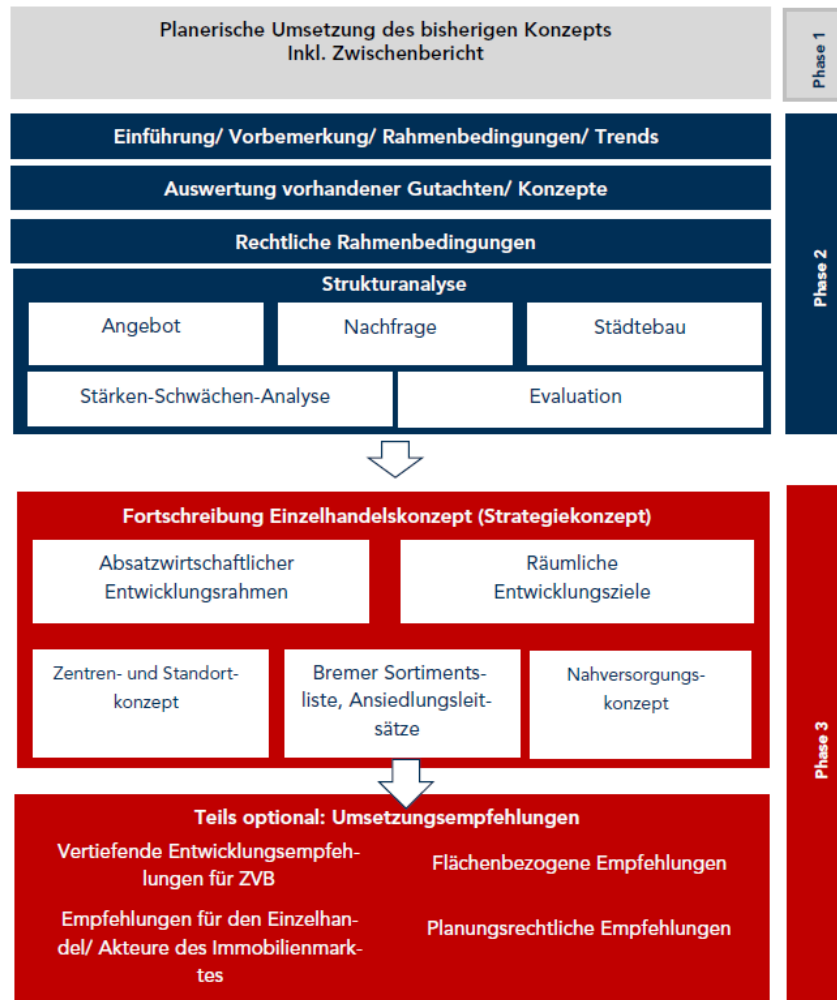


Abbildung 1: Erarbeitungsschritte Fortschreibung ZNK

Nunmehr liegt ein Entwurf des Gutachterendberichts vor, der zurzeit innerhalb der Steuerungsgruppe (Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, Handelskammer, Handelsverband Nordwest, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr) abgestimmt und konsolidiert wird. Der vorliegende Bericht legt die wesentlichen Erkenntnisse und Inhalte der Fortschreibung bis zu diesem Zeitpunkt sowie die Vorschläge des beauftragten Gutachterbüros dar und beschreibt die weiteren geplanten Schritte bis zum Beschluss des Konzepts als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, wie es einstimmig auch beim Beschluss des seit 2009 gültigen Konzepts der Fall war.

Wesentliche Erkenntnisse und Elemente der Fortschreibung sowie Empfehlungen der Gutachter

1. Evaluation und Aktualisierung

Zum Prozess der Fortschreibung des Konzepts gehörte in einem ersten Schritt die Betrachtung der Funktionsweisen des bestehenden Konzepts. Zu Beginn des Prozesses wurde das

planerische Handeln der Stadt Bremen auf Basis des bestehenden Zentren- und Nahversorgungskonzepts analysiert. Die daraus folgenden inhaltlichen Erkenntnisse wurden bereits im letzten Bericht der Verwaltung dargelegt.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass grundlegende Mechanismen erhalten bleiben sollen und müssen. Dies liegt daran, dass diese Elemente rechtlich verpflichtend sind, sie im regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept als Baustein enthalten sind und die Umsetzung nur durch diese Mechanismen erfolgen kann. Nichtsdestotrotz wurde ein Anpassungs- und Weiterentwicklungsbedarf festgestellt.

