

Gutachterliche Stellungnahme

zur Vereinbarkeit der Ergebnisse der städtebaulichen
Verträglichkeitsanalyse für die Änderung des rechtswirksamen
Bebauungsplans GIK017 in Erfurt (Stadt+Handel, 25.01.2019)
mit der Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzept
der Landeshauptstadt Erfurt (Entwurf 11/2017)

Gutachterliche Stellungnahme

zur Vereinbarkeit der Ergebnisse der städtebaulichen Verträglichkeitsanalyse
für die Änderung des rechtswirksamen Bebauungsplans GIK017 in Erfurt
(Stadt+Handel, 25.01.2019) mit der Fortschreibung des Einzelhandels- und
Zentrenkonzept der Landeshauptstadt Erfurt (Entwurf 11/2017)

Elisabeth Kopischke

Stefan Kruse

Junker + Kruse

Stadtforschung Planung

Markt 5 44137 Dortmund

Tel. 02 31-55 78 58-0 Fax 02 31-55 78 58-50

www.junker-kruse.de; info@junker-kruse.de

31. Januar 2019

1 Ausgangssituation

Das Gutachterbüro Stadt+Handel hat im Auftrag der Landeshauptstadt Erfurt eine städtebauliche Verträglichkeitsanalyse für die Änderung des rechtswirksamen Bebauungsplans GIK017 erarbeitet. Der vorgelegte Bericht besteht aus einem Hauptband „Verträglichkeitsgutachten – Thüringen Park“ sowie einem Band 2 „Lagebewertung – Thüringen Park“. Dabei geht es zum einen um eine klassische städtebauliche Wirkungsanalyse zur Erweiterung des Einkaufszentrums Thüringen-Park in Erfurt von derzeit 23.500 m² auf 31.000 m² Verkaufsfläche und zum anderen um die Einordnung des Vorhabens gemäß kommunalplanerischer Grundlagen (siehe dazu SH, Hauptband S. 4). Im Rahmen der vorliegenden Kurzstellungnahme werden die Ergebnisse der o.g. Untersuchung bezogen auf die konzeptionellen Bausteine des Einzelhandelskonzeptes bewertet.

2 Bewertung der Ausführungen

Bezüglich der Einordnung des Erweiterungsvorhabens Thüringen-Park vor dem Hintergrund der Ziele und Grundsätze des Erfurter Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes sind im Rahmen der vorgelegten Untersuchung von Stadt+Handel vor allem das Kapitel 6.1 „Einordnung in die Ziele und Grundsätze des EHK Erfurt 2009 bzw. in den Entwurf des EHK 2017“, das Kapitel 6.6 „Einordnung in die landes- und regionalplanerischen Zielstellungen“ und „Band 2: Lagebewertung – Thüringen-Park“ heranzuziehen.

2.1 Ausführungen im Hauptband

Die Einführungen im Kapitel 6 (SH, Hauptband, S. 54) lassen zunächst Antworten auf die dort formulierten Fragen „Wie ordnet sich das Erweiterungsvorhaben in das aktuell beschlossene EHK Erfurt 2009 bzw. den Entwurf des EHK Erfurt 2017 ein?“ und „Wie ordnet sich das Erweiterungsvorhaben in die Vorgaben des REHK 2015 ein?“ erwarten. Diese Aspekte werden jedoch teilweise stark verkürzt, intransparent und unzureichend behandelt.

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass in Kapitel 6.1 im ersten Absatz ausgeführt wird, dass das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Landeshauptstadt Erfurt in seiner Fassung von 2009 sowie in der Fortschreibung Entwurf 2017 „übergeordnete Ziele und Grundsätze der räumlichen Einzelhandels- und Nahversorgungsentwicklung in Erfurt“ formuliert. Das ist so nicht korrekt wiedergegeben, vielmehr heißt es sowohl im EHK 2009 als auch in der Fortschreibung des EHK Entwurf 2017 „übergeordnete Ziele zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung“ (siehe dazu EHK 2009, S. 29 sowie Fortschreibung des EHK Entwurf 2017, S. 70).

