Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/14/3293-01	Termin 26.05.2008	Rat der Stadt
Beschlussvorlage			**öffentlich**

Termin	Gremium	Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss-kontrolle*
06.05.2008	Bezirksvertretung Osterfeld	A		
14.05.2008	Bezirksvertretung Alt-Oberhausen	A		
15.05.2008	Bezirksvertretung Sterkrade	A		
20.05.2008	Planungsausschuss	V		
26.05.2008	Rat der Stadt	B		

Beratungsgegenstand

Einzelhandelskonzept Oberhausen

Beschlussvorschlag

1. Der Rat beschließt auf der Grundlage von § 24a Abs. 2 Satz 1 Landesentwicklungsprogramm (LEPro) die im anliegenden Gutachten zum Einzelhandelskonzept Oberhausen (Anlage 1, S. 74 ff.) vorgeschlagene räumliche und funktionale Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche in Oberhausen, und zwar

   der Hauptzentren

   - Neue Mitte Oberhausen,
   - Sterkrade und
   - Alt-Oberhausen,

   der Nebenzentren
   - Bero-Center,
   - Osterfeld und
   - Schmachtendorf

Bereichsleiter Bereich 5-1	Dezernat 5 Planen, Bauen, Wohnen	Kämmerer	Oberbürgermeister
Terhart 24.04.2008	Klunk 25.04.2008	Datum	Wehling 29.04.2008

* Vorlage zur:	* Ergebnis :	Beschlusskontrolle:	Beteiligung:
Anhörung (A) Kenntnisnahme (K) Vorberatung (V) Beschlussfassung (B)	Zustimmung (Z) Ablehnung (A) Änderung (Ä) Anhörung vollzogen (AV) Kenntnisnahme (K)	Ja oder nein	Personalrat [ ] Gleichstellungsstelle [ ]

sowie der Nahversorgungszentren

- Marienkirche (Mülheimer Straße),
- Bermensfeld (Mellinghofer Straße),
- Styrum (Lothringer Straße),
- Alstaden (Bebelstraße),
- Lirich Nord (Wilmsstraße),
- Buschhausen (Friesenstraße/Thüringer Straße),
- Schwarze Heide (Neumühler Straße),
- Holten (Bahnstraße/Burgstraße/Siegesstraße),
- Königshardt (Höhenweg/Hartmannstraße),
- Tackenberg/Klosterhardt (Dorstener Straße),
- Heide (Vestische Straße) und
- Klosterhardt Süd (Teutoburger Straße).

2. Der Rat beschließt auf der Grundlage von § 24a Abs. 2 Satz 3 LEPro die im anliegenden Gutachten zum Einzelhandelskonzept Oberhausen vorgeschlagene Festlegung zentrenrelevanter und nahversorgungsrelevanter Sortimente (Anlage 1, S. 55).

3. Der Rat beauftragt die Verwaltung, die im anliegenden Gutachten zum Einzelhandelskonzept Oberhausen vorgetragenen Empfehlungen zur Erhaltung und Entwicklung der Versorgung in Oberhausen bei der Planung zu berücksichtigen (Anlage 1, S. 65 ff. und S. 141 ff.).

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/14/3293-01	Termin 26.05.2008	Rat der Stadt

Bezug

Gemeindliche Einzelhandelskonzepte gelten als hilfreiche Orientierungs- und Beurteilungsgrundlage für Planungs- und Zulassungsbehörden sowie für Bürgerinnen und Bürger, Politik, Investoren und Grundstückseigentümer (vgl. Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen vom 07.05.1996).

Im Mai 2006 hatte die Stadt Oberhausen auf der Grundlage eines Auftrages des Planungsausschusses vom 28.03.2006 (Drucksache A/14/1476-01) die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA, Ludwigsburg) mit der Erstellung eines Gutachtens zu einem kommunalen Einzelhandelskonzept Oberhausen beauftragt. Darin sollen die bestehenden Versorgungsstrukturen in Oberhausen umfassend dargestellt und bewertet werden. Insbesondere sollen die zentralen Versorgungsbereiche Oberhausens, deren Erhaltung und Entwicklung nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen ist und die bei der Zulassung von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB vor schädlichen Auswirkungen zu schützen sind, erstmals genauer erfasst werden. Außerdem soll das GMA-Gutachten Empfehlungen für die planerische Sicherung und Entwicklung des Einzelhandels in Oberhausen unterbreiten, wobei in einem Nahversorgungskonzept vor allem auch die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer Sicherung und Entwicklung der Nahversorgung aufzuzeigen sind. Das GMA-Gutachten soll auch als Planungsgrundlage dienen, insbesondere für das Stadtentwicklungskonzept und die Bauleitplanung der Stadt Oberhausen sowie für den Regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) der Städteregion Ruhr (Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen).

