

4

**Beantwortung der Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Grüne
vom 25.07.2013, hier: Fragen 1 und 2**

Anlage 4

zur Beantwortung der Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Grüne vom 25.07.2013, hier: Fragen 1 und 2

Die Fraktion Bündnis 90 / Grüne hat die Verwaltung gebeten, die folgenden Fragen zur Planung der ECE-Projektmanagement GmbH (nachfolgend „ECE“) im Rahmen einer Verwaltungsvorlage zu beantworten:

- Gibt es Zweifel an den von der ECE genannten Flächenzahlen?
- Kann davon ausgegangen werden, dass sowohl im Bestand, als auch bei der Neuplanung die gleichen Berechnungsgrundlagen (bzgl. Lagerflächen, Ladenstraßen etc.) angewandt wurden?
- Treffen die von der ECE als Bestand genannten Verkaufsflächen zu?

1. Verkaufsfläche, Begriff und Definition

Von zentraler Bedeutung ist die Einschätzung zur Größe des Einkaufszentrums und hier insbesondere auch zur Größe der dort projektierten Einzelhandelsnutzungen. In den Projektinformationen der ECE-Projektmanagement GmbH werden zum jetzigen Projektstand unterschiedliche Begrifflichkeiten wie Bruttogeschoßfläche, Mietfläche, Einzelhandelsfläche, Fläche, Verkaufszahl und Verkaufsfläche verwendet, was die Prüfung und Bewertung flächenbezogener Projektdaten erschwert.

Gemäß Einzelhandelserlass NRW (2008) ist die **Verkaufsfläche** „generell primärer Maßstab für die Beurteilung der städtebaulichen Wirkung von Einzelhandelsbetrieben (OVG NRW, 11.12.2006, 7 A 964.05). Vor diesem Hintergrund ist eine einvernehmliche Definition dieses Projektmerkmals erforderlich:

- **Einzelhandelserlass NRW – Definition „Verkaufsfläche“**

Gemäß Einzelhandelserlass NRW vom 22.09.2008 ist – nachfolgend zitiert - „*bei der Berechnung der Verkaufsfläche ... die dem Kunden zugängliche Fläche maßgeblich. Hierzu gehören auch Schaufenster, Gänge, Treppen, Kassenzonen in den Verkaufsräumen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände und Freiverkaufsflächen, soweit sie nicht nur vorübergehend zum Verkauf genutzt werden. Zur Verkaufsfläche sind auch diejenigen Bereiche zu zählen, die vom Kunden zwar aus betrieblichen und hygienischen Gründen nicht betreten werden dürfen, in denen aber die Ware für ihn sichtbar ausliegt (Käse-, Fleisch- und Wursttheke etc.) und in dem das Personal die Ware zerkleinert, abwägt und abpackt. Auch die Flächen des Windfangs und des Kassenvorraums (einschließlich eines Bereichs zum Einpacken der Ware und Entsorgen des Verpackungsmaterials) können nicht aus der Verkaufsfläche herausgerechnet werden, denn auch sie prägen in städtebaulicher Hinsicht die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs. Davon zu unterscheiden sind diejenigen Flächen, auf denen für den Kunden nicht sichtbar die handwerkliche und sonstige Vorbereitung (Portionierung etc.) erfolgt sowie die (reinen) Lagerflächen (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 10.04). Entscheidend für die Anrechnung auf die Verkaufsfläche ist somit die Frage, ob die Fläche für den Kunden zugänglich ist und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verkaufsvorgang steht.*“

- **ECE Interpretation des Verkaufsflächenbegriffs für den Bereich der Mall**

Die ECE erkennt die Definition des Einzelhandelserlasses NRW zum Begriff der Verkaufsfläche grundsätzlich an. Sie vertritt jedoch die Ansicht, dass der Einzelhandelserlass trotz seiner recht detaillierten Ausführung zum Thema Verkaufsflächen in Ziffer 2.4 keine Aussage dahingehend enthält, dass die Mall eines Einkaufszentrums zu den Verkaufsflächen hinzuzurechnen sei:

„ ... Dem Erlass zufolge ist für die Anrechnung auf die Verkaufsfläche die Frage entscheidend, „ob die Fläche für den Kunden zugänglich ist und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verkaufsvorgang steht“. Der Erlass verwendet also ebenfalls das vom OVG-Münster angesetzte Kriterium des „unmittelbaren Zusammenhangs“. Dieser Zusammenhang besteht wie oben dargelegt bei der Mall eines Einkaufszentrums grundsätzlich nicht, weil der Kunde dort nicht unmittelbar zum konkreten Verkaufsvorgang ansetzt.

In Ziffer 2.4 des Erlasses wird im Einzelnen erläutert, dass zur Verkaufsfläche „auch Schaufenster, Gänge, Treppen, Kassenzonen in den Verkaufsräumen“ sowie „Standflächen für Einrichtungsgegenstände und Freiverkaufsflächen, soweit sie nicht nur vorübergehend zum Verkauf genutzt werden“ gehören. Weiterhin zählen dem Erlass zufolge Bereiche zur Verkaufsfläche, die vom Kunden zwar aus betrieblichen und hygienischen Gründen nicht betreten werden dürfen, in denen aber die Ware für ihn sichtbar ausliegt und in dem das Personal die Ware zerkleinert, abwägt und abpackt. Auch die Flächen des Windfangs und des Kassenvorraums sowie Pfandrücknahmeflächen und Stellflächen für Einkaufswagen (und zwar unabhängig davon, ob sich diese innerhalb oder außerhalb des Gebäudes befinden) werden in die Verkaufsfläche gerechnet.

Eine Bestimmung dahingehend, dass auch die Mall/Ladenstraße in einem Einkaufszentrum in die Verkaufsfläche eingerechnet werden sollte, enthält der Erlass nicht und würde im Übrigen aufgrund des verwendeten Tatbestandsmerkmals „unmittelbarer Zusammenhang“ und den oben unter 1. dazu genannten Erwägungen auch nicht überzeugen.

*Ferner gilt in NRW die Sonderbauverordnung (SBauVO) v. 17.11.2009. Diese Verordnung enthält zwar keine Regelung zur Frage der Verkaufsflächen, aber zu den Begriffen Verkaufsstätten und Verkaufsräume. Verkaufsräume sind gemäß § 60 Abs. 3 S. 1 SBauVO Räume, in denen Waren zum Verkauf oder sonstige Leistungen angeboten werden oder die dem Kundenverkehr dienen, ausgenommen notwendige Treppenräume, Treppenraumerweiterung sowie Garagen. In § 60 Abs. 3 S. 2 SBauVO heißt es dann ausdrücklich: „Ladenstraßen gelten nicht als Verkaufsräume.“ Die SBauVO trifft also eine klare Abgrenzung von Verkaufsräumen (zu denen auch Flächen die dem Kundenverkehr dienen gezählt werden) einerseits und Ladenstraßen andererseits.“
(Quelle: ECE, Mail an die Stadt Bielefeld vom 27.08.2013)*

Da es bislang keine verwaltungsgerichtliche Klärung zu der von der ECE-Projektmanagement GmbH angestoßenen Fragestellung gibt, wird vorgeschlagen, der Argumentation der ECE bis auf weiteres zu folgen und die Verkehrsflächen der Mall im Grundsatz nicht den Verkaufsflächen zuzurechnen.

Hierbei ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass in den Verkehrsflächen der Malls - (nicht nur) der ECE-Projektmanagement GmbH - regelmäßig auch einzelhandelsbezogene Verkaufsstände betrieben werden. Somit erhöhen sich tendenziell die für den Verkauf genutz-

ten Flächen der Shopping-Center. Hier argumentieren die Betreiber oftmals, es handele sich um „temporären“, also zeitlich befristeten und nicht dauerhaften Einzelhandel, was seitens der Bauordnungsbehörden jedoch im Einzelfall nicht nachgehalten werden kann.

