



LAND  
BRANDENBURG

Ministerium für Infrastruktur  
und Raumordnung

## Kommunale Zentren- und Einzelhandelspolitik

### Auswertung der Befragung

**LBV** Landesamt  
für Bauen  
und Verkehr



# Impressum

Landesamt für Bauen und Verkehr  
Abteilung Städtebau und Bautechnik  
Dezernat 36 Monitoring, Evaluierung und  
Anpassung der Städtebauförderung  
Müllroser Chaussee 48  
15236 Frankfurt (Oder)  
Telefon: (0335) 560 2701  
Fax: (0335) 560 2707  
E-Mail: [poststelle@lbv.brandenburg.de](mailto:poststelle@lbv.brandenburg.de)  
Internet: <http://www.lbv.brandenburg.de>

Im Auftrag des  
Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg,  
Referat 21

Bearbeitung: Brunhild Greiser  
Christine Schultz

Technische Mitarbeit: Gabriele Ahrens  
Barbara Kalow  
Brigitte Janz

© LBV 2008.  
Vervielfältigungen und Auszüge sind nur mit Genehmigung des Herausgebers zulässig.

Frankfurt (Oder), Oktober 2008

# Inhalt

Anlass/Handlungsbedarf .....	1
Aufgabenstellung/Ziel .....	2
Durchführung/Ablauf.....	3
Ergebnisse der Befragung.....	5
A Einzelhandels- und Zentrenkonzepte .....	5
Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte.....	5
Verbreitung überörtlicher Einzelhandels- und Zentrenkonzepte .....	6
Festlegung zur Einzelhandels und Zentrenentwicklung auf anderer Planungsebene.....	6
Vorliegen von Kenntnissen über den Einzelhandelsbesatz.....	6
B Städtebaurechtliche Instrumente .....	8
Nutzung informeller und planungsrechtlicher Instrumente zur Einzel- handels und Zentrenentwicklung.....	8
Anwendung planungsrechtlicher Instrumente zur Steuerung der Ein- zelhandels- und Zentrenentwicklung.....	8
C Perspektiven der Zentrenentwicklung .....	10
Schlussfolgerungen und Ausblick.....	12
Anlage .....	13
Fragebogen	



## Anlass/Handlungsbedarf

Die Funktionsstärkung der Innenstädte ist ein klares stadtentwicklungspolitisches Ziel des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) des Landes Brandenburg.

Mit der Novellierung des BauGB 2007 sind die Planungsinstrumente für die Kommunen zur Steuerung der regionalen und lokalen Entwicklungen besonders zur Steuerung des Einzelhandels deutlich effektiver geworden, was einerseits von den Städten aktives und strategisches Handeln erfordert.

Andererseits muss die Unterstützung der kommunalen Stadtentwicklungspolitik durch die Förderprogramme des MIR und auch im Rahmen der Umsetzung des Städtebaurechts (z. B. Einzelhandelserlass des MIR) und der Gemeinsamen Landesplanung darauf ausgerichtet sein. Zur Entscheidungsfindung werden aktuelle Daten zur kommunalen Einzelhandels- und Zentrenpolitik, sowohl für den Gesamtüberblick als auch für Unterstützungen/Hilfestellungen im Einzelfall benötigt.

Mit Stand 2007 lagen für 40 INSEK-Städte (alle Städte RWK, alle Stadtumbaustädte) Informationen, die die Unterschiede in der kommunalen Zentrenpolitik, aber auch die Dynamik der derzeitigen Entwicklung auf kommunaler Ebene verdeutlichen, vor. In dieser Übersicht waren jedoch nicht alle Städte, in denen die Stärkung der Innenstädte künftig durch das MIR gezielt unterstützt werden soll, erfasst.

Durch eine Kurzerhebung zum Stand der kommunalen Aktivitäten zur Funktionsstärkung der Stadtzentren als zentrale Versorgungsbereiche in den Oberzentren, Mittelzentren und Mittelzentren in Teilfunktion (lt. Entwurf - Zentrale-Orte-System, Stand 07/2007) wurde diese Lücke geschlossen.