Auf einer Fachveranstaltung am 25.01.2007 hatte die GMA die Zwischenergebnisse der Untersuchungen einem Fachpublikum in Oberhausen vorgestellt und sie mit ihm diskutiert. Teilgenommen hatten Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung, Einzelhandel und Einzelhandelsverbänden, IHK, Gewerkschaft, Nachbarstädten, der Bezirksregierung Düsseldorf etc. (vgl. Anlage zum Zwischenbericht in der Sitzung des Planungsausschusses vom 02.05.2007, Drucksache M/14/2423-01).

Am 04.07.2007 hatte das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Gesetz- und Verordnungsblatt das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) vom 19.06.2007 bekannt gemacht (Anlage 2). Mit diesem Gesetz wird der vom Oberverwaltungsgericht NRW (Münster) in den so genannten CentrO-Urteilen als zielunwirksam erkannte § 24 Abs. 3 LEPro gestrichen und stattdessen ein § 24a LEPro eingefügt.

Nach § 24a LEPro, der nach Hinweisen im Gesetzgebungsverfahren als eine strikt verbindliche Zielvorgabe zur Anpassung der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB gedacht sein könnte[1],

[1] Nach der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung vom 11.01.2007 soll § 24a LEPro die Bestimmtheitsanforderungen für Ziele der Raumordnung erfüllen und als verbindliche Vorgabe zu beachten sein (vgl. Landtagsdrucksache 14/3451, Begründung zu Ziffer A, Allgemeiner Teil, S. 9/10). Fachleute des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster und andere namhafte Juristen haben insbesondere im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zur Frage der Zielverbindlichkeit des § 24a LEPro allerdings erhebliche Zweifel geäußert: Einen gewichtigen Zweifel an der Zielverbindlichkeit rufe schon allein der Umstand hervor, dass in § 24a LEPro eine für Ziele der Raumordnung nach § 7 Abs. 1 ROG und § 13 Abs. 1 LPlG erforderliche Kennzeichnung fehle. Eine Zielverbindlichkeit wird außerdem unter Hinweis auf die Legaldefinition für Ziele der Raumordnung in § 3 Nr. 2 ROG bezweifelt: § 24a LEPro könne auch deshalb kein Ziel der Raumordnung sein, weil sein Rahmen, das LEPro, in § 2 Abs. 3 LPlG nicht als Raumordnungsplan definiert werde, weil das LEPro nach § 16 LPlG nur Grundsätze und „allgemeine" Ziele der Raumordnung enthalte und weil das Gesetzgebungsverfahren zum § 24a LEPro die Verfahrensvorschriften für Raumordnungspläne nicht eingehalten habe. Die Skepsis einiger Fachleute bezieht sich auch auf die Fragen der Begründung und Bestimmtheit einzelner Vorschriften des § 24 a LEPro kein Ziel der Raumordnung vorgeben, könnte sein Inhalt als Grundsatz der Raumordnung für die Bauleitplanung „nur" abwägungsrelevant sein (§ 3 Nr. 3 ROG)

- dürfen Kerngebiete und Sondergebiete für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung – BauNVO – (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden,
- richten sich die in ihnen zulässigen Nutzungen nach der Funktion des zentralen Versorgungsbereichs, in dem ihr Standort liegt,
- dürfen sie weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden noch die wohnungsnahe Versorgung der Bevölkerung in ihrem Einzugsbereich beeinträchtigen (Beeinträchtigungsverbot[2]),
- legen die Gemeinden die zentralen Versorgungsbereiche als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentren räumlich und funktional fest,
- dürfen Standorte für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in Hauptzentren (Innenstädte bzw. Ortmitten der Gemeinden) und Nebenzentren (Stadtteilzentren) mit bestimmten Merkmalen liegen,
- werden die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente von der Gemeinde festgelegt (unter Beachtung der in der Anlage zu § 24a aufgeführten zentrenrelevanten Leitsortimente[3]),
- werden Regelvermutungen im Hinblick auf eine Einhaltung des Beeinträchtigungsverbots vorgegeben,
- bestehen diverse Sonder- bzw. Abweichungsregelungen (bezüglich der Ausweisung von Hersteller-Direktverkaufszentren, bezüglich der Ausweisung von Sondergebieten für Vorhaben i.S. von § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten, bezüglich des Einzelhandels in bestimmten raumbedeutsamen Großeinrichtungen, bezüglich der vorhandenen Standorte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche, bezüglich bestimmter zulässiger Abweichungen auf der Grundlage von Vereinbarungen und Angaben in Regionalen Einzelhandelskonzepten sowie einer Zustimmung des Regionalrats bzw. der Regionalräte).

Die Verwaltung hatte die GMA sodann damit beauftragt, das in Erarbeitung befindliche Gutachten an die neuen gesetzlichen Vorgaben des § 24a LEPro anzupassen.