Außerdem erforderlich im Rahmen der Fortschreibung war eine Markt- und Standortanalyse, zum einen für die Gesamtstadt (wesentliche Erkenntnisse wurden im Bericht der Verwaltung im März 2018 genannt), zum anderen eine stadtteilspezifische Strukturanalyse, die die relevanten Kenndaten (Verkaufsfläche, Umsätze, Kaufkraft, Zentralität, Bevölkerungsentwicklung) und deren Entwicklung seit 2006 darlegt. Diese Strukturanalysen bilden die Grundlage für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Einzelhandelssteuerung in Bremen. Die Weiterentwicklung orientiert sich somit an der tatsächlichen Ist-Situation, um das Konzept möglichst rechtsicher zu machen.

Eine Neuerung in Bezug auf die Strukturanalyse und die daraus folgenden Erkenntnisse ist zudem die Berücksichtigung der Auswirkungen des Online-Handels, vor allem bei der Einordnung der gesamtstädtischen Zentralität. Dies hat auch Auswirkungen auf den rechnerischen planerischen Versorgungsauftrag der Stadt Bremen als Oberzentrum der Region. Aus der gutachterlich empfohlenen Ziel-Zentralität für gewisse Sortimente ergeben sich gewisse Entwicklungspotenziale. Es ist dabei jedoch zu berücksichtigen, dass sich diese aufgrund der prognostizierten Entwicklungen im Online-Handel verringern bzw. schneller erreicht werden können.

2. Aktualisierte Entwicklungsziele

Als optimal ausgewogene und den Entwicklungszielen der Stadt Bremen bestmöglich entsprechende Zielperspektive sollen nach Teilräumen differenzierte Entwicklungszielstellungen verbunden mit einer klaren Prioritätensetzung, angestrebt werden. Diese übergeordneten Entwicklungszielstellungen stellen eine Aktualisierung der im bestehenden Konzept verankerten Ziele der zukünftigen Einzelhandels- und Zentrenentwicklung dar.

Ziel 1: Stärkung der Gesamtstadt

- Erhalt und Stärkung der Oberzentralen Versorgungsfunktion im regionalen Kontext
- Sicherung und Stärkung der Einzelhandelszentralität unter Gewährleistung des Ziels der Stadt der kurzen Wege
- Ausschöpfung der absatzwirtschaftlichen Potenziale
- Funktionsgerechte Arbeitsteilung zwischen den Zentren

Ziel 2: Stärkung und Weiterentwicklung der Innenstadt

- Erarbeitung von Alleinstellungsmerkmalen für die Innenstadt
- Qualitative (und wenn sinnvoll maßvolle quantitative) Weiterentwicklung
- Weiterer Fokus auf erlebnisorientierten und touristischen Einkauf
- Sicherung und Stärkung der Funktionsvielfalt (Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur, Tourismus, Wohnen)

Ziel 3: Städtebaulich-funktionale Stärkung der Stadtteilzentren

- Erhalt und Stärkung des besonderen Stadtteilzentrums Vegesack mit mittelzentralen Funktionen für den Bremer Norden (und die Region)
- Erhalt und Stärkung der besonderen Stadtteilzentren als wichtige Pole mit Versorgungsfunktion über den Stadtteil hinaus
- Sicherung der Stadtteilzentren mit klarem Stadtteil- bzw. Quartiersbezug