2. Der Bestand - Kaufhof und Citypassage Flächen und Nutzungen

Im Auftrag der ECE-Projektmanagement GmbH hat das Büro dhp:i Dr. Hesse und Partner Ingenieure / Hamburg eine Verkaufsflächenbestimmung im heutigen Bestand des Kaufhofs und der City-Passage durchgeführt (2013). **Die einzelhandelsbezogene Gesamtverkaufsfläche im Bestand beträgt demnach 20.328,66 qm, wobei auf Kaufhof-Galeria ca. 17.800 qm Verkaufsfläche und auf Einzelhandel in der Passage ca. 2.500 qm Verkaufsfläche entfallen.** Nutzungen der Gastronomie belegen im Bestand insg. 1.354,34 qm und Nutzungen der Dienstleistung 167,01 qm. Hierbei wurden auch solche Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomienutzungen in der Bestandsaufnahme berücksichtigt, die außerhalb der Shops innerhalb der Verkehrsfläche der Passage betrieben werden (sog. „freie Verkaufsfläche“). Die Gesamtfläche der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomienutzungen (ohne Lager, ohne Verkehrsflächen der Passage) beträgt im Bestand demnach rund 21.850 qm.

Die Größe der bestehenden Verkehrsflächen und „Ladenstraßen“ wurden nicht beziffert. Auch die Größe der Lagerflächen im Bestand wurden in der Bestandsaufnahme nicht benannt. Während die o.g. Bestandsaufnahme die Verkaufsfläche von Shops innerhalb der Verkehrsfläche der Passage berücksichtigt, wurden in der aktuellen Projektvariante der ECE etwaige Flächen in der Mall auf denen Verkauf stattfinden soll, nicht berücksichtigt (siehe oben, ECE Interpretation des Verkaufsflächenbegriffs für den Bereich der Mall). Allerdings erklärt die ECE im Schreiben vom 14.10.2013, dass „Verkaufsflächen in der Mall aktuell nicht geplant seien“.

Die Aussagen der ECE zu genehmigten Verkaufsflächen im Bestand werden seitens der Bauordnung der Stadt Bielefeld bestätigt.

Genehmigungsfähige Verkaufsfläche im Bestand

Hierzu liegt folgende Einschätzung der Bauverwaltung vor:

Bei den in der Bestandsaufnahme ermittelten Verkaufsflächen handelt es sich um genehmigte bzw. genehmigungsfähige Verkaufsflächen. Der Bebauungsplan setzt ein Kerngebiet fest und verhält sich nicht zu den Verkaufsflächen (z.B. durch Setzen einer Obergrenze). Die Kubatur, die nach den Festsetzungen des B-Planes möglich ist, kann auch mit Verkaufsfläche belegt werden, soweit nicht für bestimmte Flächen oder Geschosse bestimmte Nutzungen (z.B. Parkdeck) festgesetzt sind. Die baulichen Möglichkeiten setzen somit die Grenze.

Gemäß einer am 17.10.2013 bei der Stadt Bielefeld eingegangenen Berechnung der ECE soll die genehmigte Verkaufsfläche insgesamt 22.809,90 qm umfassen, wovon 4.738,00 qm Verkaufsfläche auf die City-Passage und 18.068,90 qm auf den Gebäudeteil Kaufhof entfallen. Die Plausibilität dieser Berechnung konnte noch nicht abschließend geprüft werden (im Moment nicht nachvollziehbar und noch klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang z.B. 1.616 qm Verkaufsfläche, die der Projektträger im Untergeschoss der City-Passage lokalisiert hat, da zumindest die Bestandsaufnahme hier lediglich ca. 320 qm ausweist).