Zukünftig soll die Datenerhebung möglichst im Sinne eines Monitorings (Integration in ein "Stadtentwicklungsmonitoring") laufend fortgeschrieben und auf einen weiteren Kreis von Städten ausgedehnt werden.

Diese kontinuierliche Datenerhebung würde auch eine Erfolgskontrolle der erreichten Landesförderung, insbesondere hinsichtlich der Schaffung der notwendigen planungsrechtlichen Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Zentrenpolitik ermöglichen.

## Aufgabenstellung/Ziel

Durch das MIR, Referat Stadterneuerung und Wohnen – Integrierte Innenstadtentwicklung wurde das Landesamt für Bauen und Verkehr, Dezernat Monitoring, Evaluierung und Anpassung der Städtebauförderung (LBV, Dez. 36) beauftragt, diese Befragung zur kommunalen Einzelhandels- und Zentrenpolitik durchzuführen.

Im Fokus standen 55 Städte unterschiedlicher Größe, Lage und zentralörtlicher bzw. städtebaulicher Bedeutung mit dem Schwerpunkt – Oberzentrum, Mittelzentrum, Mittelzentrum mit Teilfunktion bzw. Stadt im Programm „Stadtumbau Ost“.

Das Befragungskonzept umfasst folgende Kernpunkte:

- Überblick über die lokalen Aktivitäten der Zentrenstärkung, insbesondere Erarbeitung Einzelhandels- und Zentrenkonzept, Festlegung zentraler Versorgungsbereiche,
- interkommunale Kooperation bei der Zentrenentwicklung,
- Anwendung der einschlägigen Allgemeinen Vorschriften des BauGB v. a. § 1 (4 und 6), § 2 (2) BauGB,
- zentrenbezogene Bauleitplanung: Flächennutzungsplanung, verbindliche Bauleitplanung, neue Instrumente: § 9 (2a) BauGB,
- Praxis der Zulassung von Vorhaben, neue Instrumente: § 34 (3) BauGB,
- Innenstadtmanagement und -marketing.

(s. Anlage - Fragebogen)

## Durchführung/Ablauf

Ausgangspunkt der Befragung war die Identifizierung der zu befragenden Kommunen.

In einem nächsten Arbeitsschritt wurde ein Fragebogen erstellt, mit dessen Hilfe die unter Aufgabenstellung/Ziel genannten Kernpunkte erfasst werden sollten. Über die Bürgermeister wurden die ausgewählten Städte im Zeitraum Juli bis September 2008 zu Angaben der vorher genannten Kernpunkte gebeten. (s. Karte S. 4)

96 % der angeschriebenen Kommunen sandten ausgefüllte und verwertbare Fragebögen zurück.

