

DER MAGISTRAT

Frankfurt am Main, 18.12.2020

Dezernate: IV -Planen und Wohnen &
IX- Wirtschaft, Sport,
Sicherheit und
Feuerwehr

Eingang Amt 01: 21.12.20,10:55 Uhr

**Vortrag des Magistrats
an die Stadtverordnetenversammlung**

M 203

PB - StR Mike Josef
W - StR Markus Frank
H

Anhörung Ortsbeiräte 1 bis 16

Betreff

Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018

Vorgang

Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 26.06.2012 § 1859 (M 21)

Vertraulich: ☐ ja ☒ nein

Anlage(n):

- Anlage 1: Ziele der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung
- Anlage 2: Kategorien der Einzelhandelsstandorte
- Anlage 3: Räumliche Abgrenzungen der Einzelhandelsstandorte
- Anlage 4: Frankfurter Sortimentsliste
- Anlage 5: Ansiedlungsregeln zur Steuerung des Einzelhandels
- Anlage 6: Gebiete, für die Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung aufgestellt werden sollen

- nicht vervielfältigt -

Begründung der Vertraulichkeit:

Vortrag

- ☒ Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, in öffentlicher Sitzung zu beschließen:
- ☐ Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, in nichtöffentlicher Sitzung zu beschließen:

- I. Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018 bildet als **städtebauliches Entwicklungskonzept** nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB die Grundlage der Stadtentwicklungsplanung zur Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung in Frankfurt am Main. Es ist damit bei der Aufstellung der Bauleitpläne als selbstbindender Abwägungsbelang zu berücksichtigen.

Es besteht aus den

- Zielen der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung (Anlage 1)
- Kategorien der Einzelhandelsstandorte (Anlage 2)
- Räumlichen Abgrenzungen der Einzelhandelsstandorte (Anlage 3)
- Der ortsspezifischen Frankfurter Sortimentsliste (Anlage 4)
- Regeln für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung (Anlage 5).

- II. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat für die in der Anlage 6 dargestellten Gebiete
- Gewerbegebiete Victor-Slotosch-Straße/ Gwinnerstraße/ Borsigallee/ Wächtersbacher Straße
 - Hanauer Landstraße und Osthafen
 - Gewerbegebiet Gutleutstraße
 - Gewerbegebiet Schmidtstraße
 - Griesheim Lärchenstraße/ Eichenstraße und Mainzer Landstraße
 - Gewerbegebiete Rödelheim und Sossenheim
 - Gewerbegebiet Hausen Im Vogelsang
 - Gewerbegebiet Nieder-Erlenbach Im Fuchsloch

Magistratsvorlagen in den Geschäftsgang geben wird, die auf die **Aufstellung von Bebauungsplänen** abzielen, die in den genannten Gebieten oder Teilbereichen je nach Erforderlichkeit Einzelhandel oder bestimmte Sortimente ausschließen. Damit wird das Ziel verfolgt, Einzelhandel in die Zentren zu lenken und diese zu stärken.

- III. Die vorrangig betroffenen Ämter, namentlich Stadtplanungsamt, Bauaufsicht, Wirtschaftsförderung sowie Amt für Bau und Immobilien, werden aufgefordert, innerhalb ihres Handelns die Regeln des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 anzuwenden und seine **Zielsetzungen zu befördern**. Bei **Genehmigungsentscheidungen** ist das Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018 als öffentlicher Belang zu berücksichtigen, insbesondere bei der Prüfung von bauplanungsrechtlichen Befreiungstatbeständen i.S.d. § 31 (2) BauGB.
- IV. Die begleitende AG Einzelhandel, der neben städtischen Stellen die IHK Frankfurt am Main und der Handelsverband Hessen-Süd e.V. angehören, wird überführt in einen **Konsultationskreis Einzelhandel**. Der Magistrat wird beauftragt, diesen Kreis regelmäßig einzuberufen, über größere Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben zu informieren und die fachliche Expertise in die diesbezüglichen Entscheidungen einzubeziehen.
- V. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat eine Änderung zur Stellplatzsatzung in der Fassung vom 17. November 2016 (§ 712) verfolgt mit dem Ziel, die **Bemessung von Stellplatzanlagen** für Einzelhandelsbetriebe an den Zielen des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 zu orientieren und hierfür eine gesonderte Magistratsvorlage in den Geschäftsgang geben wird.
- VI. Der Magistrat wird beauftragt, Standards für die **städtebauliche Qualität von Handelsbauten** zu entwickeln, insbesondere zu deren Integration in die vorhandene Baustruktur, und diese in geeigneter Form öffentlich zu machen. Die mit Bauberatung und -genehmigung befassen Ämter werden aufgefordert, die Verwirklichung dieser Standards im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu fördern.
- VII. Um einheitliche Standards und Gleichbehandlung zu gewährleisten, hat die Beauftragung von **gutachterlichen Stellungnahmen** für Einzelhandelsvorhaben stets durch die Stadt Frankfurt selbst zu erfolgen. Der Magistrat wird beauftragt, einheitliche Regeln für die Vergabe von Einzelhandelsgutachten zu erarbeiten.

