

Berichtsvorlage

zur Kenntnis im	Alle Ortschaftsräte
zur Kenntnis im	Alle Ortsbeiräte
zur Behandlung im	Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung
zur Kenntnis im	Ortsbeirat Lustnau
zur Kenntnis im	Ortsbeirat Derendingen
zur Kenntnis im	Ortsbeirat Nordstadt
zur Kenntnis im	Ortsbeirat Weststadt

Betreff:	Einzelhandelskonzept Tübingen - Entwurf
Bezug:	253/2017
Anlagen: 4	1 Endbericht Einzelhandelskonzept Tübingen - Entwurf (nur digital verfügbar) 2 Zentren- und Standortstruktur Tübingens 3 Sortimentsliste 2019 4 Sortimentsliste 1999

Zusammenfassung:

Der Entwurf des Einzelhandelskonzepts für die Universitätsstadt Tübingen wird eingebracht und soll nach Beratung im Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung am 22.01.2020 der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Rückmeldungen aus den Gremienberatungen, dem projektbegleitenden Arbeitskreis und der Öffentlichkeit werden in die Beschlussfassung einfließen. Diese ist für April 2020 vorgesehen.

Die Konzeption definiert, basierend auf einer Markt- und Standortanalyse, Leitlinien für die künftige Einzelhandelsentwicklung. Dazu wurden ein Zentrenkonzept mit der Festlegung des Zentralen Versorgungsbereichs - differenziert nach Innenstadtzentrum und Nahversorgungszentren -, ein Nahversorgungskonzept und ein Ergänzungsstandortkonzept für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten erstellt. Außerdem wurden eine Sortimentsliste zur Einteilung von zentrenrelevanten, nahversorgungsrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten erarbeitet und Steuerungsleitsätze für den Einzelhandel formuliert. Auf Kap. 4.7 Zwischenfazit S. 68-70,

Kap. 10 Steuerungsleitsätze S. 142-146 sowie Kap. 11 Schlusswort S. 147 u. 148 im Entwurf des Endberichts (Anlage 1) wird besonders hingewiesen.

Der Entwurf des Einzelhandelskonzepts ist im öffentlichen Informationsportal des Gemeinderats in den Unterlagen zum Tagesordnungspunkt „Einzelhandelskonzept Tübingen – Entwurf“ (Vorlage 366/2019) der Sitzung des Ausschusses für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung am 12.12.2019 abrufbar.

Ziel:

Vorstellung der erarbeiteten Einzelhandelskonzeption und Darstellung der geplanten Vorgehensweise bis zur Beschlussfassung durch den Gemeinderat.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Mit Vorlage 253/2017 hat die Verwaltung angekündigt, ein Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für die Universitätsstadt Tübingen erstellen zu wollen. Ende 2017 hat die Verwaltung an das Büro Stadt + Handel den Auftrag vergeben. Im Jahr 2018 fanden umfangreiche Erhebungen und Befragungen dazu statt. Außerdem wurde die Erarbeitung durch einen Arbeitskreis begleitet, dem von Sommer 2018 bis Sommer 2019 immer wiederkehrend der Stand des Konzepts vorgestellt wurde, und von dessen Seite Anregungen eingebracht werden konnten. Nachdem der Entwurf des Einzelhandelskonzepts fertiggestellt ist, soll er nun in den Gremien beraten, die breite Öffentlichkeit informiert und zusammen mit weiteren Anregungen des Arbeitskreises für eine abschließende Beratung und Beschlussfassung in den Gremien für April 2020 finalisiert werden.