Im Weiteren wird konstatiert, dass das Erweiterungsvorhaben erwartungsgemäß nicht konform zum EHK 2009 bzw. zum Entwurf der Fortschreibung ist. Wieso dies zu erwarten ist, wird nicht ausgeführt und ist daher für den Leser nicht nachvollziehbar. Hier wären beispielsweise eindeutige Hinweise auf die einschlägigen übergeordneten Ziele der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung wünschenswert. Dazu gehört vor allem, dass die städtebauliche Zielsetzung der Landeshauptstadt Erfurt u.a. darin besteht, eine attraktive Innenstadt zu sichern und auszubauen. In diesem Sinne genießt die Altstadt, gemäß einvernehmlich fortgeführter Handlungsstrategie,

„oberste Priorität innerhalb der Erfurter Zentrenstruktur, dem sich alle weiteren Standorte und Ziele im Rahmen einer hierarchischen Gliederung unterordnen.“ Außerdem sind großflächige Einzelhandelsstandorte bzw. –standortgemeinschaften außerhalb der Altstadt ausschließlich als Ergänzungsstandorte aufzufassen (vgl. dazu EHK 2009, S.30f und Fortschreibung des EHK Entwurf 2017, S. 70ff).

Stadt+Handel zitiert im Weiteren die im EHK 2009 dargestellte funktionale Einordnung des Standortes Thüringen Park, welche aufgrund der gewählten Formulierung („wenngleich die Bedeutung ... Thüringen Parks betont wird“) offensichtlich als Widerspruch im Einzelhandelskonzept gesehen wird. Hier findet jedoch eine Vermischung der funktionalen Analyse mit künftigen Handlungsempfehlungen bzw. die gesamtstädtische Versorgungssituation berücksichtigenden Zielen und Grundsätzen zur Steuerung des Einzelhandels statt.

Es wird durchaus richtig dargestellt, dass die städtebauliche Wirkungsanalyse zum Erweiterungsvorhaben des Thüringen Parks an den Grundsatz 8 der Fortschreibung des EHK Entwurf 2017 anknüpft. Jedoch wird nicht deutlich, dass durch die Wirkungsanalyse nur ein Aspekt, nämlich die Bewertung von möglichen negativen städtebaulichen Auswirkungen auf die Erfurter Altstadt und sonstige zentrale Versorgungsbereiche sowie deren Entwicklungsfähigkeit, aufgegriffen wird. Um eine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz 8 zu erlangen ist schließlich vor allem auch ein Abgleich geplanter Sortimente und Verkaufsflächen mit planungsrechtlich festgesetzten oder bestandsgeschützten Verkaufsflächenobergrenzen zentrenrelevanter Sortimente notwendig.

Insgesamt ist die Einordnung des Vorhabens vor dem Hintergrund der einschlägigen Ziele und Grundsätze des EHK 2009 bzw. der Fortschreibung des EHK Entwurf 2017 unzureichend und wenig nachvollziehbar abgearbeitet. Gleiches gilt auch für die Ausführungen zum REHK Mittelthüringen 2015 (SH, Hauptband, S. 74-76). So ist es nicht nachvollziehbar, wieso bei der Bewertung des Vorhabens gemäß Matrix zur räumlichen Einzelhandelsentwicklung im REHK Mittelthüringen 2015 ein direkter Bezug zum Einzelhandelskonzept 2009 bzw. zur Fortschreibung des EHK Entwurf 2017 hergestellt wird. Auch ist nicht nachvollziehbar dargestellt, was - eindeutig und belastbar aus den Ausführungen in Band 2 abgeleitet - dazu führt, dass das Erweiterungsvorhaben kongruent zu den Zielsetzungen des REHK Mittelthüringen 2015 ist. Hier ist doch auf jeden Fall festzuhalten, dass ein Dissens zu bestehenden Vereinbarungen und Festlegungen zu Abstimmungsbedarf im Rahmen des REHK führen würde. Wobei unter Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse zur Fortschreibung des EHK Entwurf 2019 eine Zustimmung seitens der Mitgliedkommune des REHK Mittelthüringen nicht grundsätzlich vorausgesetzt werden kann, sondern vielmehr in Zweifel zu ziehen ist.