- VIII. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat die Inhalte des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 der **Öffentlichkeit** in geeigneter Weise **zugänglich** machen wird.
- IX. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat eine turnusmäßige **Aktualisierung der Einzelhandels-Bestandsdaten** vornehmen wird. Der Magistrat wird weiterhin anknüpfend an die bestehende **Berichtspflicht** jährlich über großflächige Einzelhandelsvorhaben berichten und diese in Bezug auf die Ansiedlungsregeln des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 darstellen.
Darüber hinaus wird der Magistrat mit der **Fortschreibung** des Konzepts in einem angemessenen Zeitraum gemäß der gutachterlichen Empfehlung beauftragt.
- X. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat privat-öffentliche Kooperationen zur Aufwertung von Laden- und Geschäftsstraßen (bspw. in Form von **Business Improvement Districts (BID)**) begrüßt und interessierte Gemeinschaften bei der Einrichtung in informierender und beratender Funktion unterstützt.
- XI. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat zum Thema „**Zukunft des Frankfurter Einzelhandels**“ Handlungsansätze identifizieren wird. Dabei wird die Erarbeitung von Strategien zum Umgang mit den Herausforderungen des Strukturwandels im Einzelhandel im Mittelpunkt stehen.
- XII. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat das bisherige konventionelle Leerstandsmanagement in ein **strategisches Leerstandsmanagement** weiterentwickeln und hierzu ein entsprechendes Konzept ausarbeiten wird.
- XIII. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat **innovative Einzelhandelskonzepte**, die einen Beitrag zur Aufwertung nahversorgungstechnisch unterversorgter Stadtgebiete leisten könnten, im Hinblick auf eine Umsetzung in Frankfurt am Main prüfen wird. Dabei wird auch geprüft werden, wie z.B. in Kooperation mit Wohnungsunternehmen die Einrichtung und der Betrieb einfacher Kioske kurz- bzw. mittelfristig zu einer besseren Versorgung in diesen Stadtgebieten beitragen kann.
- XIV. Es dient zur Kenntnis, dass der Magistrat die **Einrichtung einer Betreibergesellschaft** für eine koordinierte Bewirtschaftung von Erdgeschossflächen in Einkaufsstraßen insbesondere neuer Stadtteile prüft. Dadurch soll neben einer attraktiven Nahversorgung auch die Ansiedlung anderer gewerblicher und sozialer Nutzungen von Anfang an aktiv unterstützt werden.

BEGRÜNDUNG:

A) Zielsetzung

Der Einzelhandel ist die tragende Säule in der Nutzungsstruktur der städtischen Zentren und prägt in Kombination mit anderen Nutzungen das Bild und die Lebendigkeit der Frankfurter Innenstadt wie auch seiner Ortskerne in den Stadtteilen. Der Strukturwandel im Einzelhandel, aber auch der Wettbewerb unterschiedlicher Standorte innerhalb Frankfurts und der Region haben daher nicht nur Auswirkungen auf die Versorgungssituation jedes Einzelnen, sondern haben Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung der verschiedenen Stadträume. Jeder Euro im Portemonnaie kann nur einmal ausgegeben werden – das gilt für den privaten Konsum, aber auch für die baulichen Investitionen der Stadt Frankfurt. Aus diesem Grund ist die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung unabdingbar, um die Zukunftsperspektiven der zentralen Versorgungsbereiche zu bewahren und eine verbrauchernahe Versorgung zu gewährleisten.

Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung § 1859 vom 26.06.2012 wurde der M 21 vom 13.01.2012 „Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2011“ als städtebauliches Entwicklungskonzept gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen und seine Fortschreibung beauftragt. Eine regelmäßige Fortschreibung des Konzepts ist zudem geboten, da sich neue gesetzliche Grundlagen und Rechtsprechungen auf die Einzelhandelssteuerung auswirken.

Die Zielsetzungen des 2008 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts sowie der Fortschreibung 2011 gelten fort. Sie wurden bestätigt im Rahmen der Evaluation im Arbeitskreis Einzelhandel, in den Diskussionen in allen 16 Ortsbeiräten im Zeitraum August 2016 bis Mai 2017 sowie durch den Abgleich mit den Regeln auf regionaler Ebene, die im Regionalplan Südhessen/ Regionaler Flächennutzungsplan 2010 manifestiert sind.

Frankfurt am Main besitzt eine stabile Einzelhandelsstruktur, die sowohl Versorgungsfunktion für ein oberzentrales Einzugsgebiet übernimmt, als auch dezentral die Nahversorgung in den Frankfurter Stadtteilen übernimmt. Die Einzelhandelsausstattung ist im Vergleich zum Jahr 2009 stabil geblieben, auch wenn der Trend zu größeren Betriebseinheiten und einer Angebotskonzentration insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel anhält. Die Nahversorgung ist für den Großteil der Bevölkerung in fußläufiger Distanz (gemäß gutachterlicher Einschätzung wurde diese für Frankfurt bei 600 Metern angesetzt) möglich.

Frankfurt steht in einem intensiven Wettbewerb mit konkurrierenden Standorten in der Region, was den besonderen Stellenwert der interkommunalen Abstimmung, wie sie im Rahmen des Regionalverbandes angelegt ist, deutlich macht. Im Großstadtvergleich weist Frankfurt eine ausgeprägte polyzentrale Struktur auf, die eine wohnungsnahe Versorgung prinzipiell gut ermöglicht. Gleichwohl hat sich in den kleineren Stadtteilzentren ein Substanzverlust im Einzelhandel vollzogen.

Dies ist – zusätzlich zum erwähnten Konzentrationstrend auch in Verbindung mit wachsenden Anteilen des Versandhandels – wesentlich auf Konkurrenzstandorte in Frankfurt selbst zurückzuführen, die häufig in Gewerbelagen außerhalb der Stadtteile entstanden sind. An solchen nicht-integrierten Standorten ist ein im Vergleich zu anderen Städten sehr hoher Verkaufsflächenanteil signifikant.