Ziel 4: Sicherung und Stärkung der Nahversorgung

- Sicherung und Weiterentwicklung des Nahversorgungsangebots in den Zentren
- Vermeidung schädlicher Auswirkungen auf die wohnortnahe Versorgung
- Sicherung, Stärkung und Ergänzung städtebaulich integrierter Standorte sowie Vermeidung schädlicher Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche
- Fokussierung auf die Zukunftsfähigkeit im Rahmen wachsender Bevölkerungszahlen

Ziel 5: Ergänzung durch vorhandene Sonderstandorte

- Sinnvolle Ergänzung der zentralen Versorgungsbereiche durch die vorhandenen Einzelhandelsstandorte außerhalb der Zentrenstruktur
- Restriktive Handhabung zentrenrelevanter Sortimente an diesen Standorten
- Sicherung von Gewerbegebieten für Handwerk und produzierendes Gewerbe

Hinzu kommen zwei Querschnittsziele, die den Rahmen für die oben genannten Ziele ergänzen. Zum einen die Sicherstellung von Planungs- und Investitionssicherheit. Zum anderen der städtische Anspruch auch als Partner in der Region raumbedeutsame Einzelhandelsbelange gemeinsam zu entwickeln.

3. Anpassung Zentrenmodell und einzelner Zentraler Versorgungsbereiche

Ein wesentlicher Baustein des Zentren- und Nahversorgungskonzepts ist das räumliche Zentrenmodell und die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche. Dieses Grundkonzept eines hierarchisch gegliederten Netzes von Zentren mit verschiedenen Versorgungsfunktionen bleibt erhalten und erfährt einige Anpassungen.

Zunächst ergab die Analyse des Gutachterbüros, dass die klassische Darstellung von Zentren- und Standorthierarchien die aktuelle Situation nicht mehr zutreffend widerspiegelt. Insbesondere für die Stadtteilzentren besteht die Herausforderung, nicht zwischen dem vielfältigen, spezialisierten Angebot mit Erlebnischarakter des Innenstadtzentrums und der pragmatisch-räumlichen Nähe grundlegender Handels- und Dienstleistungsnutzungen in Nahversorgungszentren „aufgerieben“ zu werden (siehe Abb. 2).

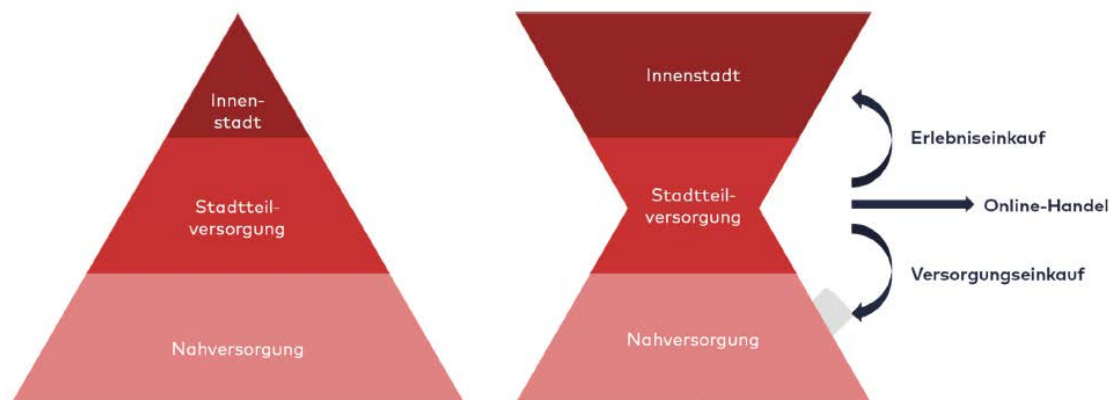


Abbildung 2: Entwicklung der Zentrenstruktur

Dies hat Auswirkungen auf die Zielbild- und die Zentrenstruktur in Bremen. Der Gutachter empfiehlt eine grundsätzliche Fortschreibung der 2009 festgelegten Zentrenstruktur, jedoch ergeben sich aus der Analyse der einzelnen Zentren einige Veränderungen. Die Zentrenstruktur wird erweitert um die Ebene der Besonderen Stadtteilzentren. Diese, der Innenstadt nachgeordneten, Besonderen Stadtteilzentren (Vege sack und das „Viertel“) haben einen größeren Einzugsbereich als die weiteren Stadtteilzentren, nehmen räumlich bzw. versorgungsstrukturell einen erweiterten Versorgungsauftrag wahr und haben eine höhere urbane Qualität, die sich in den städtebaulichen Qualitäten und im Nutzungsmix widerspiegelt.

