

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Stadtentwicklungsausschuss	17.09.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)	
Entwicklung von Vorgaben für den großflächigen Einzelhandel	
Betroffene Produktgruppe	
11 09 01 generelle räumliche Planung	
Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen	
keine	
Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan	
keine	
Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)	
Stadtentwicklungsausschuss (StEA) 04.03.2019, TOP 5.4, Drucksachen-Nr. 8224/2014-2020	
Beschlussvorschlag:	
Der Stadtentwicklungsausschuss nimmt die im Sachverhalt dargestellten Leitlinien zur Kenntnis. Sie sind bei Vorhaben des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels bei Bestehen eines Planerfordernisses im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen.	
Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)	Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Sachverhalt

Der Stadtentwicklungsausschuss hat in seiner Sitzung am 04.03.2019 einen Antrag von SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und Bürgernähe / Piraten zur Entwicklung von Vorgaben für den großflächigen Einzelhandel beschlossen (Drucksachen-Nr. 8224/2014-2020). Darin wird die Verwaltung beauftragt, zu folgenden vier Punkten in einen Austausch mit Betreibern und Immobilienwirtschaft zu treten und die Entwicklung von Vorgaben zu prüfen:

- *Großflächiger Einzelhandel soll grundsätzlich mehrstöckig erfolgen, um Wohnungen, Büros und anderen gewerblich nicht störenden Nutzungen in den oberen Stockwerken zu ermöglichen, damit alle Potentiale zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum und der Verbindung von Wohnen und Arbeiten genutzt werden.*
- *Parkplätze sind nach Möglichkeit unter oder über dem Verkaufsareal zu errichten, statt daneben oder im Umfeld. Ausnahmen sollen für Behinderten-, Familien und Frauenparkplätze gelten. Parkflächen sollen E-Ladesäulen erhalten. Werden oder wurden Parkplätze ebenerdig angelegt, ist eine Überbauung, z.B. mit Wohnungen, Büros und anderen gewerblich nicht störenden Nutzungen zu prüfen.*
- *Die Standorte sollen für Fußgänger- und Fahrradverkehr gut erschlossen und mit dem öffentlichen Personennahverkehr gut erreichbar sein.*
- *Eine Nutzung der Dächer durch Solar- und Photovoltaik ist anzustreben.*

Ziele

Die Entwicklung von Vorgaben für den großflächigen Einzelhandel muss vor dem Hintergrund der Ziele des im Juli 2019 fortgeschriebenen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts erfolgen. Insbesondere zu nennen sind dabei:

- *Sicherung und Ausbau eines attraktiven Einzelhandelsangebotes in Bielefeld*
- *Sicherung und Stärkung einer möglichst flächendeckenden wohnungsnahen Grundversorgung im Stadtgebiet durch Nahversorgungszentren und funktionsfähige Nahversorgungsstandorte*
- *Planungs- und Investitionssicherheit für bestehenden und anzusiedelnden Einzelhandel*
- *Ausschluss konterkarierender Planungen*

Vorgaben sollten nicht an städtebaulich integrierten Standorten oder in zentralen Versorgungsbereichen besonders streng und in städtebaulich weniger sensiblen Bereichen weniger rigoros sein. Das würde sonst Investitionen an unerwünschten Standorten befördern und in insbesondere für die Nahversorgung wichtigen Bereichen unattraktiv machen.

Daneben sind weitere Ziele zu beachten:

- *Sparsamer Umgang mit Fläche:* Insbesondere durch das erwartete Bevölkerungswachstum in Bielefeld und den damit verbundenen Bedarfen für Wohnbau- und Gewer-

beflächen sollen vorrangig Innenverdichtungspotenziale genutzt werden. Da im großflächigen (Lebensmittel-)Einzelhandel oft nur eingeschossig gebaut wird und zudem große Parkplatzflächen angelegt werden, wird hier die Möglichkeit gesehen, Projekte flächensparender umzusetzen. Auch Aspekte des Klima- und Umweltschutzes spielen hier eine Rolle

- *Klimaschutz / Mobilitätswende:* Derzeit sind sowohl das Klimaschutzkonzept als auch die Mobilitätsstrategie in Erarbeitung. Vorgaben für den großflächigen Einzelhandel zum Beispiel im Bereich Solar- / Photovoltaiknutzung, Begrünung oder Stellplätze mit E-Ladesäulen können hier einen ergänzenden Beitrag zur flächensparenden und klimaangepassten Umsetzung leisten.
- *Stadtgestaltung:* Bei der Projektentwicklung insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel kommen oft Standardmodule zum Einsatz, die sich städtebaulich nicht immer in das Stadtbild einfügen. Außerdem verfolgen die Betreiber bei der Gestaltung ihrer Anlagen oft betriebswirtschaftliche Interessen, verbunden mit einem corporate design, die im Widerspruch zu Anforderungen der Stadtgestaltung stehen können, wie zum Beispiel rückwärtig angeordnete Gebäude mit zur Straße hin orientierten Parkplätzen.