3. Variante „Revitalisierung der City-Passage“ (sog. „große Lösung“) - Flächen und Nutzungen

Die Angabe der Verkaufsfläche des projektierten Einkaufszentrums beruht bei der ECE-Projektmanagement GmbH auf einer eigenen Berechnungsmethode, die von der Bezugsgröße der „Mietfläche“ ausgeht. Mietfläche ist gemäß Ausführungen der ECE die Bruttogeschoßfläche abzüglich 3,5% „Konstruktionsflächen“ aber „ohne Pods und Mall Gastro“. Die Mietfläche – welche sich auf 5 Ebenen verteilt (Untergeschoss, Erdgeschoss, drei Obergeschosse) – umfasst lt. Angabe der ECE insgesamt 35.866,00 qm.

Rechengang (vgl. auch Anlage C 1):

- Von der Gesamtmietfläche werden in einem ersten Schritt für „externe Lager“ absolut 1.510 qm abgezogen. Laut Ausführungen der ECE handelt es sich hierbei um solche Lager, die innerhalb des Einkaufszentrums nicht unmittelbar den Shopbereichen zugeordnet sind.
- Von der Mietfläche ohne externe Lager (34.626 qm Mietfläche) werden dann pauschal 7% für Gastronomie in Abzug gebracht, was rechnerisch minus 2.423,80 qm Mietfläche entspricht. Für Dienstleistung werden pauschal 2,5% Mietfläche abgezogen, entsprechend minus 865,65 qm Mietfläche.
- In einem weiteren Rechenschritt werden von der verbleibenden Mietfläche in Höhe von 31.336,53 qm für „Lager in den Shopbereichen“ pauschal 12,5% - entsprechend - 3.917,06 qm Mietfläche rechnerisch abgezogen.
- Die Lagerflächen des Einkaufszentrums summieren sich somit auf insgesamt ca. 5.400 qm, was ca. 15% der Mietfläche ausmacht (externe Lager und Lager in Shopbereichen).
- Als Ergebnis dieses Rechenweges der ECE verbleibt als (einzelhandelsbezogene) Verkaufsfläche insgesamt 27.419,47 qm (Stand Ende August 2013).

Eine weitere Berechnung der ECE-Projektmanagement GmbH wurde auf der Grundlage sog. „Verkaufszahlen“ vorgelegt (vgl. Anlage C 1). Hierzu wurden „Flächen“ von Shops, Großmietern, Gastronomie und Lager geschossweise aufsummiert, was zu einer gesamten „Fläche“ von 35.609,30 qm führt. Diese Fläche wird als Bezugsgröße für einen anschließenden Rechengang genutzt, in dem „Lagerflächen“, „Gastronomie“ und „Dienstleistung NN“ in Abzug gebracht werden.

Rechengang:

- So werden „Lagerflächen“ im Basement, Erdgeschoss sowie erstem und zweitem Obergeschoss zu 1.483,80 qm aufsummiert.
- Ferner wird die Fläche für Gastronomie angegeben mit 1.872,70 qm und der ergänzenden Angabe „Sitzbereich 505 qm“.
- Für „Dienstleistung NN“, was „2,5% des Mietbereiches exklusive Externer Lager“ entspricht, werden 890 qm beziffert.
- Von der somit gebildeten Zwischensumme 31.362,80 qm Fläche werden sog. „interne Lager und Nebenflächen“ mit pauschal 12,5% - entsprechend 3.920,35 qm - rechnerisch abgezogen.

Im Ergebnis verbleiben gemäß Berechnungsmethode der ECE insgesamt 27.442 qm Verkaufsfläche.