Dieser Entwicklung ist entgegenzuwirken. Eine Stärkung der gewachsenen Ortsteile ist nur zu erreichen, wenn außerhalb ihrer jeweiligen Abgrenzung die Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente in größerem Maßstab konsequent verhindert wird. Hier besteht ein Bedarf in der Anpassung des Planungsrechts, der kurzfristig abzubauen ist. Dazu bietet das vorliegende Konzept die geeignete fachliche Grundlage.

Die Punkte II bis XIII dienen der Umsetzung der Ziele des Konzepts auf dieser Grundlage.

B) Alternativen

Gesamtstädtische Konzepte zur positiven Lenkung des Einzelhandels in städtebaulich geeignete und gewünschte Bereiche sind aus rechtlicher Sicht die Voraussetzung für eine bauleitplanerische Beschränkung von Einzelhandelsvorhaben an unerwünschten Stellen im Stadtgebiet. Sie bieten eine verlässliche Grundlage für Investoren, Betreiber und öffentliche Akteure. Da solche Konzepte zur Entwicklung der Zentren sowohl eine aktuelle Datengrundlage als auch eine Übereinstimmung mit der aktuellen Rechtsprechung benötigen, gibt es zur regelmäßigen Fortschreibung keine Alternative.

C) Lösung

zu I) Städtebauliches Entwicklungskonzept

Mit dem Beschluss des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 verdeutlicht die Stadt Frankfurt nach innen und außen ihren Planungswillen, um zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in die Zentren beizutragen. Er ist zwingende Voraussetzung für eine inhaltlich begründete und zielführende Bauleitplanung.

Grundlage der Einzelhandelssteuerung sind die unter Punkt 1 formulierten Ziele für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung. Im Zentrum steht der Schutz der zentralen Versorgungsbereiche nach Baugesetzbuch (s. 2. „Kategorien der Einzelhandelsstandorte“). Das Konzept definiert die zentralen Versorgungsbereiche, denen eine besondere Schutzfunktion zukommt (s. 3. „Räumliche Abgrenzungen“). Für die räumliche Steuerung ist eine Unterscheidung der Sortimente bedeutsam, je nachdem ob sie besondere Relevanz für die Nahversorgung und/oder Zentrenentwicklung besitzen. Diese Definition erfolgt durch die frankfurtspezifische Sortimentsliste (s. 4. „Frankfurter Sortimentsliste“). Für die zukünftige Ansiedlung, Erweiterung und Nutzungsänderung von Einzelhandelsbetrieben werden Regeln aufgestellt, die neben dem Schutz der Zentren auch der Verbesserung der Versorgungssituation in den übrigen Ortskernen und Wohnsiedlungsbereichen dienen (s. 5. „Ansiedlungsregeln zur Steuerung des Einzelhandels“).

Dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018 liegt ein Gutachten zur Einzelhandels- und Zentrenstruktur der Stadt Frankfurt, Stand Fortschreibung 2017, zugrunde, das unter www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/einzelhandel_9911.html eingesehen werden kann.

1. Ziele der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung

Zentren bilden den Knotenpunkt wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen in der Stadt. In ihnen konzentriert sich das öffentliche Leben. Gleichzeitig übernehmen sie wichtige Versorgungsfunktionen für Bewohner und Beschäftigte in der näheren Umgebung und im weiteren Einzugsbereich. Sie sind geprägt durch eine Mischung unterschiedlichster Dienstleistungen privater und öffentlicher Art. Sie schließen den sozialen und gesellschaftlichen Bereich ebenso mit ein wie kulturelle Einrichtungen. In besonderem Maße bestimmt der Einzelhandel das Bild der Zentren, er ist Basis für ein pulsierendes, öffentliches Leben und Ansatzpunkt für weitere zentrenbildende Einrichtungen und Angebote. Zentren sind in ihrer multifunktionalen Form ein wesentliches Merkmal und ein unverzichtbarer Bestandteil unserer Städte, den es zu schützen gilt.

Zusammenfassend ist das Oberziel der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung die Sicherung der oberzentralen Versorgungsfunktion bei gleichzeitiger Stärkung der funktional gegliederten Versorgungsstruktur durch ein hierarchisch gestuftes Netz von funktionsfähigen zentralen Versorgungsbereichen, integrierte Nahversorgungsstandorte und funktionale Ergänzungsstandorte für nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel.

Durch die klare räumliche Konzentration des Einzelhandelsangebots auf ausgewählte Standorte können unnötige Verkehrsströme vermieden und Synergieeffekte zwischen Einzelhandelsbetrieben ausgelöst werden. Andererseits verfolgt die Stadtplanung weiter das Ziel städtebaulich erwünschte Nutzungsmischungen in städtebaulich integrierten Lagen von Wohnungen, Büros, emissionsarmen Kleingewerbe und kleinflächigem Einzelhandel aller Sortimente zu erhalten und zu schaffen. Diese teilweise im Konflikt stehenden Zielen ist durch eine differenzierte Gewichtung der Zulassung von Einzelhandel auch außerhalb der ausgewählten Standorte Rechnung zu tragen.