2. Sachstand

2.1. Bisheriges Verfahren

2.1.1. Grundlagenermittlung, Analyse

Nach Erteilung des Auftrags hat das beauftragte Büro Stadt + Handel im Jahr 2018 umfangreiche Erhebungen zum Einzelhandel in Tübingen durchgeführt. Erhoben wurden:

- flächendeckende Vollerhebung von Einzelhandel und ergänzenden Dienstleistungen (Verkaufsflächen, Sortimente, Leerstände, ...)
- Begehungen zur Analyse der städtebaulichen Strukturen
- Passantenbefragung (Passantenherkunft, Einkaufsverhalten, ...)
- Händlerbefragung (Angebotslücken, Umsatzherkunft, Einschätzungen, ...)
- Haushaltsbefragung (Fragen zur Standortpositionierung und Kundenwahrnehmung Tübingens)
- Passantenfrequenzmessungen an 6 Messpunkten in der Innenstadt (von der Verwaltung selbst durchgeführt)
- Heranziehen von Kaufkraftzahlen der IFH Retail Consultants GmbH (Institut für Handelsforschung) zur Berechnung der Umsatzwerte.

Nach Erarbeitung der Grundlagen hat das Büro dann nach und nach die Situation des Einzelhandels bewertet und daraus Schlüsse gezogen, die in Handlungsempfehlungen mündeten. Außerdem hat er eine Tübingen-spezifische Sortimentsliste erstellt und die Zentrenstruktur in der Stadt festgelegt, aus der dann die Abgrenzung des Zentralen Versorgungsbereichs abgeleitet wurde.

2.1.2. Projektbegleitender Arbeitskreis

Es wurde ein projektbegleitender Arbeitskreis aus Vertretern der Verwaltung, der WIT, des Gemeinderats¹ und externen Vertretern (IHK, HGV, Regionalverband, unorganisierte Händler) eingerichtet. Er traf sich insgesamt zu sechs Sitzungen, an denen vom Sommer 2018 bis Sommer 2019 der jeweilige Stand des Konzepts vorgestellt und Möglichkeiten zur Korrektur/ Einbringen von Vorschlägen gegeben wurde. Im Arbeitskreis wurden die Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachters intensiv diskutiert und auch mit eigenen Anregungen ergänzt.

2.1.3. Information der Ortsvorsteher, des Ausschusses für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung und des Runden Tisch Altstadt

Im Januar wurden die Ortsvorsteher über den Stand der Erstellung des Nahversorgungskonzepts informiert. Bis dahin lagen eine Analyse sowie eine Bewertung der Situation vor, und es konnten Aussagen zu den Rahmenbedingungen und Potenzialen für eine Weiterentwicklung der Nahversorgung (Erweiterungen im Bestand, Neuansiedlungen) gemacht werden.

Ebenfalls im Januar wurde der Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung über den Stand der Erarbeitung des Konzepts informiert. Informiert wurde über:

- Rolle des Einzelhandelskonzepts
- Bausteine und Methodik des Konzepts
- Allgemeine Situation im Einzelhandel in Deutschland
- Rahmenbedingungen Tübingens/ Einzugsgebiet
- Zentralität
- Ergebnisse der Erhebungen und Befragungen
- Analyse Innenstadt

Das Einzelhandelskonzept war dreimal Gegenstand im Runden Tisch Altstadt (Juli 2018, Januar und Juli 2019). Hierbei wurde jeweils der Stand des Konzepts im Hinblick auf die Altstadt bzw. im Hinblick der Auswirkungen auf die Altstadt erläutert.

2.2. Wesentliche Aussagen im Entwurf des Einzelhandelskonzepts

2.2.1. Situation Innenstadtzentrum und Nahversorgung

Das Tübinger Innenstadtzentrum ist mit vielen inhabergeführten Fachgeschäften, Filialisten, Magnetbetrieben, vielfältigen zentrenergänzenden Funktionen der Verkaufsflächenschwerpunkt im Stadtgebiet. In Verbindung mit der aus der historischen Bebauung resultierenden Aufenthaltsqualität sowie den sich strukturell und funktional ergänzenden Standortbereichen Altstadt und südliche Innenstadt ist es aktuell stark aufgestellt. Dennoch werden die

¹ Die Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinderats haben ab der 4. Sitzung des Arbeitskreises teilgenommen.