4. Plausibilitätsprüfung zur Größen- und Verkaufsflächenangabe

Die Möglichkeiten der Plausibilitätsprüfung stoßen an Grenzen:

- Die Prüfung einzelhandelsbezogener Vorhaben geschieht in der Planungspraxis regelmäßig auf der Basis absoluter Projektangaben zu Verkaufsflächen, bezogen etwa auf die Gesamtgröße und Branchen sowie absoluten Nutz- und Geschoßflächenangaben etwa für Dienstleistungen, Gastronomie, Lager etc.. Im vorliegenden Fall stützt der Vorhabenträger seine Aussagen zur projektierten Verkaufsfläche im Einkaufszentrum hingegen einerseits auf einen Rechengang, der sich auf „Mietflächen“, sog. „Verkaufszahlen“ und sog. „Flächen“ bezieht und zudem mit nutzungsbezogenen Pauschalen operiert. Andererseits werden Flächen in einer sich auf „Verkaufszahlen“ beziehenden Auflistung bilanziert, die allerdings keine Unterscheidung zwischen Einzelhandel und Dienstleistung (Shops bzw. Großmieter) trifft. Die Prüfung zeigt zudem marginale Abweichungen zwischen der vorgelegten Verkaufszahlen-Liste und den Angaben der vorgelegten Grundriss- und Nutzungspläne.
- Zur Einschätzung der Plausibilität der vom Vorhabenträger angegebenen prozentualen Flächenanteile für Lager (12,50%), Gastronomie (7,00%), und Dienstleistung (2,50%) liegen keine Erkenntnisse vor. Diese Angaben entziehen sich daher einer Bewertung. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass in einer alternativen Projektvorstellung von einem geringeren Lageranteil (10%) ausgegangen wurde, was gegenüber 12,5% eine rechnerische Abweichung im Modell der ECE von ca. 600 qm verfügbarer Fläche bedeuten würde.
- Inwieweit über die im Berechnungsmodell bereits berücksichtigten Lagerflächen in Shopbereichen weitere „externe Lager“ realistisch sind (hier: 1.510 qm bzw. 1.483 qm), kann auch nicht bewertet werden. Die Summe aller pauschalierten und absoluten Lagerflächen beträgt insg. 5.400 qm, d.h. immerhin etwa 15% der Mietfläche sollen für Lagerzwecke vorgehalten werden.
- Verkaufsflächen bzw. Flächen für den Verkauf in den Verkehrsflächen der Mall sind nicht dargestellt und wurden in den vorliegenden Flächenbilanzierungen nicht berücksichtigt. Auch liegen keine Erkenntnisse zur Größe der Verkehrsflächen vor und können aufgrund der organischen Grundform der Mall auch nicht annäherungsweise geschätzt werden.
- Die vorliegenden Aussagen zum Einzelhandel sind in Bezug auf Branchen, Branchenanteile und Betreiber zum jetzigen Projektstand nicht konkretisiert, gleiches gilt für die Dienstleistungen. Hier liegen mit Schreiben der ECE an die Stadt Bielefeld vom 14.10.2013 allgemeine Informationen und Einschätzungen vor. Inwieweit die angestrebten Nutzer definitorisch eindeutig dem Einzelhandel oder den Dienstleistungen zugeordnet werden können, kann erst auf der Grundlage einer Konkretisierung der Branchen bzw. Betreiber beurteilt werden.

5. Fazit

- Gibt es Zweifel an den von der ECE genannten Flächenzahlen?
Die Möglichkeiten der Plausibilitätsprüfung und Einschätzung der vorliegenden Flächenzahlen stoßen an Grenzen.
- Kann davon ausgegangen werden, dass sowohl im Bestand, als auch bei der Neuplanung die gleichen Berechnungsgrundlagen (bzgl. Lagerflächen, Ladenstraßen etc.) angewandt wurden?
Der Bestand wurde vor Ort erhoben und gemäß o.g. Beschreibung im Ergebnis aufbereitet. Die Neuplanung basiert auf einer Berechnungsmethode des Projektträgers.
- Treffen die von der ECE als Bestand genannten Verkaufsflächen zu?
Es wird davon ausgegangen, dass der faktische Bestand in der Bestandsaufnahme zutreffend erhoben wurde.

_____ 600.3