---

[2] Wie das Beeinträchtigungsverbot auszulegen ist, wird immer noch leidenschaftlich diskutiert. Allgemein scheint sich durchgesetzt zu haben, dass hinsichtlich des dabei gewichtigen Aspekts der Umsatzverluste in Zentren überhaupt erst ab 10 % Umsatzverlust die Annahme einer Beeinträchtigung zu einem speziellen gutachterlichen Untersuchungsbedarf führt. Die Rechtsprechung des OVG Münster betont neuerdings ferner, dass auch das Verhältnis von Verkaufsflächen zwischen Ansiedlungen innerhalb und außerhalb von Zentren bei der Frage der Beeinträchtigung eine gewichtige Rolle spielen muss. Zur Anwendung des Beeinträchtigungsverbots gibt § 24a LEPro Vermutungsregeln vor. Diese Regeln sind so konzipiert, dass sie nur die Fallgruppen gesetzlich bezeichnen, in denen Beeinträchtigungen der Funktionen zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung regelmäßig nicht anzunehmen sind.

[3] Zentrenrelevante Leitsortimente sind aus der Perspektive des Landesgesetzgebers jene Warensortimente, die generell als zentrenrelevant gelten. Die Gemeinden haben die Aufgabe, die generelle Betrachtung des Landesgesetzgebers zu konkretisieren und zu ergänzen, indem sie die örtlichen Gegebenheiten untersuchen (lassen) und über einen Ratsbeschluss zu einer konkreten und verbindlichen Liste zentrenrelevanter bzw. nicht zentrenrelevanter und nahversorgungsrelevanter Sortimente gelangen.

Konsequenzen

a) Finanzielle

keine unmittelbaren [X]

Mittelbar entstehen bei der Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes jedoch erhöhte planerische Aufwendungen für die Stadt Oberhausen (z.B. im Zusammenhang mit der Bauleitplanung), die sich auch in Planungs- und Personalkosten niederschlagen können. Ferner können Kosten entstehen, wenn zu gegebener Zeit, etwa wegen veränderter sachlicher oder rechtlicher Voraussetzungen oder wegen neuer Planungsziele, eine Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes oder eine Aktualisierung seiner Datenbasis erforderlich wird[4]. Die entsprechenden Ansätze werden jeweils in den Haushalt der Stadt Oberhausen eingestellt.

b) Sonstige

Hinsichtlich rechtlicher Konsequenzen sind insbesondere folgende Anforderungen von Bedeutung:

- *Bauleitplanung*: die Pflicht zur Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen, sobald und soweit Bauleitpläne für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sind (§ 1 Abs. 3 BauGB, Planungsgebot),
- *Bauleitplanung*: ggf. die Pflicht zur Beachtung des Beeinträchtigungsverbots nach § 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro im Hinblick auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der zentralen Versorgungsbereiche (§ 1 Abs. 4 BauGB, Zielanpassungsgebot; siehe jedoch Anmerkungen in Fußnote 1),
- *Bauleitplanung*: die Pflicht zur Berücksichtigung der Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 und Nr. 11 i.V.m. Abs. 7 BauGB, Abwägungsgebot),
- *Bauvorhaben*: die Pflicht zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche bei der Zulassung nach § 34 Abs. 3 BauGB (Schädigungsverbot),
- *Bauvorhaben*: die Pflicht zur Berücksichtigung der zentralen Versorgungsbereiche und der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente bei der Beurteilung nach § 11 Abs. 3 BauNVO (Gebot zum Schutz vor „nicht nur unwesentlichen“ Auswirkungen).

Das Einzelhandelskonzept ist selbst zwar keine Rechtsnorm, aber eine Beurteilungsgrundlage bei der Anwendung der vorgenannten Rechtsvorschriften. Insbesondere stellt das Einzelhandelskonzept nach dem Beschluss ein Plan- und Entwicklungskonzept dar, das die Stadt Oberhausen bei der Bauleitplanung berücksichtigen muss (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Die Umsetzung des Einzelhandelskonzepts wird voraussichtlich eine Reihe von weiteren Prüfungen und zusätzlichen Bauleitplanverfahren auslösen. Hierdurch werden Sach- und Personalmittel verstärkt gebunden.

[4] Das Einzelhandelskonzept ist ein informelles, sektorales Entwicklungskonzept, das in der Zukunft an neue Gegebenheiten der Planung (etwa neue rechtliche Vorgaben, Bewertungen, Ziele, Planungen und Bestandsdaten) angepasst und fortgeschrieben werden kann oder muss. Eine inhaltlich-konzeptionelle Fortschreibung bedarf eines erneuten Ratsbeschlusses.

Begründung

Mit dem Beschluss folgt der Rat dem gesetzlichen Auftrag aus § 24a LEPro, die zentralen Versorgungsbereiche als Haupt-, Neben- und Nahversorgungszentren räumlich und funktional festzulegen (Abs. 2 Satz 1) sowie die zentrenrelevanten und nahversorgungsrelevanten Sortimente festzulegen (Abs. 2 Satz 3). Das Einzelhandelskonzept ist insofern auch ein Zentrenkonzept.