Auswirkungen der Veränderungen auf der Angebots- und Nachfrageseite in den aktuellen Strukturen des Innenstadtzentrums sowie insbesondere im Hinblick auf die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Innenstadt ersichtlich. Aktuell ist in der Innenstadt eine stabile Einzelhandelssituation ersichtlich. Unter Berücksichtigung der veränderten Verhaltensweisen der Konsumenten und der sich abzeichnenden Nachfolgeproblematik könnte die Innenstadt jedoch zukünftig als Einzelhandelsstandort an Bedeutung verlieren. Die Kernstadt weist eine weitgehend flächendeckende Nahversorgung auf. Räumliche Nahversorgungsdefizite zeigen sich in einigen Stadtteilen. Es wird darüber hinaus ersichtlich, dass einige strukturprägende Lebensmittelanbieter nicht mehr den aktuellen Anforderungen der flächenintensiven filialisierten Betriebe im nahversorgungsrelevanten Einzelhandel entsprechen. Die Standorte der Lebensmittelmärkte bzw. deren Umfeld weisen zudem oftmals eine wenig attraktive städtebauliche Gestaltung auf.

2.2.2. Zentren- und Standortstruktur Tübingens

Im Rahmen der Markt- und Standortanalyse konnten mehrere zentrale Versorgungsbereiche unterschiedlicher hierarchischer Ebenen (Innenstadtzentrum, Nahversorgungszentren) im Stadtgebiet identifiziert werden. Darüber hinaus bestehen im Stadtgebiet weitere zu berücksichtigende Standorte mit besonderer Bedeutung für die Nahversorgung (Nahversorgungsstandorte) sowie weitere Einzelhandelskonzentrationen (Ergänzungsstandorte).

Innenstadtzentrum

Das Innenstadtzentrum (siehe Anlage 2) stellt mit rd. 45.700 m² Verkaufsfläche (rd. 34 %) sowie 296 Einzelhandelsbetrieben (rd. 57 %) den wichtigsten Einzelhandelsschwerpunkt des Stadtgebiets dar.

Nahversorgungszentren

Neben dem Innenstadtzentrum bestehen fünf Nahversorgungszentren:

- Berliner Ring / WHO
- Lustnau, Dorfackerstraße
- Schleifmühlweg
- Wanne
- Wohlboldstraße, Derendingen

Ergänzungsstandorte

Im Stadtgebiet bestehen neben den zentralen Versorgungsbereichen zwei Ergänzungsstandorte:

- Hagellocher Weg,
- Reutlinger Straße.

Ergänzungsstandorte sind grundsätzlich als Ansiedlungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevantem und nicht-nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment zu verstehen. Sie dienen der Ergänzung des Einzelhandels in der Innenstadt, indem sie Einzelhandelsbetriebe aufnehmen, die einen hohen Flächenbedarf haben, in der Innenstadt räumlich schlecht anzusiedeln wären und Sortimente führen, die die zentralen Versorgungsbereiche und die flächendeckende Nahversorgungstruktur nicht beeinträchtigen.

2.2.3. Nahversorgungsanalyse

In den Warengruppen Nahrungs- und Genussmittel sowie Drogerie/Parfümerie/ Kosmetik/ Apotheken beträgt die Summe der Verkaufsfläche im Stadtgebiet 30.900 m² bzw. 6.700 m². Damit ist Tübingen bezogen auf die Einwohnerzahl leicht unterdurchschnittlich bzw. durch-

schnittlich ausgestattet. Im Bereich Nahrungs- und Genussmittel gibt es im Saldo leichte Kaufkraftabflüsse. Ergänzend dazu ist das Angebot des Wochenmarkts zu sehen, der eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Nahversorgung spielt.