Austausch mit Akteuren aus dem Einzelhandel

Im April 2019 hat die Verwaltung die acht in Bielefeld maßgeblichen Anbieter im Lebensmitteleinzelhandel (die teilweise selbst als Immobilienprojektentwickler tätig sind) angeschrieben und um Erfahrungsberichte und Einschätzungen insbesondere zu den Themen mehrgeschossige Bauweise mit Nutzungsmischung und „gestapelte“ Anordnung von Parkplätzen mit Bereitstellung von E-Ladesäulen angeschrieben. Es sind dabei fünf Rückmeldungen eingegangen.

Die Ergebnisse sind in Anlage A in einer tabellarischen Übersicht zusammengefasst. Die wesentlichen Aussagen zu den angesprochenen Punkten sind dabei insgesamt eher zurückhaltend:

Mehrgeschossige Bauweise

Es findet sich bei fast allen Betreibern der Hinweis, dass eine Umsetzung bislang fast ausschließlich in den größten deutschen Städten und ihren Ballungsräumen, mindestens aber in Großstädten bzw. in verdichteten Bereichen stattgefunden hat.

Erfahrungen gibt es unter anderem mit einer Nutzungsmischung aus Lebensmitteleinzelhandel und öffentlichen / sozialen Einrichtungen wie Kindertagesstätten und Behörden, mit Büro- und anderen gewerblichen Nutzungen sowie mit Wohnungen (u.a. Studentenwohnungen).

Hingewiesen wird auf die Notwendigkeit, bei einer mehrgeschossigen Bauweise mit komplexer Projektentwicklung und aufwändigem Betrieb ein immobilienwirtschaftlich sinnvolles Ergebnis zu erzielen. Zudem wird darauf aufmerksam gemacht, dass das Kerngeschäft im Lebensmitteleinzelhandel, nicht in der Entwicklung von multifunktionalen Gebäuden liegt.

In der Nutzungsmischung können zudem Probleme auftreten mit Licht- und Lärmimmissionen und der Zuordnung von Stellplätzen zu den einzelnen Nutzergruppen. Gewerbliche Mitnutzer der Immobilien legen zudem Wert auf eine klare Funktionstrennung, z.B. mit einer separaten Gebäudeerschließung.

Parkplatzanordnung

Hier fallen die Antworten der Betreiber zurückhaltend aus. Mehrfach hingewiesen wird auf das

Problem, dass Kunden nicht ebenerdig angeordnete Parkplätze nur schlecht annehmen und in Folge ausbleiben können. So wird seitens des Einzelhandels bei der Entwicklung derartiger Projekte auch darauf geachtet, ob die Parkplätze bei den Lebensmittelmärkten in der näheren Umgebung ähnlich angeordnet sind.

Es erfolgt zudem der Hinweis auf die deutlich höheren Herstellungskosten von Immobilien insbesondere mit Tiefgaragen.

E-Ladesäulen

Drei Betreiber, die dazu Auskunft gegeben haben, haben bereits Erfahrungen damit gemacht, stattdessen ihre Filialen zum Teil bereits standardmäßig mit E-Ladesäulen aus.

Sonstiges

Bei einem Betreiber erfolgt die Ausstattung der Filialen grundsätzlich mit Photovoltaikanlagen. Weitere Angaben liegen nicht vor.

Anforderungen

Bei der Formulierung von Vorgaben für den großflächigen Einzelhandel sind über die Ergebnisse der Befragung hinaus eine Reihe von öffentlichen und privaten Interessen zu berücksichtigen, die nicht immer deckungsgleich sind:

Städtebau / Stadtgestaltung

- Wie oben bereits angeführt, sollte grundsätzliche Maßgabe sein, dass sich Projekte des großflächigen (Lebensmittel-)Einzelhandels in das im Einzelhandels- und Zentrenkonzept formulierte Standortkonzept einfügen.
- Einzelhandelsprojekte sollten sich hinsichtlich ihrer Maßstäblich- und Geschossigkeit sowie ihrer Gestaltung in die Umgebung des Standorts einfügen.
- Der Umgang mit Fläche sollte sparsam erfolgen. Vor allem in Zentren (hier: zentrale Versorgungsbereiche der Typen A bis C) ist eine angemessene Dichte und Nutzungsmischung wünschenswert. Immobilien sollten dabei so flexibel gestaltet sein, dass keine Leerstände entstehen, die Trading-Down-Effekte auslösen oder verstärken können.
- Einzelhandelsnutzungen sollten mit dem öffentlichen Raum korrespondieren, das heißt, die Gebäude sollten möglichst nicht im rückwärtigen Bereich des Grundstücks untergebracht werden, die Eingänge sich zu den Lauflagen hin orientieren und eine attraktive Zuwegung insbesondere für Fußgänger und Radfahrer bestehen. Anlieferung, technische Anlagen (z.B. zur Kühltechnik) oder Zufahrten zu Parkdecks und Tiefgaragen sollten dagegen möglichst vom öffentlichen Raum aus nicht sichtbar sein.
- Die Stellplätze sollten ansprechend gestaltet und begrünt sowie in einer der Lage angemessenen Anzahl vorgehalten werden.

Einzelhandel

- Der (Lebensmittel-)Einzelhandel benötigt eine jeweils ausreichend große Verkaufsfläche (VKF). Dabei brauchen Discounter Flächen ab 800 m² VKF aufwärts; rufen inzwischen aber regelmäßig Flächenbedarfe von mehr als 1.200 m² VKF auf. Supermärkte bewegen sich derzeit zwischen 1.000 und 2.500 m² VKF, während Verbrauchermärkte

und SB-Warenhäuser von 2.500 m² bis über 5.000 m² VKF in Anspruch nehmen. Kleinere Flächen lassen sich dabei in der Regel besser in bestehende bzw. gemischt genutzte Strukturen einfügen.

- Da die Einzelhändler auf Kundenwünsche und ein sich änderndes Einkaufsverhalten reagieren müssen, benötigen sie Flexibilität bei Größe, Zuschnitt und Gestaltung ihrer Verkaufsflächen (Beispiel Discounter: Entwicklung weg von kleinen Flächen in einfach gehaltenen Gebäuden mit Abverkauf der Waren von Paletten, hin zu geräumigeren Marktauftritten mit ansprechender Warenpräsentation und hochwertiger Fassadengestaltung). Auch die Wahl bevorzugter Standorte wird an das Kundenverhalten angepasst.
- Wichtig ist zudem eine Lage mit hohen Frequenzen, nicht nur für Kunden, die zu Fuß, mit dem Rad oder dem ÖPNV kommen, sondern auch für den Autoverkehr.
- Die Wahrnehmbarkeit im öffentlichen Raum für die Kunden muss gegeben sein, damit einhergehend auch die Möglichkeit zur Anbringung entsprechender Werbeanlagen.

Anwohner / anliegende Gewerbetreibende (insbes. im selben Gebäude)

- Für Anwohner und anliegende Gewerbetreibende kann eine Einzelhandelsnutzung im selben Gebäude mit Störungen und Konflikten verbunden sein. Dazu zählen vor allem Lärm- und Geruchsbelästigungen sowie Auseinandersetzungen um private Parkplätze. Diese Konflikte gilt es zu minimieren.
- Die Gestaltung des Gebäudes sollte nicht rein funktional auf den Einzelhandelsbetrieb zugeschnitten sein, sondern auch anderen Nutzern eine ansprechende Aufenthaltsqualität bieten.
- Es sollte ein eigener und von der Einzelhandelsnutzung getrennter, attraktiver Eingang vorhanden sein.

Immobilienwirtschaft

Diese Anforderungen entstehen sowohl bei Einzelhandelsunternehmen, die ihre Immobilien selbst entwickeln, als auch bei Dritten, die die Projektentwicklung für die Händler übernehmen:

- Grundsätzlich ist die Immobilienwirtschaft darauf angewiesen, dass ihre Projekte von der Entwicklung über die Vermietung bis zu einem etwaigen Verkauf rentabel sind.
- Je niedriger die Komplexität eines Projektes, desto leichter und besser finanzierbar die Umsetzung.
- Wichtig ist zudem ein langfristiger Werterhalt der Immobilien, der vor allem mit einer entsprechenden Vermietbarkeit einhergeht.

Derzeitige Situation in Bielefeld

In Bielefeld gibt es bereits eine Vielzahl von Projekten, bei denen insbesondere im Lebensmittel Einzelhandel Märkte in mehrgeschossigen Gebäuden bzw. mit unter oder über dem Markt angeordneten Parkplätzen umgesetzt worden sind. Dazu zählen zum Beispiel die Märkte Edeka / Aldi an der Große-Kurfürsten-Straße, der Marktkauf an der Artur-Ladebeck-Straße oder der Aldi an der Werner-Bock-Straße. Hier ist erkennbar, dass solche Projekte vorrangig in dicht bebauten innerstädtischen Bereichen umgesetzt worden sind, wo die Bevölkerungsdichte größer, die Bodenpreise höher und bebaubare Flächen nur in zum Teil kleinen oder ungünstigen Zuschnitten

zu bekommen sind.