Die Angaben wurden differenziert entsprechend dem Aufbau des Fragebogens nach

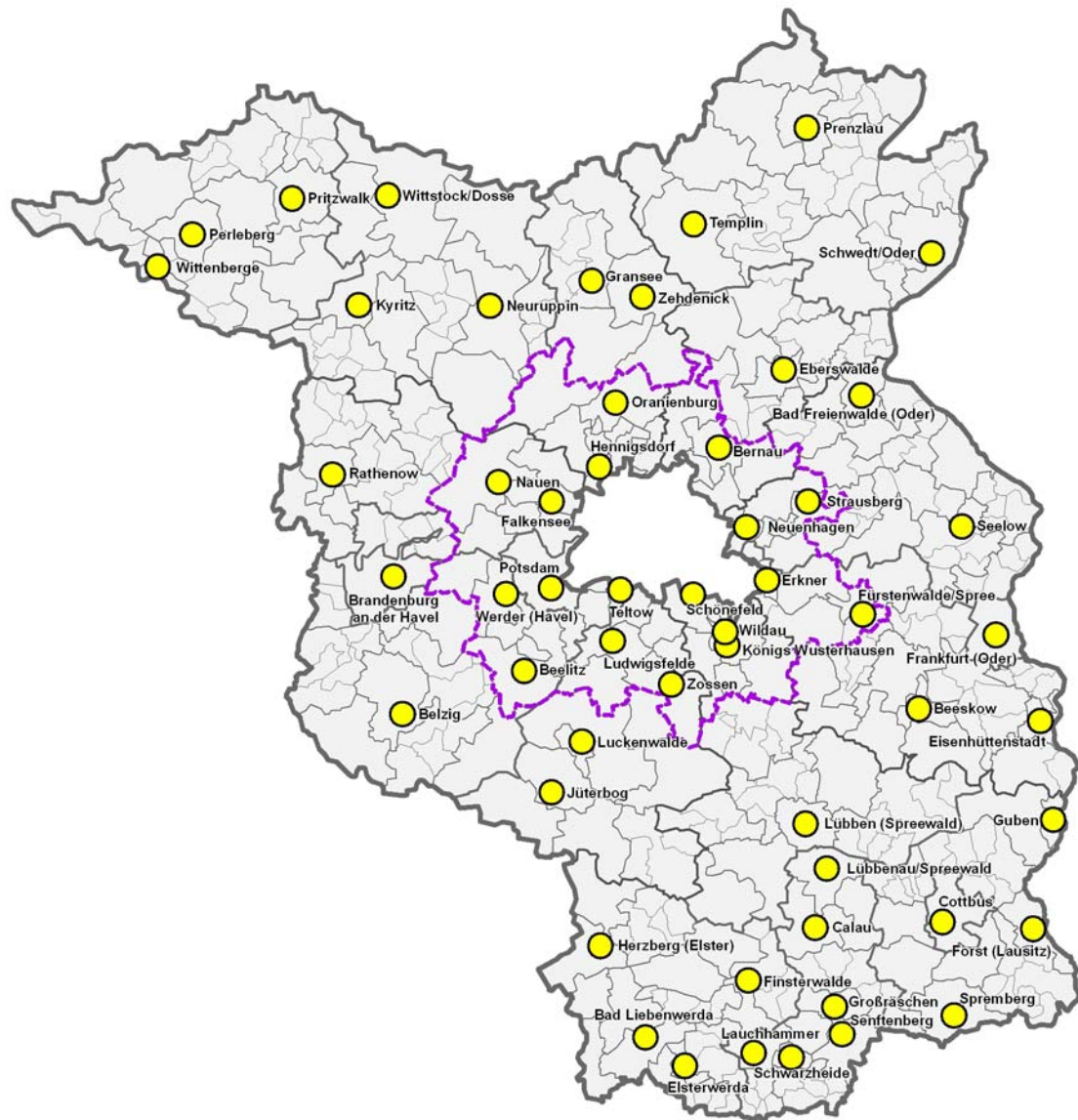
- A Einzelhandels- und Zentrenkonzepte
  - B Städtebaurechtliche Instrumente und
  - C Perspektiven der Zentrenentwicklung
- ausgewertet.

Nachfolgend werden im vorliegenden Bericht die Ergebnisse zusammengefasst dargestellt.

Erste Ergebnisse (Grobcheck) bildeten bereits Grundlagenmaterial für die Fachtagung „Innenstädte und Einzelhandel – Strategien und Instrumente“ am 24.09.2008 in Potsdam. Die weitere (ggf. vertiefende) Auswertung und Verteilung der Informationen wird durch die drei beteiligten Fachreferate des MIR gesteuert.