In Übereinstimmung mit den allgemeinen stadtentwicklungsplanerischen Zielen und dem 2012 beschlossenen Einzelhandels- und Zentrenkonzept sind die Ziele der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung (s. Anlage 1):

- Regionale Versorgungsfunktion als Oberzentrum erhalten und stärken, insbesondere durch eine funktionsgemischte Innenstadt
- Zentren in den Stadtteilen stärken
- Nahversorgung im gesamten Stadtgebiet verbessern
- Dezentrale Ergänzungsstandorte zentrenverträglich gestalten
- Zielkonforme Nutzung von Industrie- und Gewerbegebieten
- Planungs- und Investitionssicherheit für bestehenden und anzusiedelnden Einzelhandel schaffen, konterkarierende großflächige Einzelhandelsvorhaben verhindern

2. Kategorien der Einzelhandelsstandorte

Ausgehend von übergeordneten Bewertungskriterien lassen sich folgende Zentren in Frankfurt am Main unterscheiden:

- Die Frankfurter **Innenstadt** ist nach wie vor wichtigster zentraler Versorgungsbereich mit gesamtstädtischer und regionaler Bedeutung.
- In **Ortsbezirkszentren** werden sämtliche Sortimentsgruppen angeboten, die in Art und Umfang hauptsächlich der Versorgung eines teilstädtischen Bereiches (v. a. Ortsbezirk, aber auch darüber hinaus) dienen. Schwerpunkte der Einzelhandelsangebote liegen im mittel- und langfristigen Bedarfsbereich, wobei in der Regel eine starke Prägung durch ein differenziertes Nahversorgungsangebot vorliegt.
- In **Grundversorgungszentren** werden solche Sortimentsgruppen angeboten, die in Art und Umfang hauptsächlich der Versorgung der umliegenden Siedlungsbereiche im Stadtteil dienen. Der Schwerpunkt der Einzelhandelsangebote liegt überwiegend im kurzfristigen Bedarfsbereich und ist in der Regel geprägt von einem starken und ausdifferenzierten Lebensmittelangebot.

Daneben dienen (solitäre) städtebaulich integrierte **Nahversorgungsstandorte** heute und perspektivisch der ergänzenden wohnortnahen Grundversorgung, die nicht allein durch die Zentren geleistet werden kann. Grundsätzlich stellen sie daher ein bauplanungsrechtliches Schutzgut dar. Neuansiedlungen und Verlagerungen dürfen sich nicht städtebaulich negativ (i. S. einer Funktionsgefährdung und einer Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes) auf die wohnungsnahе Versorgung der Bevölkerung auswirken (gemäß § 11 (3) BauNVO ist, in Bezug auf mögliche Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes, auch die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung zu berücksichtigen). Bei den Nahversorgungsstandorten handelt es sich um nahversorgungsrelevante Anbieter, die in das (Wohn-)Siedlungsgefüge der Stadt Frankfurt am Main integriert sind und eine wichtige Versorgungsbedeutung für umliegende Wohngebiete übernehmen. Die Nahversorgungsstandorte ergänzen die zentralen Versorgungsbereiche bei der Sicherstellung einer möglichst flächendeckenden wohnungsnahen Versorgung.

Sonstige Standorte des Lebensmitteleinzelhandels in städttebaulich nicht integrierter Lage dienen – primär für PKW-orientierte Kundschaft – der ergänzenden Grundversorgung der Frankfurter Bevölkerung. Da diese Standorte aber aufgrund ihrer Lage keinen Beitrag zur ergänzenden fußläufigen Nahversorgung leisten, stellen sie im Umkehrschluss auch kein bauleitplanerisches Schutzgut dar. Im Hinblick auf die Neuansiedlung von nahversorgungsrelevanten Angeboten soll auf weitere städtebaulich nicht integrierte Standorte mit Blick auf eine möglichst wohnortnahe und fußläufig erreichbare Grundversorgung verzichtet werden.

Ergänzungsstandorte des (großflächigen) Einzelhandels sind quantitativ bedeutsame Agglomerationen von zumeist großflächigen Betrieben in (bezogen auf Wohnsiedlungsbereiche) nicht-integrierten, PKW-orientierten Lagen. Trotz der weitreichenden Einzugsgebiete und ihrer Versorgungsfunktion können die Ergänzungsstandorte aufgrund ihrer siedlungsräumlichen Lage sowie städtebaulichen, gestalterischen und funktionalen Struktur nicht als schützenswerte zentrale Versorgungsbereiche i. S. v. § 34 (3) oder auch § 2 (2) bzw. 9 (2a) BauGB eingestuft werden. Bislang wurde diesbezüglich zwischen *dezentralen Agglomerationen* des großflächigen Einzelhandels (u. a. Hanauer Landstraße, Mainzer Landstraße, Züricher Straße) sowie den *Sonderstandorten* Einkaufszentrum Hessen-Center und Flughafen unterschieden. Im Rahmen der Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes für die Stadt Frankfurt am Main werden diese Standorte unter dem Begriff der Ergänzungsstandorte zusammengefasst, mit folgenden Unterkategorien:

- **Typ A – Gesamtstädtisch und regional bedeutsame Einkaufszentren:** Diese Standorte tragen zur regionalen Ausstrahlungskraft und oberzentralen Versorgungsfunktion Frankfurts bei, stellen als Angebotsagglomerationen von zentrenrelevanten Angeboten jedoch zugleich auch bedeutende innerkommunale Konkurrenzstandorte zu den zentralen Versorgungsbereichen dar. An diesen Standorten soll zukünftig eine zentrenverträgliche Weiterentwicklung an-

gestrebt werden, d.h. in der Regel keine Angebotsausweitungen in nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten.