Auf der Grundlage des Ratsbeschlusses zur Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche und der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente sind insbesondere die bezeichneten rechtlichen Konsequenzen relevant. Bei der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Vorhaben können die Belange des Schutzes von Versorgungsstrukturen und Versorgungszentren konkreter in den Blick genommen werden; z.B. können erforderliche Festlegungen zur Regelung des Einzelhandels und sonstiger versorgungsrelevanter Nutzungen in den Bebauungsplänen, im Flächennutzungsplan bzw. im Regionalen Flächennutzungsplan differenzierter entwickelt werden. Auch informelle Planungen wie das Stadtentwicklungskonzept Oberhausen können sich bei der Entwicklung von Zielsetzungen auf die Festlegungen und den Planungsauftrag der Beschlussfassung beziehen.

Die zentralen Versorgungsbereiche sind nicht nur für die Bauleitplanung der Stadt Oberhausen abwägungsrelevant (§ 1 Abs. 7 BauGB) bzw. möglicherweise zielbeachtlich (§ 1 Abs. 4 BauGB i.V.m. § 24a LEPro), auch die Bauleitplanung der Nachbarstädte ist gehalten, die Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen bzw. im Hinblick auf die Wahrung der Funktionsfähigkeit zu beachten. Bei der zwischengemeindlichen Abstimmung der Planung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB kann sich die Stadt Oberhausen auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

Für die Bauaufsichtsbehörden ergibt sich aus den nunmehr räumlich und funktional festgelegten zentralen Versorgungsbereichen und aus den weiteren Darlegungen des Einzelhandelshandelskonzepts eine umfassende Informationsgrundlage für die aufsichtliche Beurteilung von Baugesuchen. Insbesondere bei der Beurteilung von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB und nach § 11 Abs. 3 BauNVO können die Informationen des Einzelhandelskonzepts die Entscheidungsfindung erleichtern und die Rechtssicherheit der Entscheidung fördern.

Erläuterungen zur Versorgungs- und Zentrenstruktur in Oberhausen

Die GMA bewertet Oberhausen insgesamt als Einkaufsstadt, der es trotz relativ ungünstiger soziodemografischer und wirtschaftlicher Standortbedingungen gelungen ist, sich in der Metropole Ruhr und in der Metropolregion Rhein-Ruhr, die durch enge Verflechtungs- und Konkurrenzbeziehungen gekennzeichnet sind, mit regionaler und sogar überregionaler Bedeutung zu etablieren (CentrO, Neue Mitte Oberhausen). Das einzelhandelsrelevante Kaufkraftvolumen der Stadt umfasst ca. 1.153,2 Mio. Euro. Es fließt zu ca. 34 % in den Erwerb von Nahrungs- und Genussmitteln und zu ca. 66 % in den Erwerb von Nichtlebensmitteln. Im Verhältnis zum Durchschnitt der Gemeinden im Regierungsbezirk Düsseldorf ist das Kaufkraftvolumen je Einwohner in Oberhausen geringer. Der zu prognostizierende starke Bevölkerungsrückgang wird das künftige Kaufkraftvolumen negativ beeinflussen.

Als Einzelhandelsbestand erfasste die GMA 1.431 Arbeitsstätten mit einer Gesamtverkaufsfläche von ca. 367.290 m² und einer jährlichen Bruttoumsatzleistung von ca. 1.233,3 Mio. Euro. Der Umsatz übersteigt damit das örtliche Kaufkraftvolumen und führt zu einem Einzelhandelszentralitätswert[5] von 107. Damit liegt Oberhausen in etwa auf gleicher Höhe zu Essen (108) und Mülheim an der Ruhr (109), jedoch deutlich unterhalb von Städten, die hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl vergleichbar sind: Karlsruhe (124), Münster (126), Heidelberg (128) oder Augsburg (140). Bei genauerer Betrachtung der Einzelhandelsbranchen und der Bedarfsstufen zeigt sich, dass die Einzelhandelszentralität Oberhausens fast ausschließlich auf das starke Angebot des Sektors „Bekleidung, Schuhe, Sport“ (überwiegend mittelfristiger Bedarf) zurückzuführen ist. Bezüglich einzelner Branchen – vor allem der kurzfristigen und langfristigen Bedarfsstufen – sind zum Teil erhebliche Unterdeckungen festzustellen.

Die GMA hat bei der Untersuchung der Oberhausener Zentrenstruktur festgestellt, dass Oberhausen ein polyzentrisches[6] Gefüge aus drei Hauptzentren, drei Nebenzentren und zwölf Nahversorgungszentren aufweist. Die besondere polyzentrische Struktur ist auf die industriell geprägte Siedlungsgeschichte zurückzuführen und auch darauf, dass Oberhausen erst im Jahre 1929 aus den drei selbstständigen Städten Oberhausen, Sterkrade und Osterfeld um einen industriellen Kern herum, der Gutehoffungshütte (GHH), zu einer neuen Großstadt Oberhausen („Groß-Oberhausen“) zusammengefügt wurde.