Räumlich gesehen übernehmen sowohl der Zentrale Versorgungsbereich (ZVB) in der Innenstadt als auch die unter 2.2.2. aufgeführten Nahversorgungszentren als weitere Bestandteile des ZVB eine wichtige Funktion in der Nahversorgung. Außerdem bestehen in der Kernstadt noch folgende Nahversorgungsstandorte, die eine strukturell bedeutsame Nahversorgungsfunktion übernehmen, aber nicht die rechtlichen Anforderungen an zentrale Versorgungsbereiche erfüllen:

- Herrenberger Straße
- Mohlstraße
- Vogelbeerweg.

In den Ortsteilen zeigen sich unterschiedliche Ausprägungen der Nahversorgung, von gar keinem Angebot (Bebenhausen) über Gewährleistung der Grundversorgung durch Lebensmittelhandwerk, mobile Angebote und Hof-/Dorfläden bis zu strukturprägenden Lebensmittelanbietern, wie in Weilheim und Bühl.

Im Konzept werden Handlungsprioritäten genannt, an denen zusätzliche Ansiedlungen für Lebensmittelsortimente sich orientieren sollten. Hierbei soll der Fokus auf dem Zentralen Versorgungsbereich (Innenstadtzentrum, Nahversorgungszentren) liegen. Die Nahversorgungsstandorte sollten gesichert und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden - ebenso die Nahversorgungsangebote in städtebaulich integrierten Lagen außerhalb des ZVB und in unterversorgten Bereichen. Für die Ortsteile sind spezifische Angebote zu entwickeln. Ein äußerst restriktiver Umgang sollte bei Ansiedlungen/Erweiterungen in städtebaulich nicht integrierten Lagen erfolgen.

2.2.4. Sortimentsliste (Anlage 3)

Zur Feinsteuerung von Einzelhandelsvorhaben ist die Definition der als zentrenrelevant sowie als nahversorgungsrelevant zu bewertenden Sortimente in Form einer Sortimentsliste erforderlich. Andere Sortimente sind als nicht zentrenrelevant und nicht nahversorgungsrelevant anzusehen. Erst mit Vorliegen einer solchen Sortimentsliste kann in der Bauleitplanung oder im Baugenehmigungsverfahren im Zusammenspiel mit den Steuerungsleitsätzen (siehe 2.2.5.) festgestellt werden, ob ein geplantes Vorhaben oder eine Standortplanung den Zielen und Empfehlungen des Konzeptes entspricht. Die seit 1999 in Tübingen verwendete Sortimentsliste ist als Anlage 4 angefügt.

2.2.5. Steuerungsleitsätze

Die Steuerungsleitsätze konkretisieren die übergeordneten Entwicklungsziele zur künftigen Einzelhandelsentwicklung für alle Arten des Einzelhandels und für alle Standortkategorien und ermöglichen somit eine Steuerung der städtebaulich bestmöglichen Einzelhandelsentwicklung in der Zukunft. Folgende Steuerungsleitsätze werden für Tübingen empfohlen:

Leitsatz I: Zentrenrelevanter Einzelhandel als Hauptsortiment ist zukünftig im zentralen Versorgungsbereich Innenstadtzentrum sowie nachrangig in den Nahversorgungszentren anzusiedeln.

Leitsatz II: Einzelhandel mit nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment soll zukünftig primär im zentralen Versorgungsbereich Innenstadtzentrum und in den Nahversorgungszentren und zur Gewährleistung der Nahversorgung sekundär auch an konzeptkonformen Versorgungsstandorten (bspw. Nahversorgungsstandorte) vorgesehen werden.

Leitsatz III: Einzelhandel mit nicht zentrenrelevantem- und nicht nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment soll primär an den ausgewiesenen Ergänzungsstandorten angesiedelt werden.

Leitsatz IV: Ausnahmsweise kann eine Entwicklungsfläche zur Ansiedlung eines einzelhandelsbasierten Vorhabens in die zentralen Versorgungsbereiche unter Berücksichtigung der zugeordneten Versorgungsfunktion neu aufgenommen werden.