- **Typ B – Fachmarktagglomerationen für nicht-zentrenrelevante Sortimente:** Es handelt sich um Standorte für (großflächige) Fachmarktangebote mit gesamtstädtischer und regionaler Ausstrahlung, die zur oberzentralen Versorgungsfunktion Frankfurts beitragen und eine ergänzende Funktion zu den zentralen Versorgungsbereichen übernehmen. Durch teilweise umfangreiche nahversorgungs- und / oder zentrenrelevante Konkurrenzangebote stehen sie in ausgeprägtem Wettbewerb zu den Angeboten in zentralen Versorgungsbereichen und integrierten Nahversorgungsstandorten. Die Ergänzungsstandorte des Typs B sollen zukünftig als funktionale Ergänzungsstandorte für großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel dienen.
- **Sonderstandort Flughafen:** Als eines der weltweit bedeutendsten Luftfahrt Drehkreuze nimmt der Flughafen in Frankfurt am Main auch im Hinblick auf den Einzelhandel in der Stadt eine Sonderrolle ein. Die Angebote des Flughafens sind vorwiegend auf die Flugreisenden und teilweise auf die am Flughafen arbeitende Bevölkerung ausgerichtet. Aufgrund der nicht integrierten Lage des Standortes nimmt der Einzelhandel am Frankfurter Flughafen kaum Versorgungsfunktionen für die Einwohner der Stadt wahr. Da sich der Standort nicht zu den klassischen Kategorien der oben aufgeführten Ergänzungsstandorte zuteilen lässt, bildet der Sonderstandort Flughafen innerhalb der Frankfurter Standortstruktur eine eigene Kategorie.

Neben den o. g. Ergänzungsstandorten befinden sich im Frankfurter Stadtgebiet Agglomerationen von Einzelstandorten außerhalb städtebaulich integrierter Lagen mit überwiegend nahversorgungs- und zentrenrelevanten Angebotsschwerpunkten, die sich häufig in räumlicher Nähe zu den zentralen Versorgungsbereichen befinden und damit starke Konkurrenzstandorte – insbesondere zu den Grundversorgungszentren – in Frankfurt am Main darstellen. Langfristig wird eine Umwandlung dieser Einzelhandelsstandorte, soweit es großflächig ist oder sich außerhalb städtebaulich integrierter Lagen befindet, in Gewerbeflächen empfohlen. Ein weiterer Ausbau des Einzelhandelsangebotes ist damit grundsätzlich restriktiv zu behandeln.

Des Weiteren existieren auch solitäre Ergänzungsstandorte. Dabei handelt es sich um solitär gelegene Einzelbetriebe mit teilstädtischer oder überörtlicher Bedeutung.

Die Frankfurter Standortstruktur und die Kriterien für die einzelnen Kategorien sind in Anlage 2 dargelegt.

3. Räumliche Abgrenzungen der Einzelhandelsstandorte

In Anlage 3 sind die räumlichen Abgrenzungen der unter 2. genannten Einzelhandelsstandorte der Kategorien Zentrale Versorgungsbereiche und Ergänzungsstandorte dargestellt. Dabei werden zum einen die faktisch vorhandenen Zentren klarstellend benannt (1 A-Zentrum, 5 B-Zentren, 17 C-Zentren), zum anderen werden gemäß städtebaulichen Zielvorstellungen zu entwickelnde Versorgungsbereiche definiert (2 perspektivische C-Zentren). Außerdem sind insgesamt 9 Ergänzungsstandorte in ihren Grenzen dargestellt.

4. Frankfurter Sortimentsliste

Im Rahmen der kommunalen Planungshoheit kann und soll die Stadt Frankfurt über die Festlegung von Vorrangstandorten hinaus auch steuern, wo welche Form von Einzelhandel stattfinden soll. Hierfür ist die Unterscheidung nach Sortimenten unerlässlich, die jeweils unterschiedliche Standortanforderungen und Auswirkungen auf die Entwicklung von Zentren haben. Zentrenrelevante Sortimente prägen mit einem hohen Anteil am Gesamtangebot insbesondere die Zentren. Durch ihre Vielfalt sorgen sie für einen attraktiven Branchenmix. Anders als beispielsweise Bau- oder Gartenmärkte haben sie überwiegend einen geringeren Flächenanspruch. Sie erzeugen und benötigen hohe Besucherfrequenzen, insbesondere auch im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten wie Arbeit / Schule / Arzt / Behörde / Einkauf / Bummeln.

Unter den zentrenrelevanten Sortimenten dienen die nahversorgungsrelevanten Sortimente (Lebensmittel, Getränke, Drogerie- und Kosmetikartikel) dem täglichen Bedarf und werden demzufolge wohnortnah (auch fußläufig) nachgefragt. Nicht zentrenrelevant sind dagegen solche Sortimen-

te, die große Ausstellungsflächen benötigen und schwer zu transportieren sind und deren Bestand größtenteils außerhalb der Zentren liegt (z.B. Möbel).

Die Frankfurter Sortimentsliste (s. Anlage 4) definiert als räumliches Steuerungsinstrument zur Sicherung städtebaulicher Ziele die nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimente in Frankfurt am Main. Dabei berücksichtigt die Sortimentsliste drei Aspekte:

- Ist-Situation (derzeitige Verteilung der Sortimente im Frankfurter Stadtgebiet)
- Perspektivüberlegungen (zukünftige städtebauliche Zielvorstellungen)
- Orientierungsvorgaben des Regionalen Flächennutzungsplan/Regionalplan Südhessen

5. Ansiedlungsregeln zur Steuerung des Einzelhandels

Zur zukünftigen Steuerung des Einzelhandels in der Stadt Frankfurt am Main werden in Form von drei Grundsätzen Ansiedlungsregeln definiert („Frankfurter Systematik“, s. Anlage 5). Sie stellen einen klaren Ordnungsrahmen für zukünftige Ansiedlungen und Umnutzungen von Einzelhandelsbetrieben mit nahversorgungsrelevanten, zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten dar. Bestehende Standorte, die diesen räumlichen Steuerungskriterien nicht entsprechen, besitzen Bestandsschutz.