2.2 Ausführungen in Band 2

In Band 2 der städtebaulichen Verträglichkeitsanalyse wird eine Lagebewertung des Thüringen Parks sowie eine vergleichende Bewertung des Thüringen Parks und des T.E.C. vorgenommen. Dabei wurde seitens Stadt+Handel eine fachliche Einschätzung zur Einordnung des Thüringen Parks als zentraler Versorgungsbereich abgegeben. Fazit der Bewertung des Thüringen Parks ist, dass keines der angesetzten Bewertungskriterien vollumfänglich gegen die Ausweisung eines zentralen Versorgungsbereiches sprechen (vgl. dazu SH, Band 2, S. 8f). Gleichzeitig wird aber auch eingeräumt, dass der Thüringen Park „entgegen der anderen NVZ/STZ ... keine verkaufsflächenbezogene Ausrichtung auf das Siedlungsumfeld“ aufweist und ein „Dissens zwischen der faktischen regionalen Versorgungsfunktion des Thüringen Parks und dem räumlich zuzuordnenden angrenzenden Stadtteil (hier: Moskauer Platz)“ besteht. Eine „intensive Wettbewerbsbezie-

hung mit der Erfurter Altstadt“ wird bezogen auf die Entwicklungsziele des Einzelhandelskonzeptes als problematisch eingestuft, was nicht zuletzt ein „Steuerungserfordernis trotz Ausweisung als zentraler Versorgungsbereich“ für den Thüringen Park begründet. **Diese Bewertung kann hinsichtlich einer Ausweisung des Thüringen Parks als zentralem Versorgungsbereich nicht überzeugen. Dabei ist auch nicht nachvollziehbar warum hier auf die Terminologie eines „faktischen“ zentralen Versorgungsbereiches zurückgegriffen wird.**

Bei der Herleitung der Kriterien zur Definition eines zentralen Versorgungsbereiches, die zur Bewertung des Standortes herangezogen wurden, fehlt grundsätzlich eine Erläuterung zur Operationalisierung dieser Kriterien, so dass eine Nachvollziehbarkeit nur eingeschränkt gegeben ist. Abgeleitet aus der Rechtsprechung sind diese Kriterien grundsätzlich geeignet zur Einordnung eines zentralen Versorgungsbereiches. Sie finden sich vergleichbar auch in der Definition der zentralen Versorgungsbereiche im EHK wieder, allerdings angereichert durch entsprechende Einordnungskriterien zu den einzelnen Hierarchiestufen der zentralen Versorgungsbereiche (vgl. dazu Fortschreibung EHK Entwurf 2017, S. 76ff).

Die Kriterien:

- räumlich abgrenzbarer Bereich
- nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine zentrale Funktion für einen bestimmten Einzugsbereich
- Wirkung über unmittelbaren Nahbereich hinaus
- Prägung durch Einzelhandelsnutzungen, häufig ergänzt um Dienstleistungs- und Gastronomieangebot

werden mit einer knappen Erläuterung als erfüllt eingestuft.