Die weiteren Zentrentypen (Stadtteilzentren und Nahversorgungszentren) bleiben erhalten. Hier erfolgen auf Basis struktureller Analysen jedoch Veränderungen, welche Einzelhandelslagen welche Funktionen wahrnehmen und wahrnehmen sollen. Außerdem ist aus Gründen von strukturellen Defiziten und dem Mangel an Entwicklungsperspektiven eine Ausweisung von drei Nahversorgungszentren (die ehemaligen Nahversorgungszentren Gottfried-Menkenstraße, H.-H.-Meier-Allee/Emmaplatz und Mahndorf) nicht mehr fachlich und rechtlich haltbar. Dafür wurden zwei bislang nicht schützenswerte Lagebereiche als potenzielle Nahversorgungszentren (Kirchhuchtinger Landstraße und Aumund-Hammersbeck) identifiziert. Des Weiteren soll ein bisheriges Nahversorgungszentrum (Nahversorgungszentrum Kattenturm, nun perspektivisches Stadtteilzentrum Obervieland) eine stärkere Versorgungsfunktion für den Stadtteil wahrnehmen, sodass es als Stadtteilzentrum ausgewiesen werden könnte.

4. Nahversorgungssituation und neue Prüfroutinen

Ein essentieller Baustein der Fortschreibung ist die detaillierte Betrachtung der Versorgungssituation im Bereich der Nahversorgung in der Stadt Bremen. Der Entwurf des Gutachterendberichts bietet eine detaillierte Analyse der Versorgungsfunktion auf gesamtstädtischer als auch auf Stadtteilebene und zieht daraus konzeptionelle Konsequenzen. Dies betrifft insbesondere die Sicherung der Nahversorgung in Lagen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche. Ein solch detaillierter Überblick lag bislang nicht vor. Außerdem empfiehlt der Entwurf des Gutachterendberichts ein System zur laufenden Fortschreibung dieser Analyse.

Der Entwurf des Gutachterendberichts legt nahe, dass das zusätzliche Ansiedlungspotenzial für Lebensmittelsortimente in Bremen begrenzt ist. Da mit zunehmendem Überschreiten der absatzwirtschaftlichen Entwicklungsspielräume gesamtstädtische oder kleinräumige Umsatzumverteilungen städtebaulich relevante Größenordnungen erreichen, die wiederum mit Betriebsschließungen und Trading-Down-Effekten einhergehen können, sollten die zukünftigen Ansiedlungsbemühungen der Stadt Bremen aus einer nach Handlungsprioritäten abgestuften Strategie bestehen:

Ziel 1: Fokus der Nahversorgung auf die zentralen Versorgungsbereiche

Ziel 2: (Besondere) Nahversorgungsstandorte sichern und bedarfsgerecht weiterentwickeln

Ziel 3: Integrierte Nahversorgungsangebote außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sichern

Ziel 4: Keine Ansiedlungen/Erweiterungen in städtebaulich nicht integrierten Lagen

Diese Ziele spiegeln sich auch in der Zielperspektive für das Zentrenmodell in Bremen wider (siehe Abb. 3). Neben der Konzentration auf die zentralen Versorgungsbereiche ergänzen weitere Standorte, die jedoch nicht schützenswert im Sinne der zentralen Versorgungsbereiche sind, dieses Modell und sichern die Nahversorgung in der Fläche.

Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es der Umsetzung auf Ebene der Bauleitplanung bzw. Baugenehmigung. Hierfür ist eine Prüfroutine erforderlich, um Einzelvorhaben auf ihre Kompatibilität mit dem Konzept zu prüfen. Der Entwurf des Prüfschemas zur Bewertung von Einzelvorhaben mit nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment ist detaillierter und lässt eine flexiblere Handhabung als bislang zu. Zudem liegt nunmehr eine klare Definition der Begrifflichkeiten und eine Differenzierung der Lagetypen vor.

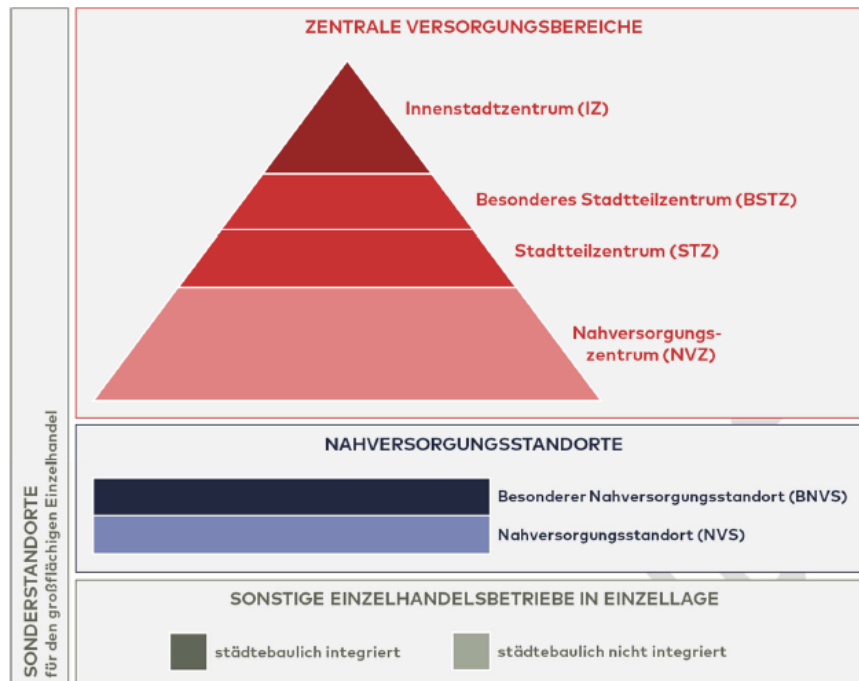


Abbildung 3: Zielperspektive Zentren- und Standortmodell der Stadt Bremen

5. Sonderstandorte / Ergänzungsstandorte neu bewertet

Die bestehenden größeren Einzelhandelsstandorte außerhalb der Zentrenstruktur (Sonderstandorte) für großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevantem Hauptsortiment wurden überprüft und konzeptionell hinterfragt. Im Ergebnis ist weiterhin eine restriktive Handhabung der zentrenrelevanten Sortimente anzustreben, um den Schutz der Innenstadt und der Stadtteilzentren sicherzustellen. Sie dienen weiterhin der Ergänzung des Innenstadteinzelhandels, indem sie Betriebe aufnehmen, die einen überdurchschnittlichen Flächenverbrauch aufweisen, in zentralen Lagen schwierig anzusiedeln sind und Sortimente führen, die die zentralen Versorgungsbereiche wie auch die flächendeckende Nahversorgungsstruktur in ihrer Entwicklung nicht beeinträchtigen.

Der Gutachter schlägt vor, dass zwei (Sonderstandort Vahrer Straße sowie Teile des Sonderstandorts Habenhausen) der sieben Sonderstandorte zukünftig (teilräumlich) auch andere Versorgungsfunktionen übernehmen bzw. sich anders entwickeln könnten.