Die Regeln haben keine unmittelbare Wirkung, sondern stellen Leitsätze für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, insbesondere für die Bauleitplanung dar. Der Konsultationskreis Einzelhandel (s. IV.) soll in seinen Empfehlungen auf die konsequente Anwendung dieser Regeln hinwirken.

Der Magistrat ist gehalten, innerhalb seines Handelns die Regeln des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 anzuwenden und seine Zielsetzungen zu befördern.

Insbesondere auch bei der Entwicklung neuer Baugebiete sollen die Zielsetzungen und Regeln der Einzelhandelsentwicklung berücksichtigt werden, indem neue Einzelhandelsstandorte nur in solcher Dimension ermöglicht werden, die nicht zulasten der bestehenden Versorgungsstruktur gehen. Mögliche Synergien in Bezug auf die Entwicklung der gewachsenen Ortslagen sollen untersucht werden.

zu II) Aufstellung von Bebauungsplänen

Als städtebauliches Entwicklungskonzept nach §1 (6) Nr. 11 BauGB ist das vorliegende Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018 ein Belang, der in der Abwägungsentscheidung im Rahmen der Bauleitplanung insbesondere zu berücksichtigen ist.

Der Magistrat hat auf Basis der gutachterlichen Empfehlung eine vertiefte Untersuchung der planungsrechtlichen Ist-Situation vorgenommen und diese mit den Zielvorstellungen des Konzepts abgeglichen. Im Ergebnis ergaben sich Hinweise auf unterschiedliche Anpassungsbedarfe

1. für das Ziel, Einzelhandel vorrangig in die Zentren zu lenken (dies setzt voraus, dass innerhalb der Zentren die Möglichkeit besteht, Einzelhandel (auch großflächig) anzusiedeln, und dass außerhalb der Zentren eben diese Ansiedlungen nicht begünstigt werden. Wie vom Gutachter bestätigt wird, bedingen die höheren Bodenpreise/Mieten, die geringere Flächenverfügbarkeit und schwierigere Verkehrssituation in den Zentren, dass aus kaufmännischer Sicht Standorte in der Peripherie einfacher zu entwickeln sind und daher eine Stärkung der Zentren nur gelingen kann, wenn Ansiedlungen außerhalb planungsrechtlich zuverlässig verhindert werden können),
2. für das Ziel, Gewerbe- und Industriegebiete für das produzierende Gewerbe vorzubehalten (s. auch Regionales Einzelhandelskonzept),

3. für das Ziel, Standorte für großflächige Betriebe mit nicht-zentrenrelevantem Sortiment vorzuhalten.

Nur eine konsequente Umsetzung des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 in verbindliches Planungsrecht kann den Zielsetzungen des Konzepts entgegenstehende Ansiedlungen zukünftig verhindern, eine verbrauchernahe Versorgung gewährleisten und die zielkonforme Nutzung von gewerblichen Bauflächen (insbesondere für produzierendes Gewerbe und Handwerk) sicherstellen. Eine Anpassung bestehender Bebauungspläne ist insbesondere dann geboten, wenn – aufgrund älteren Planungsrechts – die Steuerung des Einzelhandels nicht im aus heutiger Sicht angemessenen Maße geregelt ist. Eine Neuaufstellung von Bebauungsplänen ist für den unbeplanten Innenbereich erforderlich, wenn aufgrund der Vorprägung der näheren Umgebung ein erhebliches Gefährdungspotenzial besteht.

Die Gebiete, für die die Aufstellung von Bebauungsplänen zur Einzelhandelssteuerung vorzubereiten ist, werden in Anlage 6 dargestellt.

zu III) Umsetzung

Durch die Umsetzung in Bebauungsplänen (s. II.) wird die Bauaufsicht in die Lage versetzt, den Zielen des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts entsprechende Genehmigungsentscheidungen zu treffen. Darüber hinaus sind die im Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018 konkretisierten städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen ein öffentlicher Belang, den die Genehmigungsbehörde auch im bestehenden Rechtsrahmen bei der Erteilung oder Versagung einer Befreiung i.S.d. § 31 (2) BauGB berücksichtigen muss (vgl. OVG Münster Beschl. v. 10.4.2007 – 10 A 3915/05).

Damit das Einzelhandels- und Zentrenkonzept Wirkung entfaltet, muss es von unterschiedlichen Akteuren umgesetzt werden. Die Ansiedlungsberatung der Wirtschaftsförderung, die Vermietungs- bzw. Verpachtungspraxis des Amts für Bau und Immobilien sowie weiterer städtischer Immobilien-eigentümer sind wichtige Einflussfaktoren dafür.

zu IV) Konsultationskreis Einzelhandel

Indem raumbedeutsame Projekte in einem sehr frühen Stadium in einem fachkundigen Konsultationskreis im Hinblick auf die Zielvorstellungen zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung erörtert werden, wird die Entscheidungsvorbereitung des Magistrats unterstützt. Der Konsultationskreis soll anlassbezogen, jedoch mindestens einmal jährlich zusammentreten und als unabhängiger Expertenkreis einen gesamtstädtischen Überblick über die Auswirkungen der Einzelhandels-Planungen gewinnen. Er gibt seine Einschätzungen auf Grundlage der im Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2018 definierten Ziele und Regeln an den Planungsdezernenten weiter.