Auch E-Ladestationen und Photovoltaik- / Solaranlagen finden sich bei einer Reihe von Einzelhändlern, so unter anderem beim Aldi am Rabenhof, beim Rewe an der Beckhausstraße oder dem Markant Markt an der Föhrenstraße.

Sichtbar werden im Stadtgebiet aber auch die Schwierigkeiten, die die Kombination insbesondere von Lebensmittelmärkten mit anderen Nutzungen mit sich bringen kann. Hier besteht insbesondere das Problem, dass die typische Lebensdauer von Immobilien deutlich länger ist als die Lebensdauer von Betreiberkonzepten im Lebensmitteleinzelhandel. Verkaufsflächengrößen und –zuschnitte spielen dabei wie oben erwähnt eine Rolle, aber auch die Möglichkeit einen repräsentativen Marktauftritt umsetzen zu können. Ältere Beispiele für Immobilienstrukturen, aus denen der Lebensmitteleinzelhandel inzwischen deutlich herausgewachsen ist, sind der Bültmannshof, das Zentrum Stieghorst oder auch die kleinteiligen Ladenstrukturen der Sennestadt. Aber auch bei deutlich jüngeren Immobilienprojekten lässt sich diese Entwicklung bereits beobachten. Ein Beispiel ist hier der Senner Markt. Der ansässige Edeka-Markt konnte seine Erweiterungspläne dort aufgrund von angrenzenden leerstehenden Ladenlokalen noch im Bestand umsetzen, der Aldi-Markt hingegen plant derzeit seinen Umzug innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches. Nicht immer gelingt es dabei, die Märkte bei einem Umzug in integrierte und für die Nahversorgung der Bevölkerung gleichwertige Standorte zu lenken. Diese Diskussion wird beispielsweise derzeit in Brackwede in Hinblick auf den fehlenden Vollsortimenter im zentralen Versorgungsbereich Hauptstraße geführt. Dazu kommt die Herausforderung, die Altstandorte einer adäquaten Nachnutzung zuzuführen. Die Steuerungsmöglichkeiten von Seiten der Stadt sind begrenzt, da die Immobilien in der Regel in privatem Eigentum sind.

Leitlinien für den großflächigen Einzelhandel

Aufgrund der oben aufgezeigten Anforderungen an Einzelhandelsprojekte werden einheitliche verpflichtende Vorgaben für alle Standorte nicht für sinnvoll erachtet. Die Nennung von Leitlinien, die als Grundlage für Projektentwicklungen dienen und die Vorstellungen hinsichtlich der Qualität in der Umsetzung der Stadt Bielefeld aufzeigen, werden als sachgerechter angesehen.

Um den verschiedenen Standorten und Vorhaben gerecht werden zu können, sollen neben der unten aufgeführten Benennung von Maßnahmen zum flächensparenden Umgang mit Grund und Boden aus den übrigen vier Leitlinienblöcken (Unterbringung von weiteren Nutzungen, Parkplätze, Dachflächen, Stadtgestaltung) in künftigen Projekten des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels mindestens zwei umgesetzt werden.

Dabei gilt es zu beachten, dass Politik und Verwaltung Einfluss im Sinne der kommunalen Planungshoheit nur in entsprechendem Umfang nehmen können, wenn ein Projekt ein Planerfordernis auslöst. Sofern über bestehendes Planungsrecht (Bebauungsplan, Innenbereich nach § 34 BauGB) Anspruch auf Genehmigung besteht, können Politik und Verwaltung in diesem Fall lediglich Empfehlungen in Richtung der Einzelhändler und Projektentwickler aussprechen. Steuerungsmöglichkeiten wie in einem Bebauungsplanverfahren bestehen nicht. Grundsätzlich obliegt es in einem Bebauungsplanverfahren dem Rat der Stadt Bielefeld, am Ende über ein Projekt zu entscheiden.