Nach dem Niedergang der Montanindustrie hat sich die Stadt Oberhausen zu Beginn der 1990er Jahre zudem entschlossen, in dem brach gefallenen industriellen Kernbereich ein *neues Stadtzentrum, die* ***Neue Mitte Oberhausen***, zu bilden, um so die historisch gewachsenen Stadtzentren stadtstrukturell neu zu verknüpfen und um im Interesse der Entwicklung der Wirtschaftskraft und der Beschäftigung auf den neu erschlossenen und sanierten Bauflächen zukunftsfähige Unternehmen und Einrichtungen mit einer Ausrichtung auf Kultur, Tourismus, Handel, Forschung und moderne Dienstleistungen anzusiedeln. Die Neue Mitte Oberhausen hat mittlerweile die Stadtstruktur und das Image der vormaligen Industriestadt Oberhausen nachhaltig positiv verändert. Oberhausen ist mit dem Einkaufs- und Freizeitzentrum CentrO, dem Gasometer, der Arena, dem Musical-Theater, dem Großaquarium an der Marina und weiteren Attraktionen in der Neuen Mitte Oberhausen zu einem der bedeutendsten touristischen Ziele im Ruhrgebiet avanciert. In dem Hauptzentrum Neue Mitte Oberhausen, das durch eine besondere überörtliche Ausstrahlung gekennzeichnet ist, haben sich auch moderne Forschungs- und Gewerbebetriebe sowie regional tätige Dienstleister etabliert. Auf dem Gelände des früheren Stahlwerks an der Osterfelder Straße stehen in beträchtlichem Umfang noch Bauflächen zur Ansiedlung weiterer zentrenbildender Nutzungen zur Verfügung; allerdings sind dort Handelsbetriebe i.S.v. § 11 Abs. 3 BauNVO (das sind Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe mit „nicht nur unwesentlichen“ Auswirkungen) ausgeschlossen.

Die ***Innenstadt von Alt-Oberhausen*** hat – gemessen an der Verkaufsfläche im Einzelhandel – den dritten Platz der Hauptzentren inne[7]. Hinsichtlich der qualitativen Bewertung der Gesamtaus-

[5] Der Einzelhandelszentralitätswert errechnet sich aus dem Verhältnis des Umsatzes aller Einzelhandelsbetriebe einer Gemeinde zur einzelhandelsrelevanten Kaufkraft aller Einwohner einer Gemeinde. Dabei gibt der Wert 100 den Zustand der exakten Deckung von Umsatz und Kaufkraft in einer Gemeinde an. Ein Wert über 100 bezeichnet den Zustand des rechnerischen Kaufkraftzuflusses von außen; ein Wert unter 100 den Zustand des rechnerischen Kaufkraftabflusses nach außen.

[6] Der Begriff „polyzentrisch“ bezeichnet eine Struktur, die sich aus mehreren Zentren zusammensetzt.

[7] Das Zentrum von Alt-Oberhausen verfügt im Einzelhandel über einen Verkaufsflächenbestand von 40.190 m². Im Unterschied zu anderen Standorten standen hier altindustrielle Flächen zur Entwicklung des Einzelhandels in den letzten Jahrzehnten kaum zur Verfügung. Im Stadtbezirk Alt-Oberhausen fanden die wesentlichen Flächenentwicklungen im Einzelhandel außerhalb der Innenstadt statt (Möbelstadt Rück, Bero-Center, Neue Mitte Oberhausen).

stattung mit Handels-, Verkehrs-, Kultur-, Sozial- Gesundheits- und Verwaltungseinrichtungen sowie zentralörtlich relevanten Dienstleistungsangeboten nimmt Alt-Oberhausen allerdings den Spitzenplatz der Hauptzentren ein. Die Stärken der Innenstadt von Alt-Oberhausen liegen in seiner Urbanität, in der kleinteiligen Nutzungsmischung, in der stadträumlichen Qualität seiner Straßen, Plätze, Parks und Grünanlagen und in dem beachtlichen baukulturellen Erbe, das sich in der Vielzahl bedeutender Baudenkmäler des 19. und 20. Jahrhunderts ausdrückt. Mit diesen Qualitäten ist Alt-Oberhausen auch ein Wohnstandort für Menschen geblieben, die das Ambiente einer historisch gewachsenen, dichten, kleinteiligen und gemischten Stadtstruktur den aufgelockerten Siedlungen in den eher suburban geprägten Wohnsiedlungsbereichen eindeutig vorziehen. Im Prozess des Masterplans Innenstadt entwickelt die Verwaltung, insbesondere das Projekt-Team City, und die Tourismus Marketing Oberhausen GmbH gemeinsam mit vielen Akteuren vor Ort Initiativen zur Stärkung der Innenstadt (Projekt Oberhausen-City, Projekt Innenstadt Alt-Oberhausen im Rahmen des Förderprogramms Soziale Stadt).