6. Überprüfung Sortimentsliste / Anpassung Steuerungsleitsätze

Nicht zuletzt liegt ein Entwurf für eine aktualisierte Sortimentsliste, eines der Kernelemente der Einzelhandelssteuerung, vor. Die Sortimentsliste dient weiterhin dazu, im Rahmen der Bauleitplanung und der Genehmigung von Einzelvorhaben, den Einzelhandel räumlich und funktional sinnvoll Standorten zuzuordnen.

Weiterhin werden vom Gutachter Vorschläge für die Anpassung der Steuerungsleitsätze gemacht. Die grundsätzliche Systematik ist dabei gleichgeblieben. Die Empfehlungen sind jedoch weitreichender, insbesondere für Betriebe mit zentrenrelevantem Hauptsortiment außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche. Für die Ansiedlung bzw. Erweiterung dieser Betriebe schlägt der Gutachter vor, eine Bagatellgrenze von 200 m² Verkaufsfläche einzuführen. Für Betriebe mit nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment, deren Entwicklung durch das Prüfschema eingeschränkt wäre, wird ein dynamischer Bestandsschutz eingeführt, der eine Vergrößerung der Verkaufsfläche im Rahmen von Modernisierungen und im zeitlichen Rahmen der Gültigkeit des Konzepts vorsieht.

Nächste Schritte

Wie oben beschrieben, wird der vorliegende Entwurf des Gutachterendberichts derzeit noch intern qualitätsgeprüft und abgestimmt. Als nächster Schritt folgt dann mit dem konsolidierten Gutachterendbericht bzw. Konzept die Beteiligung der Beiräte. 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.

Dieses Vorgehen wurde bereits zu Beginn des Prozesses angekündigt und stellt neben den durchgeführten Zentrenbegehungen einen wesentlichen Baustein des Beteiligungsprozesses dar. Im Rahmen der Beteiligung werden alle betroffenen Beiräte einzeln über den Entwurf des Konzepts und konkret über Änderungen in ihrem Stadtteil informiert. 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. Nach der Information kann eine Stellungnahme über das Ortsamt erfolgen. Die Beteiligung muss zudem sowohl in Bremen als auch in der Region gemäß Raumplanerischem Vertrag zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept erfolgen. Die Stellungnahmen der Beiräte werden abgewogen und bei der Überarbeitung des Endprodukts 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.

Das Endprodukt stellt ein breit getragenes, aktuelles und fortgeschriebenes Zentren- und Nahversorgungskonzept für die Stadt Bremen dar, das der Stadtbürgerschaft zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Damit erlangt das Zentren- und Nahversorgungskonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB Gültigkeit. Es bildet somit die Grundlage für die Umsetzung in der Bauleitplanung und den Rahmen für Folge-Aktivitäten. Durch die Stärkung und Sicherung der Einzelhandelsstandorte ist es das Fundament für den Erfolg weiterer Maßnahmen und für die Arbeit von Initiativen auf Quartiersebene (siehe Abbildung 4).