Die Aspekte

- integrierte Lage und
- gewisses städtebauliches Gewicht

werden ausführlicher erläutert. **Dabei zeigt die Bewertung des Aspekts „Integration“ Widerspruch:** Wenn die wohnsiedlungsstrukturelle Integration als direkter Anschluss von Wohnbebauung als teilweise bzw. nicht erfüllt eingestuft wird (gelbe und rote Ampel) ist das nicht vereinbar mit einer guten fußläufigen Anbindung (grüne Ampel). Hier müsste es zumindest aufgrund der Entfernung und der Zäsur durch die Straße (trotz des Überwegs) eine Einschränkung geben. Beim Fazit, dass die überwiegenden Integrationskriterien erfüllt werden (SH, Band 2, S. 8, Abb. 8), fehlt eine Gewichtung der Kriterien. Es besteht eine Schieflage der Bewertungskriterien, z.B. hinsichtlich einer stark differenzierten Darstellung der Erreichbarkeit (unterschiedliche Verkehrsmittel) oder durch die Tatsache, dass der Aspekt des räumlich-funktionalen Bezuges zur Wohnbebauung den Aspekt wohnsiedlungsstrukturelle Integration relativiert.

Die Bewertung des städtebaulichen Gewichts ist unkritisch und tendenziell zu positiv formuliert. Schon rein quantitativ dominieren gelbe und rote Punkte! Das Fehlen eines nutzbaren öffentlichen Raums, einem wesentliches Merkmal städtischer Zentren, tritt in den Hintergrund.

Im Fazit zur Einordnung kann nicht eindeutig dargelegt werden, dass es sich um einen zentralen Versorgungsbereich handelt. Die Merkmale widerlegen somit auch nicht eindeutig

die Einordnung als Sonderstandort Einkaufszentrum. Es wird dargestellt, dass der Thüringen Park – auch bei Einordnung als zentraler Versorgungsbereich – einen Sonderstatus einnehmen würde.

Gegen die Einordnung des Thüringen Parks als zentralen Versorgungsbereich spricht:

- (derzeit) keine zentrale Lage im Siedlungsbereich, sondern Randlage
- Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient der „Stärkung der Innenentwicklung und Urbanität der Städte und Gemeinden sowie besonders auch der Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich auch wegen der geringen Mobilität älterer Menschen“ (gemäß Drucksache des Dt. Bundestages 16/2496, 4.9.2006)
→ kontraproduktiv: Ausdünnung der Nahversorgung, Knoten im Versorgungsnetz werden dicker, Stärkung von Randlagen
- öffentlicher Raum und Multifunktionalität sind für die Versorgungsbedeutung unzureichend ausgeprägt
- Zugänglichkeit - vergleichbar öffentlicher Straßen und Plätze in der Altstadt (Flanieren, Nutzung von gastronomischen Einrichtungen etc.) - ist nicht gegeben
- Überlagerung des Naheinzugsbereiches des Thüringen Park mit denen östlich gelegener Nahversorgungszentren (z.B. Moskauer Platz, Berliner Platz)
- Dimensionierung und Gestaltung ist überwiegend auf einen großen Einzugsbereich ausgerichtet und besitzt keinen unmittelbaren Bezug zum benachbarten Siedlungsgebiet
- Integration in das bestehende Zentrensystem nur als Ausnahme oder Sonderfall möglich, dazu besteht keine Veranlassung, Sondertyp ist es bereits.
Eine Integration des Thüringen Parks als zentraler Versorgungsbereich in das Erfurter Zentrenmodell ist vor dem Hintergrund der Sonderstellung der Versorgungsfunktion jedoch nicht notwendig. Eine Sonderstellung (u.a. aufgrund der regionalen Bedeutung) besitzt der Standort Thüringen Park im Rahmen der Erfurter Standortstruktur (und er Grundätze zur Umsetzung des EHK) bereits heute bzw. auch in der Fortschreibung des EHK.
- Steuerungsbedarf besteht weiterhin (nach S+H), dieser kann unter Würdigung der Versorgungsbedeutung (kommunal, regional) des Standortes gem. EHK bereits heute ausgeübt werden, Gefahr eines Widerspruchs im EHK!!!
Das Ziel „regionale Ausstrahlung“ bei „Minimierung von Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche“ – wie es vom Gutachter benannt wird – wird bereits durch die derzeitige Einordnung erfüllt. Dabei geht es nicht nur um den Schutz der Funktion der Altstadt, sondern auch um die wohnungsnah Grundversorgung, die in den Erfurter Stadtteilen vor allem auch durch die Nahversorgungszentren (wie NVZ Moskauer Platz) gewährleistet wird. Ihr Bestand und ihre Entwicklungsfähigkeit wären in Frage zu stellen, wenn ein übergeordneter zentraler Versorgungsbereich definiert würde, der deutliche Überschneidungen des Angebotes und des Einzugsbereiches aufweist. So entsteht ein Widerspruch im Konzept (u.a. hinsichtlich der Ziele Sicherung und Stärkung zentraler Versorgungsbereiche, Sicherung und Stärkung der wohnungsnahen Versorgung). Das EHK wäre somit auch für künftige Vorhaben, Entwicklungen, Bauleitplanungen, etc. nicht belastbar!