Leitsatz V: Ausnahmsweise zulässig sind Verkaufsstätten von landwirtschaftlichen Betrieben, Handwerksbetrieben sowie produzierenden und weiterverarbeitenden Betrieben.

3. Vorgehen der Verwaltung

3.1. Weiteres Verfahren der Konzepterstellung

Der vorliegende Entwurf wird sowohl in die Ortschaftsräte und in die Ortsbeiräte eingebracht und im Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung beraten. Danach wird er am 22.01.2020 auf einer öffentlichen Veranstaltung vorgestellt, zu der die Ortschaftsräte und Ortsbeiräte eingeladen werden. Sollte es im Einzelfall Bedarf an Vorstellung des Konzepts durch die Verwaltung in den Ortschaftsräten und Ortsbeiräten geben, kann dies erfolgen. Rückmeldungen aus den Gremienberatungen, dem projektbegleitenden Arbeitskreis und der Öffentlichkeit werden in die Beschlussfassung einfließen. Diese ist für April 2020 vorgesehen. Vor der Beschlussfassung durch den Gemeinderat wird die Vorlage in den spezifisch und unmittelbar betroffenen Ortschaften und Stadtteilen in den betreffenden Gremien in die Vorberatung gegeben.

Der Entwurf des Einzelhandelskonzepts ist im öffentlichen Informationsportal des Gemeinderats in den Unterlagen zum Tagesordnungspunkt „Einzelhandelskonzept Tübingen – Entwurf“ (Vorlage 366/2019) der Sitzung des Ausschusses für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung am 12.12.2019 abrufbar.

3.2. Rahmenplanung Altstadt

Die Verwaltung wird 2020/2021 eine integrierte städtebauliche Rahmenplanung für die Altstadt erarbeiten. Die im vorliegenden Einzelhandelskonzept angesprochenen Ansätze zur Stärkung des Einzelhandels sollen in dieser Rahmenplanung aufgegriffen und zusammen mit weiteren Themenfeldern, z. B. ergänzenden Funktionen wie Gastronomie und Kultur, aber auch Wohnen, Aufenthaltsqualitäten des öffentlichen Raums integriert und vertieft betrachtet werden.

4. Lösungsvarianten

4.1. Keine weitere Beteiligung der Öffentlichkeit

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere der Betroffenen, ist in Tübingen obligatorisch. Im konkreten Fall wurde mit der Installation des projektbegleitenden Arbeitskreises Vertreterinnen und Vertreter vom Fach einbezogen. Jedoch ist der Einzelhandel ein Thema, das alle Bürgerinnen und Bürger angeht. Deswegen ist eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit geboten, um auf die Themen und Probleme des Einzelhandels aufmerksam zu machen.

4.2. Keine Beschlussfassung des Einzelhandelskonzepts

Würde am Ende das Einzelhandelskonzept nicht vom Gemeinderat beschlossen werden, könnte es keine rechtliche Wirkung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB entfalten. Das hieße, die Abgrenzungen und die Bestimmung des Zentralen Versorgungsbereichs (Innenstadt und Nahversorgungszentren), die Sortimentsliste und die Steuerungsleitsätze hätten keine rechtliche Bindungswirkung. In der Konsequenz würde es schwerfallen oder gar unmöglich werden, laut diesem Konzept ungewollte Entwicklungen zu verhindern.

Mit seinem Urteil vom 30.01.2018 in der Sache Visser / Vastgoed hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie auch Anwendung auf Bebauungspläne sowie Einzelfallentscheidungen findet, die die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben steuern. Desto mehr ist nun eine saubere und stichhaltige Begründung und Herleitung von Regelungen für den Einzelhandel gefragt. Das kann ein Einzelhandelskonzept, das als städtebauliche Planung im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen wurde, leisten.