Die ***Innenstadt von Sterkrade*** hat durch die Schaffung eines großen ÖPNV-Knotenpunktes am DB-Bahnhof Sterkrade, die Schaffung eines Verkehrsringes, die Ansiedlung des Technischen Rathauses und der Einkaufszentren Hirsch-Center und Sterkrader Tor in den letzten Jahren starke Impulse erhalten. Die Entwicklung von Verkehrs-, Versorgungs- und Dienstleistungsangeboten fand weitgehend auf Flächen statt, von denen sich der Industriebetrieb MAN-GHH sukzessiv zurückgezogen hat. Abgeschlossen wird diese Entwicklung nunmehr auf dem Gelände zwischen Eugen-zur-Nieden-Ring und Steinbrinkstraße, wo im Wesentlichen eine Anlage für Altenwohnen und Altenpflege, ein Parkhaus und Grünflächen angelegt werden sollen. Das Hauptzentrum Sterkrade profitiert von seiner dominierenden Stellung im nördlichen Stadtgebiet, in dem relativ kaufkräftige Bürgerinnen und Bürger leben und in dem aufgrund des Flächenangebotes noch ein Einwohnerwachstum stattfinden kann.

Der ***Ortskern Osterfeld*** hat im Vergleich zu den anderen, größeren Zentren die Bedeutung eines Stadtteilzentrums. Ausschlaggebend für diese Beurteilung ist die schwächere Ausstattung im Einzelhandel, dessen Schwerpunkte auf den Branchen „Nahrungs- und Genussmittel“ sowie „Bekleidung/Schuhe/Sport“ liegen.

Auch der ***Bereich des Bero-Centers*** im Stadtteil Lirich, als Zentrum eine Schöpfung vom Ende der 1960er Jahre, hat mit seinen Einzelhandelsangeboten und Komplementärnutzungen (Rechtsanwälte, Ärzte, Dienstleistungen, Bildungs-, Kultur- und Sozialeinrichtungen) die Gesamtbedeutung eines Stadtteilzentrums.

Das kleinste der Stadtteilzentren ist das ***Zentrum Schmachtendorf***, dessen Angebotsstruktur dennoch vergleichsweise ausgewogen und hochwertig erscheint.

In der Zentrenstruktur folgen sodann 12 Einkaufslagen, zumeist an größeren Straßen in den Wohnsiedlungsbereichen gelegen, die aufgrund ihres Nahversorgungsprofils (Angebote von Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfs, insbesondere der Branche „Nahrungs- und Genussmittel“) als ***Nahversorgungszentren*** zu klassifizieren sind.

Die GMA hat festgestellt, dass die Nahversorgungsqualität in den verschiedenen Stadträumen unterschiedlich zu bewerten ist. Neben Stadträumen guter oder mittlerer Versorgung sind auch Stadträume geringer und perspektivisch ungesicherter Versorgung festzustellen.

In den problematischen Räumen sind größere Distanzen zwischen Wohnung und Nahversorgungsangebot sowie unzeitgemäße Standortrahmenbedingungen wie zu kleine Verkaufsflächen in den bestehenden Ladenlokalen, eingeschränkte Erweiterungsmöglichkeiten am Standort und ungünstige Parkmöglichkeiten anzutreffen. Der Anreiz moderne, wirtschaftlich tragfähige Nahversorgungsbetriebe anzusiedeln, fehlt oder ist oft eingeschränkt durch eine siedlungsstrukturell bedingte, geringe Einwohnerzahl im Einzugsbereich.

Zur Stärkung der Nahversorgungsqualität trägt die GMA ein Nahversorgungskonzept vor, das neben bauplanungsrechtlichen Maßnahmen auch Maßnahmen seitens der Betreiber und der Grundstückseigentümer empfiehlt.

Zielsetzungen für die Stadtplanung

Für die Stadtplanung ergeben sich aus dem Ratsbeschluss und dem Gutachten eine Reihe von Zielsetzungen, die im Folgenden – überschlägig erläutert - aufgelistet sind:

- **Konzentration der Baurechte für zentrenrelevanten Einzelhandel auf die zentralen Versorgungsbereiche durch Bauleitplanung**