- Vor dem Hintergrund der allgemeinen Trends (insbesondere demografischer Wandel, Strukturwandel im Einzelhandel, Veränderungen des Gesichts unserer Innenstädte) sind zentrenrelevante Entwicklungen außerhalb der gewachsenen Innenstadt, und unter Berücksichtigung des Schutzstatus den der Gesetzgeber dieser zugesteht, immer kritisch zu sehen!
- In der Stellungnahme zur Fortschreibung des EHK bestätigt das Landesverwaltungsamt die Einordnung des Thüringen Parks als Sonderstandort und fordert einen restriktiven Umgang mit zentrenrelevanten Sortimenten an diesem Standort. Wenngleich die Einordnung der Standort der kommunalen Planungshoheit unterliegt.
- Das REHK Mittelthüringen hat keinen Dissens hinsichtlich der Einordnung zentraler Versorgungsbereiche in Erfurt aufgezeigt.

Zudem wird seitens des Gutachters eingeräumt, dass die inhaltliche Zielrichtung der Verträglichkeitsanalyse sich nicht ändert, wenn der Thüringen Park als zentraler Versorgungsbereich eingeordnet wird. In diesem Planungsfall und auch nicht nachvollziehbar darüber hinaus, besteht keine Veranlassung, zu einer Anerkennung einer zum EHK abweichenden Einordnung des Standortes und damit der Gefahr, das eigene EHK in Frage zu stellen.

Ein Vergleich des Thüringen Park mit dem T.E.C. kann nicht abschließend überzeugen. Die gestalterischen und städtebaulichen Unterschiede zwischen einem Fachmarktstandort (T.E.C.) und einem introvertierten, klassischen Einkaufszentrum (Thüringen Park) liegen auf der Hand. Dabei erfüllen weder der Thüringen Park noch das T.E.C. nicht alle Aspekte bezüglich der Kriterien Integration und städtebauliches Gewicht gut erfüllt. Die Bewertung erscheint z.T. subjektiv. Übereinstimmungen hinsichtlich der funktionalen Bedeutung (Versorgungsfunktion, Zentrenrelevanz des Angebotes, Wettbewerb zur Altstadt) werden für beide Standorte gleich bewertet. Also ist lediglich die städtebauliche Gestaltung ausschlaggebend für die Einordnung als zentraler Versorgungsbereich bzw. Sonderstandort.

3 Fazit

Welche städtebaulichen Ziele eine Gemeinde sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt sie, die „Städtebaupolitik“ zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht bzw. dazu dient eine geordnet städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten (vgl. dazu u.a. OVG NRW 7aD 142/02. NE, 22.04.2004). Dabei muss der Fokus auf der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, die der „Stärkung der Innenentwicklung und Urbanität der Städte und Gemeinden sowie besonders auch der Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich auch wegen der geringen Mobilität älterer Menschen“ liegen (vgl. dazu Drucksache des Dt. Bundestages 16/2496, 4.9.2006). Die Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Erfurt ist Ausdruck und Fortführung der städtebaulichen Zielvorstellungen der Stadt Erfurt, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungen der Einzelhandelslandschaft in Erfurt, der allgemeinen Trends und künftiger Entwicklungsperspektiven.