Die Zusammenarbeit der Mitgliedsorganisationen IHK und Einzelhandelsverband mit den städtischen Ämtern im bisherigen Arbeitskreis Einzelhandel ist erprobt. Sie sollen anlassbezogen durch den Regionalverband und das Regierungspräsidium Darmstadt unterstützt werden. Eine Geschäftsstelle wird im Stadtplanungsamt eingerichtet.

zu V) Bemessung von Stellplatzanlagen

Wettbewerbsnachteile von Lebensmittelanbietern in integrierten, wohnungsnahen Lagen gegenüber autokundenorientierten Standorten mit umfangreichen Stellplatzanlagen führen mittelfristig zu einer unerwünschten Standortverlagerung und zu einer Verschlechterung der Nahversorgungssituation. Diese Wettbewerbsnachteile sollten daher möglichst reduziert werden. Neben diesbezüglichen Festsetzungen in Bebauungsplänen ist ein wesentlicher Hebel die Genehmigung von Stellplätzen. Um die städtebaulich gewünschte Ansiedlung von Betrieben in den zentralen Versorgungsbereichen zu fördern, erfolgen bei der Bemessung von Stellplatzanlagen in den zentralen Versorgungsbereichen keine restriktiven Vorgaben.

Auch Lebensmittelanbieter innerhalb von Siedlungsschwerpunkten, die zu größeren Teilen fußläufig oder mit dem Fahrrad erreicht werden, können auf Pkw-Kunden nicht verzichten. Das Einzugsgebiet eines Marktes bestimmt sich im Zusammenwirken des gewählten Standortes, der Betriebsgröße und angebotener Sortimente sowie der Größe der Stellplatzanlage.

zu VI) Städtebauliche Qualität von Handelsbauten

Das dynamische Wachstum von Pkw-orientierten Betriebsformen, dazu gehören auch Lebensmittelmärkte, geht vielerorts einher mit einer mangelhaften städtebaulichen Integration und gestalterischen Defiziten. Leitlinien für die Standort- und Objektgestaltung können hier helfen, die städtebauliche Qualität zu fördern.

Dabei stehen folgende Aspekte im Vordergrund: Lage (Einfügen in Geschäftslagen der Zentren und in städtebauliche Strukturen), Orientierung der Eingänge und Einbindung in das vorhandene Wegesystem, städtebauliche Integration der Stellplätze, Zufahrten und Anlieferung, hochwertige Architektur und Freiflächengestaltung sowie Gestaltung der Werbung, Beleuchtung und Schilder.

zu VII) Gutachterliche Stellungnahmen

Bei konsequenter Anwendung der Regeln des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 und seiner Umsetzung in verbindliches Planungsrecht werden städtebauliche Auswirkungsanalysen nur selten erforderlich werden. Für Fälle, in denen eine Genehmigungsfähigkeit nicht per se gegeben ist, sondern Bebauungsplan-Änderungen, bauplanungsrechtliche Befreiungen etc. notwendig werden, werden die zuständigen Stellen gefordert, die Regeln des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts als öffentlichen Belang stärker zu gewichten. Das bedeutet, nicht die durch Einzelfallbetrachtung errechneten Auswirkungen zum Maßstab zu machen, sondern in erster Linie eine Übereinstimmung mit den Ansiedlungsregeln des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 zu überprüfen.

Einheitliche Kriterien, wann für diese Prüfung ein gutachterlicher Nachweis zu führen ist, und in welchen Fällen die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und die Nahversorgung gesondert zu prüfen sind, sichern Transparenz bei allen Verfahrensbeteiligten, verringern den Verwaltungsaufwand, gewährleisten die Gleichbehandlung und sorgen nicht zuletzt für Rechtssicherheit. Wie auch bei anderen Untersuchungsgegenständen üblich wird der Magistrat dazu aus seinem vorhandenem Budget für Planungsmittel aus der Produktgruppe 13.01 „Stadtplanung“ Mittel für die Gutachtererstellung bereitstellen und – sofern die individuellen Interessen einzelner Vorhabenträger überwiegen – Kostenübernahmevereinbarungen treffen. Dadurch wird eine unparteiische Begutachtung gesichert.

zu VIII) Publikation, Betreibergespräche

Neben der (planungs-)rechtlichen Umsetzung kann das Einzelhandels- und Zentrenkonzept auch Wirkung entfalten, indem es das Handeln öffentlicher und privater Akteure beeinflusst. Adressaten sind in erster Linie Einzelhändler, Betreiber, Immobilieneigentümer und Projektentwickler wie auch die örtliche Politik und weitere Akteure, die auf die Entwicklung der Zentren Einfluss nehmen können. Dazu ist die Kommunikation der Inhalte des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts 2018 essentiell. Angestrebt ist eine zielgruppenspezifische Information über verschiedene Medien. U.a. sind jährliche Gespräche mit den Expansionsleitern der großen Betreiberfirmen geplant.

zu IX) Bestandsdaten-Aktualisierung / Berichtspflicht / Fortschreibung

Um für die Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben jederzeit auf aktuelle Datengrundlagen zugreifen zu können, ist eine regelmäßige Aktualisierung der Datengrundlage zum Einzelhandelsbestand zwingend erforderlich. Für strukturprägende Betriebe erfolgt die Beobachtung der Bestandsentwicklung fortlaufend.

Eine Beobachtung der Bestandsentwicklung (Fokus großflächige Einzelhandelsvorhaben) im Hinblick auf ihre Zielkonformität war bereits Gegenstand des Stadtverordnetenbeschlusses §4608 vom 20.06.2012 und soll weitergeführt werden. Als Beurteilungsmaßstab dienen die Ansiedlungsregeln des Konzepts.