In den zentralen Versorgungsbereichen soll der zentrenrelevante Einzelhandel konzentriert werden, insbesondere der Einzelhandel mit Bekleidung, Modewaren, Schuhen, Sportartikeln, Spielwaren, Haus- und Heimtextilien, Haushaltswaren und Einrichtungszubehör. Das Ziel der Konzentration des zentrenrelevanten Einzelhandels bezieht sich auch auf Waren der Nahversorgung z.B. Nahrungs- und Genussmittel, Reform- und Drogeriewaren, Papier- und Schreibwaren. Um das Ziel zu erreichen, ist zu prüfen, ob die zentralen Versorgungsbereiche je nach ihrer Einstufung als Haupt-, Neben- und Nahversorgungszentrum funktionsgerecht mit Baurechten zur Ansiedlung entsprechender Einzelhandelsbetriebe ausgestattet sind. Insbesondere bei den eng abgegrenzten Nahversorgungszentren können hierzu im Einzelfall auch Grundstücke außerhalb der Abgrenzung, jedoch in enger räumlicher und funktionaler Beziehung zu bestehenden Versorgungsstrukturen für eine Ansiedlung von nahversorgungsrelevantem Einzelhandel planerisch in den Blick genommen werden („Such- oder Erweiterungsräume“).

- **Situative Steuerung der Baurechte für Einzelhandel außerhalb zentraler Versorgungsbereiche durch Bauleitplanung**

Außerhalb zentraler Versorgungsbereiche muss der Einzelhandel situativ gesteuert werden. Das Erfordernis der Steuerung ergibt sich dabei sowohl aus dem Ziel, den zentrenrelevanten und nahversorgungsrelevanten Einzelhandel auf die zentralen Versorgungsbereiche zu konzentrieren, als auch aus dem Ziel, die Gewerbe- und Industrieflächen in Oberhausen künftig stärker vor einer Flächeninanspruchnahme durch „gewerbeferne“[8] Einzelhandelsansiedlungen zu bewahren.

[8] Als „gewerbefern“ kann eine solche Einzelhandelsansiedlung betrachtet werden, die keinen hinreichend deutlichen Bezug zur Zweckbestimmung eines Gewerbegebietes nach § 8 Abs. 1 BauNVO aufweist. Demnach sollen in Gewerbegebieten vorwiegend nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe angesiedelt werden, also insbesondere produzierende, verarbeitende und sonstige Betriebe, die in anderen Baugebieten, z.B. Kern- und Mischgebieten, wegen ihres Störgrades nicht zulässig sind. Als „gewerbefern“ in diesem Sinne kann der Einzelhandel mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten betrachtet werden, z.B. der Lebensmitteldiscounter. Andererseits gelten z.B. Kfz-Handel, Kfz-Ersatzteil- und Zubehörhandel sowie Baustoffhandel und „reiner“ Möbelhandel wegen ihres Bezuges zu produzierenden, ver- und bearbeitenden Tätigkeiten, wegen der Notwendigkeit des Warentransports durch Kraftfahrzeuge oder wegen dabei auftretender Verkehrs- und Gewerbeemissionen als für ein Gewerbegebiet typische, nicht wesensfremde Einzelhandelsnutzungen.

Das Ziel der Konzentration des zentrenrelevanten bzw. nahversorgungsrelevanten Einzelhandels bedeutet jedoch nicht, dass der nicht großflächige Nahversorgungseinzelhandel aus den Wohnsiedlungsbereichen zurückgedrängt oder völlig ausgeschlossen werden soll. Vielmehr gilt es, die nicht großflächige Nahversorgung (bis zu 800 m² Verkaufsfläche) auch in den Wohnsiedlungsbereichen zu erhalten und zu entwickeln, und zwar so, dass die Funktionen der zentralen Versorgungsbereiche, die städtebaulichen Belange der Wohngebiete sowie Verkehrs- und Umweltbelange hierdurch nicht beeinträchtigt werden. In der generellen Tendenz wird das Baurecht außerhalb zentraler Versorgungsbereiche so zu gestalten sein, dass die zusätzliche Ansiedlung nicht großflächiger Nahversorgungsbetriebe in den schwächer versorgten Gebieten der Stadt Oberhausen eher gefördert und in den besser versorgten Gebieten eher unterbunden wird, um so die zentralen Versorgungsbereiche und Versorgungsstrukturen zu erhalten bzw. zu entwickeln. Da einerseits eine Vielzahl bestehender Bebauungspläne und unbeplanter Innenbereiche der Stadt Oberhausen die neuen Steuerungszielsetzungen noch nicht hinreichend berücksichtigen und da andererseits von begrenzten Planungskapazitäten auszugehen ist, kann die Überplanung dieser Bereiche nur schrittweise erfolgen. Mithin sind die Plansicherungsinstrumente der Zurückstellung nach § 15 BauGB und der Erlass von Veränderungssperren nach § 14 BauGB bei Baugesuchen, die den Zielen des Einzelhandelskonzeptes widersprechen, auch künftig notwendige und voraussichtlich häufig zum Einsatz kommende Mittel. Beabsichtigt ist, die Bebauungspläne und die unbeplanten Innenbereiche im Hinblick auf das Einzelhandelskonzept verstärkt auf den Prüfstand zu stellen.