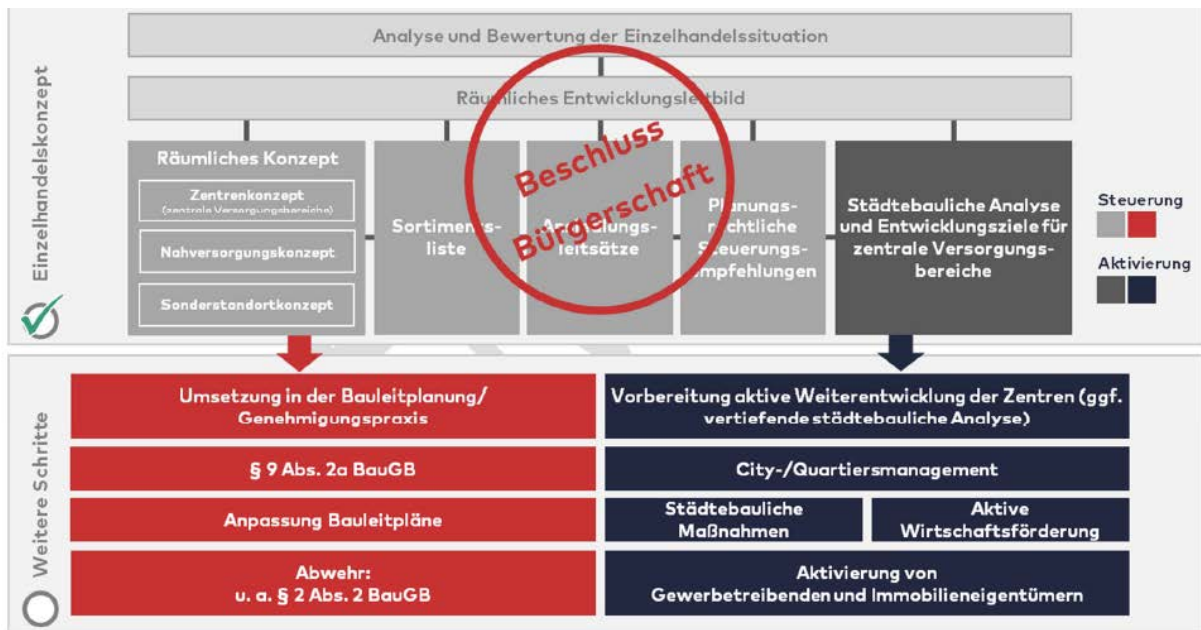


Abbildung 4: ZNK als Basis für Stadtentwicklungspolitik

Auswirkungen auf aktuelle Einzelfälle

Jede Steuerung von Bauvorhaben mittels Genehmigungsverfahren bzw. der Bauleitplanung bedarf einer aus dem Bauplanungsrecht abgeleiteten, sorgfältig erarbeiteten Begründung. Da die Steuerung im Einzelfall auch eine Untersagung oder eine Einschränkung von Vorhaben bedeuten kann, werden an die Begründung dieses hoheitlichen Handelns bestimmte rechtsstaatliche Anforderungen gestellt. Im Zentrum der kommunalen Steuerungsbemühungen müssen stets raumordnerische oder städtebauliche – also bodenrechtliche – Aspekte stehen, zu denen insbesondere der Schutz zentraler Versorgungsbereiche (ZVB) gehört. Aus diesem Grund erhält das beschlossene Zentren- und Nahversorgungskonzept nach dem Beschluss der Stadtbürgerschaft als städtebauliches Entwicklungskonzept besonderes Gewicht als Abwägungsbelang in der Bauleitplanung.

Auch wenn das momentan in Fortschreibung befindliche Konzept noch nicht formal beschlossen ist, haben die darin enthaltenen Aussagen bereits jetzt städtebauliches Gewicht im Sinne von Abwägungsmaterial. Wenn im Entwurf des ZNK Aussagen gemacht werden über die städtebauliche Sinnhaftigkeit der Einzelhandelssteuerung zu Gunsten oder zum Nachteil bestimmter Standorte, so können diese fachlich fundierten und in einem strukturierten und begleiteten Verfahren erarbeiteten Aussagen durchaus auch vor formalem Beschluss des Konzepts durch die Bürgerschaft Gewicht im Sinne eines Abwägungsbelangs haben. Sie können auch als Grundlage für eine Planrechtfertigung nach § 1 Abs. 3 BauGB dienen. So können und müssen bei der Beurteilung von aktuellen vor der Beschlussfassung des Konzepts zu beurteilenden Einzelfällen bereits aktuelle Erkenntnisse der gutachterlichen Ersteinschätzung und -vorbehaltlich der weitergehenden inhaltlichen und räumlichen Abstimmung - aus dem Fortschreibungsprozess, genutzt werden.

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 paritätisch 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. Das Konzept der Stadt der kurzen Wege wird nachhaltig gestärkt.

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 3. Zwischenbericht zur Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts zur Kenntnis.
2. Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt den 3. Zwischenbericht zur Fortschreibung des kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzepts zur Kenntnis.