Im Einzelhandelskonzept der Landeshauptstadt Erfurt (2009) sowie in der aktuellen Fortschreibung (Entwurf 2018) wird der Thüringenpark im gesamtstädtischen Standortstrukturmodell als Sonderstandort des großflächigen Einzelhandels eingestuft. Dabei erhält der Standort, wie auch das T.E.C. im Rahmen der Kategorisierung in der Fortschreibung des EHK Entwurf 2017 einen

Sonderstatus als Einkaufszentrum mit überwiegend sonstigem zentrenrelevanten Kernsortiment. Das Sonderstandortekonzept ist auf gesamtstädtischer Ebene schlüssig abgeleitet und berücksichtigt die Besonderheiten der Einzelhandelsstruktur in Erfurt.

Die Kategorie „Einkaufszentrum mit überwiegend sonstigem zentrenrelevanten Kernsortiment“ gemäß Einzelhandelskonzept (EHK) wird wie folgt definiert:

„Diese Standorte sollen grundsätzlich auch zukünftig als funktionale Ergänzungsstandorte für großflächigen Einzelhandel dienen. Die Sonderstandorte zeichnen sich durch eine regionale Ausstrahlung aus. Sie haben sich als ergänzende Bausteine in der Erfurter Einzelhandelslandschaft etabliert und sollen im Bestand erhalten werden. Die Einkaufszentren konkurrieren mit kostenlosen Stellplätzen, professionellem Centermanagement, abgestimmter Sortimentsstruktur und gemeinsamer Werbung mit den Angeboten in den zentralen Versorgungsbereichen. Magnetbetriebe können durch flexible Baustrukturen gesamtwirtschaftliche Kalkulation mit günstigen Mieten gebunden werden. Die bestehenden Verkaufsflächengrößen sichern einen nachhaltigen Erhalt der Einkaufszentren.“

Der Bestandschutz wird nicht berührt. Die bestehende planungsrechtliche Zulässigkeit in Bebauungsplänen ist ggf. unter Würdigung des Vertrauens auf den Fortbestand von Festsetzungen an geänderte planungsrechtliche Anforderungen anzupassen und zu präzisieren.

Aufgrund der hohen bestehenden Angebotsausstattungen und der daraus resultierenden innerkommunalen Konkurrenzsituation sind Erweiterungen der planungsrechtlich festgesetzten oder bestandsgeschützten Verkaufsflächenobergrenzen zentrenrelevanter Sortimente auszuschließen. Umstrukturierungen sind nach Grundsatz 8 (Bestandsschutz, Erweiterungen und Nutzungsänderungen) mit Blick auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche, insbesondere der Altstadt, gutachterlich auf ihre Wirkung zu prüfen.“

Abschließend ist festzuhalten, dass aus gutachterlicher Sicht kein Anlass besteht konzeptionelle Veränderungen der Standortstruktur im Einzelhandelskonzept für die Stadt Erfurt vorzunehmen, zumal die Einordnung der zentralen Versorgungsbereiche und übrigen Standorttypen begründet unter Berücksichtigung der örtlichen Situation sowie künftiger Entwicklungsperspektiven (und Historie) vorgenommen wurden. Vorbehaltlich einer landesplanerischen Prüfung ist allerdings festzuhalten, dass das Ergebnis der Wirkungsanalyse hinsichtlich der Verkaufsflächenobergrenzen zentrenrelevanter Sortimente mit den planungsrechtlich festgesetzten oder bestandsgeschützten Verkaufsflächenobergrenzen abzugleichen ist. Sollten sich in diesem Einzelfall genehmigungsfähige Abweichungen ergeben, sind diese ggf. als Ausnahme (bezogen auf diesen Einzelfall) in die Fortschreibung des Konzeptes („definierte Ausnahme im Konzept“) aufzunehmen, so dass darüber hinaus keine Übertragbarkeit auf andere Standorte / Vorhaben abzuleiten ist.