Löst ein Projekt im großflächigen Lebensmitteleinzelhandel ein Planerfordernis aus, können Verwaltung und Politik frühzeitig mit dem Projektentwickler abstimmen, welche Punkte aus den Leitlinien am Standort umgesetzt werden können und sollen. Ausnahmen können dabei sein:

- Bebauungsplanänderungen mit geringfügigen Anpassungen an Bestandsstandorten z.B. Verkaufsflächenerweiterungen
- Projektentwicklungen an Standorten in den zentralen Versorgungsbereichen der Kategorie D oder in nach Grundsatz 1, Ausnahme 1 des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts integrierten Nahversorgungsstandorten bei nachweislicher bestehender oder drohender Unterversorgung der ansässigen Wohnbevölkerung mit entsprechenden Sortimenten
- Außergewöhnlich schwierige Projektentwicklung, z.B. durch Altlasten bei der Reaktivierung von Brachflächen

Ausnahmen müssen von den Einzelhändlern bzw. Projektentwicklern entsprechend begründet werden.

Die Leitlinien wurden für Projekte im großflächigen Lebensmitteleinzelhandel entworfen. In diesem Segment fallen die meisten relevanten Einzelhandelsanfragen an, zudem ähneln sich die Anforderungen an die genutzten Immobilien. In anderen Sortimentsbereichen gibt es insgesamt weniger Bewegung auf dem Markt. Zudem ist die Bandbreite bei den genutzten Immobilien deutlich größer und reicht von kleineren Fachmärkten knapp über der Grenze zur Großflächigkeit bis hin zu Verkaufseinheiten mit weit über 20.000 m² großen und mehrgeschossigen Verkaufsflächen mit angegliederten Kundenparkhäusern.

Leitlinien für Projekte des großflächigen Lebensmitteleinzelhandels

- Maßnahmen zum **flächensparenden Umgang** mit Grund und Boden sind bei jedem Vorhaben vom Antragsteller zu benennen.
- Die **Unterbringung von weiteren Nutzungen** wie Wohnungen, Büros, sonstigem nicht störenden Gewerbe oder öffentlichen Einrichtungen ist ausdrücklich erwünscht und soll bei jedem Vorhaben durch den Projektentwickler geprüft werden. Die Geschossigkeit soll dabei der Umgebung angepasst werden.
- **Parkplätze** sollen mit Ausnahmen von Behinderten-, Familien-, Frauenparkplätzen sowie Stellplätzen mit E-Ladesäulen möglichst in Tiefgaragen, über den Verkaufsräumen oder in mehrgeschossigen Parkpaletten untergebracht werden. Ist eine vollständige Umsetzung nicht möglich, sollen wenigstens Teile der Parkplätze entsprechend angeordnet werden.
- Wenn Parkplätze ebenerdig ausgeführt werden müssen, sollen diese hinter oder neben dem Gebäude angelegt werden und nicht zwischen öffentlichem Raum und Eingang liegen. Dabei ist je zehn Stellplätze ein großkroniger Baum zu pflanzen. Liegt das Gebäude im rückwärtigen Grundstücksbereich hinter den Stellplätzen (z.B. Bestandsgebäude oder andere Umsetzung aus Immissionsschutzgründen nicht möglich), ist die Zuwegung für Fußgänger und Radfahrer getrennt von den Pkw-Verkehrsflächen anzulegen und mit einer Begrünung zu gestalten.
- Die Anzahl der Parkplätze soll auch bei autoaffinen Standorten begrenzt werden auf die in der Stellplatzsatzung geforderte Mindestzahl.

- Es sollen E-Ladesäulen und ausreichend Fahrradstellplätze mit Anlehnhaltern auf den Stellplatzanlagen vorgehalten werden.
- Die **Dachflächen** sollen mit Photovoltaik- bzw. Solaranlagen ausgestattet oder begrünt werden. Bei einer Projektentwicklung, die neben dem Einzelhandel weitere Nutzer vorsieht, kann alternativ die Unterbringung von Dachterrassen, Spielflächen etc. umgesetzt werden.
- Technische Anlagen, Lieferzonen und Zufahrten zu Tiefgaragen oder Parkdecks sollen im Sinne der **Stadtgestaltung** an den dem öffentlichen Raum abgewandten Gebäudeseiten untergebracht werden.
- Die Fassaden zum öffentlichen Raum sollen eine ansprechende, gegliederte und offene Gestaltung bekommen. Wo geschlossene Fassaden nötig sind, sind diese zu begrünen.
- Eingänge für den Einzelhandel, öffentliche Nutzungen und sonstige Dienstleister sollen sich zum öffentlichen Raum hin orientieren.

Moss
Beigeordneter

Bielefeld, den

Anlage A

Anlage**A**

Entwicklung von Vorgaben für den großflächigen Einzelhandel
Ergebnisse der Befragung von Betreibern im großflächigen Lebensmitteleinzelhandel