- **Weitgehender Ausschluss von zentrenrelevantem Einzelhandel in den Gewerbe- und Industriegebieten durch Bauleitplanung**

Während so genannter atypischer und „gewerbenaher“ Einzelhandel, z.B. Kfz-Handel, Baustoff- und reiner Möbelhandel, im Einzelfall durchaus noch eine funktionsgerechte Nutzung in Gewerbe- und Industriegebieten darstellen kann, ist dies vom Einzelhandel mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten, vor allem bei Überschreitung der Grenze zur Großflächigkeit (über 800 m² Verkaufsfläche), im Regelfall nicht mehr zu sagen. Besonders kritisch zu bewerten ist die Flächeninanspruchnahme durch Nahversorgungseinzelhandel in Gewerbe- und Industriegebieten, und zwar vor allem dann, wenn dadurch zentrale Versorgungsbereiche oder Nahversorgungsstrukturen in Wohnsiedlungsbereichen in Mitleidenschaft gezogen werden. Deshalb müssen die Bebauungspläne und die unbeplanten Innenbereiche, die sich auf Gewerbe- und Industriegebiete erstrecken, bauleitplanerisch möglichst entsprechend „nachjustiert“ werden. Zunächst sind die Bebauungspläne und die unbeplanten Innenbereiche, die nach dem Einzelhandelskonzept einer weiteren Regelung bedürfen, festzustellen; sodann kann die Bauleitplanung zum Ausschluss von „gewerbefernem“ Einzelhandel gebiets- und schrittweise erfolgen. Soweit die erforderlichen Planungen noch nicht abgeschlossen sind, wird bei problematischen Baugesuchen der Einsatz von Plansicherungsinstrumenten das gebotene Mittel zur Wahrung der Planungsziele sein.

Blick auf die regionale Ebene

Auf der regionalen Ebene hat es bis zum Jahr 2004 unter der Leitung der Bezirksregierung Düsseldorf den Versuch gegeben, ein „Regionales Einzelhandelskonzept westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf“ und eine dazugehörige regionale Vereinbarung zustande zu bringen. Der Rat der Stadt Oberhausen hat der regionalen Vereinbarung allerdings nur unter der Bedingung einer bestimmten Ergänzung zugestimmt (Drucksache Nr. B/04/5231-01 vom 20.09.2004)[9].

[9] Eine Ergänzung wurde von der Stadt Oberhausen gefordert, da in dem regionalen Einzelhandelskonzept insbesondere fehlerhafte Bewertungen der Neuen Mitte Oberhausen, des Zentrums Osterfeld und der Möglichkeit einer strikten Anwendung einer regional einheitlichen Liste zentrenrelevanter Sortimente vorgenommen werden. Die Stadt Oberhausen hält demgegenüber im Einklang mit der Rechtsprechung eine umfassende Betrachtung und Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten für zwingend. Mittlerweile dürfte das regionale Einzelhandelskonzept auch schon deshalb als überholt gelten, als es die neuen Anforderungen des § 24a LEPro nicht berücksichtigt.

Die geforderte Ergänzung wurde jedoch nicht vorgenommen, die Bedingung wurde folglich nicht erfüllt. An die regionale Vereinbarung und an das „Regionale Einzelhandelskonzept westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf“ hat sich die Stadt Oberhausen somit rechtlich nicht gebunden.

Zurzeit werden bei der Erarbeitung eines regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) zur Frage der regionalen Steuerung des Einzelhandels und der Zentren erneut Überlegungen entwickelt. Die Federführung zu dieser Frage hat die Stadt Herne. Im Rahmen der Vorentwurfsplanung wurden zunächst zeichnerische und textliche Regelungsansätze entwickelt, die teils mangels einheitlicher Grundlagen in kommunalen Einzelhandelskonzepten und teils wegen rechtlicher Bedenken des Zentralinstituts für Raumplanung (ZIR) nicht weiter verfolgt wurden. Im Rahmen der Entwurfsplanung richten sich die Überlegungen nun darauf, ausschließlich textliche Regelungen zu treffen und auf die Haupt- und Nebenzentren, die nach kommunalen Konzepten und Untersuchungen als solche eingestuft werden, in einer Erläuterungskarte hinzuweisen (Sachstand April 2008).

Auf der Ebene der Städteregion Ruhr besteht auch die Überlegung, nachfolgend und ergänzend zu einem RFNP ein regionales Einzelhandelskonzept zu entwickeln. In einem solchen Konzept könnten z.B. Regeln für eine gegenseitige Information und Abstimmung der planenden Gemeinden vereinbart werden.

Anlagen

Anlage 1 GMA-Gutachten zum Einzelhandelskonzept Oberhausen

Anlage 2 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) vom 19.06.2007 (Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 14 vom 04.07.2007)