Zwar hat nicht jede Veränderung im Einzelhandels-Bestand direkte Auswirkungen auf die konzeptionellen Aussagen, dennoch ist eine regelmäßige Überprüfung sinnvoll, ob die Datenbasis des Konzepts, die Rechtsprechung oder allgemeine Trends im Einkaufsverhalten eine Anpassung erfordern. Beispiele anderer Kommunen, die bereits weitreichende Erfahrungen mit diesem Instru-

ment gesammelt haben, zeigen, dass etwa alle fünf bis sieben Jahre eine entsprechende Fortschreibung / Aktualisierung erfolgen sollte.

zu X) Business Improvement Districts

Ziel soll es sein, über die Einrichtung von Business Improvement Districts (BID) eigentümerorganisierte und -finanzierte Aufwertungen von Einkaufslagen herbeizuführen und auf diese Weise zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Lage beizutragen. Mit der Aufwertung von Laden- und Geschäftsstraßen wird für mehrere Akteursgruppen häufig zeitgleich ein Mehrwert geschaffen: Besucher und Passanten werden durch die Steigerung der Attraktivität und zusätzlichen Marketingeinsatz i.d.R. stärker als zuvor zum Besuch aktiviert. Inhaber von Ladengeschäften und Gastronomiebetrieben profitieren i.d.R. von einer besseren Wahrnehmung in der Stadt sowie von wachsenden Besucherfrequenzen. Grundeigentümer profitieren ebenfalls regelmäßig von langfristig stabilen bis steigenden Mietzinsen und Immobilienwerten als Folge von Umsatzsteigerungen aufseiten der Einzelhändler und Gastronomen. Beispiele finden sich u. a. in Hamburg.

zu XI) Strategien „Zukunft des Frankfurter Einzelhandels“

Ziel soll es sein, den Frankfurter Einzelhandel auf Herausforderungen aufmerksam zu machen, die durch veränderte Einkaufs- und Konsumverhaltensweisen der Verbraucher Auswirkungen auf bestehende Einzelhandelsstrukturen haben können. Im Rahmen eines intensiven Austausches (unterschiedlicher Formate) sollen gemeinsam mit Marktteilnehmern Lösungsansätze und Strategien erarbeitet werden, auf deren Basis sich insbesondere inhabergeführte stationäre Einzelhandelsbetriebe zukunftsfähig aufstellen können. Eine wichtige Rolle spielen dabei u. a. die Nutzung der Alleinstellungsmerkmale inhabergeführter Einzelhandelsbetriebe zu Marketingzwecken sowie die intelligente Verzahnung von Online- und Offline-Aktivitäten.

zu XII) Strategisches Leerstandmanagement

Ziel soll es sein, ein Konzept zur Steuerung von Einzelhandelsleerständen zu erarbeiten, das die Situation in Frankfurt am Main fokussiert, Hintergründe, Ursachen und Einflussfaktoren beleuchtet sowie die Themen „Ansiedlungspolitik“ und „Akquisitionsstrategie“ einbezieht. Darüber hinaus sollen möglichst Leitlinien zur systematischen Erarbeitung von Lösungen skizziert werden, die darauf abzielen, speziell im Fall von strukturellen Leerständen gemeinsam mit allen Beteiligten, wie etwa Immobilieneigentümern und potenziellen Nutzern, auf operativer Ebene maßgeschneiderte Konzepte für Folgenutzungen zu entwickeln.

zu XIII) Innovative Einzelhandelskonzepte

Um die Attraktivität ausgewählter Quartiere aufzuwerten, sollen innovative Einzelhandelskonzepte systematisch identifiziert und im Hinblick auf eine Umsetzung in Frankfurt am Main geprüft werden, die einen möglichst starken positiven Effekt auf die strukturelle Weiterentwicklung einer Lage erwarten lassen und sich zudem in den bereits vorhandenen Branchenmix eingliedern. Bei der Identifikation und Prüfung sind u. a. Angebotssituation und Bevölkerungsstruktur sowie vorhandene Angebotsdefizite vor Ort gegeneinander abzuwägen. Anschließend sollten Gespräche mit potenziellen Betreibern ergebnisorientiert geführt werden.

zu XIV) Management von Einkaufsstraßen

Insbesondere bei der Entwicklung neuer Stadtteile besteht häufig das Problem, dass die private und öffentliche Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen insbesondere in der Frühphase des Entwicklungsprozesses stark eingeschränkt ist, da die wirtschaftliche Tragfähigkeit eine gewisse Mindestbevölkerung voraussetzt. Um attraktive, neue Stadtquartiere von Anfang an zu gewährleisten, wird der Magistrat gelungene Beispiele in Europa (z.B. der Aspern Seestadt Einkaufsstraßen GmbH in Wien) auswerten und auf ihre Übertragbarkeit prüfen.

D) Kosten

Entstehende Kosten im Rahmen der Beauftragung von Gutachten für Einzelvorhaben, die zukünftig durch die Stadt Frankfurt vergeben werden sollen, sind durch das vorhandene Budget für Planungsmittel aus der Produktgruppe 13.01 „Stadtplanung“ abgedeckt. Bei überwiegendem Interesse eines einzelnen Vorhabenträgers soll eine Kostenübernahmevereinbarung getroffen werden.

Aufwendungen für nachfolgende Bauleitplanverfahren (s. III), das Einzelhandelsmonitoring und die vorgesehene Fortschreibung des Konzepts sind ebenfalls durch die Planungsmittel aus der Produktgruppe 13.01 „Stadtplanung“ gedeckt.

gez.: Feldmann
begl.: Groh-Schimpf