Land Brandenburg

Kommunale Einzelhandels- und Zentrenpolitik



Umfrage unter den Mittel- und Oberzentren:  
- lt. Entwurf Zentrale-Orte System, Stand 07/2007 und  
- Städte im Programm "Stadtumbau Ost"



Grenzen

-  Landesgrenze
-  Engerer Verflechtungsraum
-  Kreisgrenze
-  Amtsgrenze/Grenze amtsfreie Gemeinde
-  Gemeindegrenze

LBV, Dez.36/Raumordnung | 2008  
Karte Kommunale\_Zentrenpolitik.mxd  
Kartengrundlage: LGB Brandenburg

# Ergebnisse der Befragung

## A Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

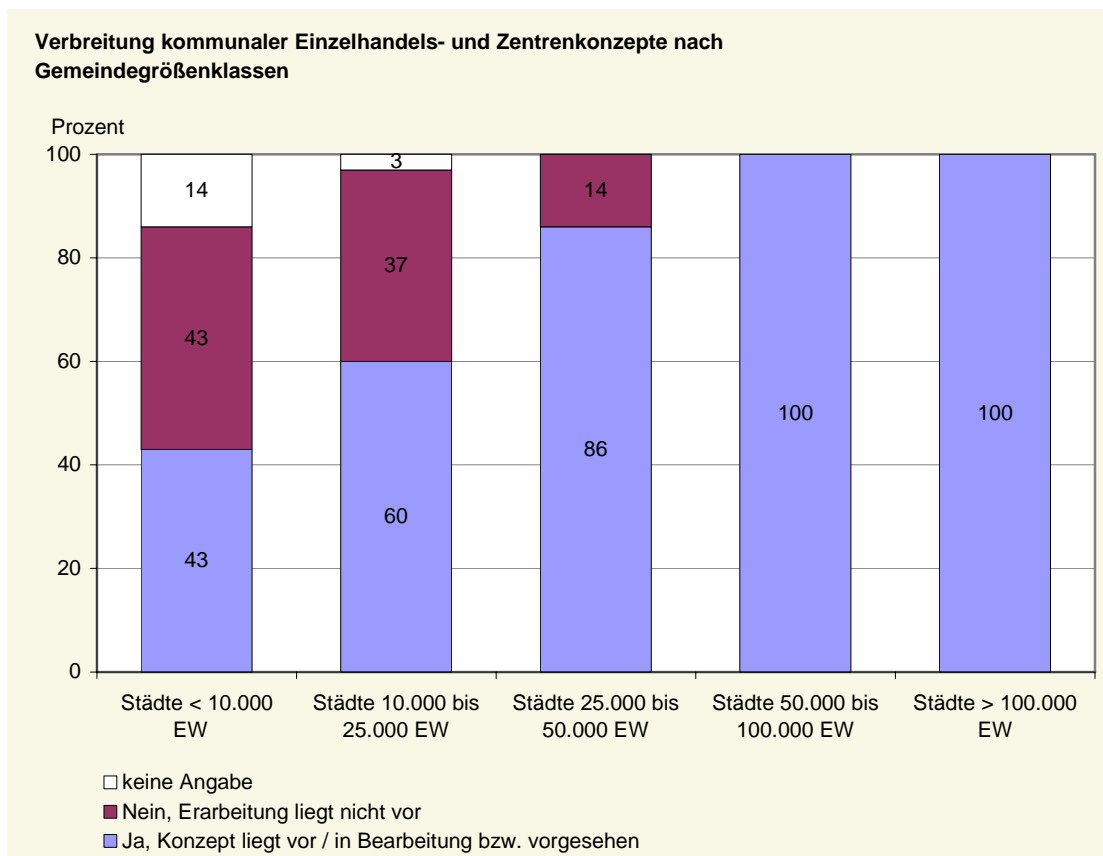
### Verbreitung kommunaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

In rund zwei Dritteln der befragten Städte (55 Städte insgesamt, wovon 2 Städte auf die Befragung nicht geantwortet haben) liegt ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor bzw. ist ein Konzept in Arbeit oder in Auftrag gegeben. Für etwa ein Drittel der Städte ist die Erstellung eines Konzeptes bislang kein Thema.

Die Hälfte der Städte, die über ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept verfügen, gaben als Beschlusszeitraum 2006, 2007 oder 2008 an. 21 Städte planen 2009/2010 vorliegende Einzelhandels- und Zentrenkonzepte durch Beschluss verbindlich zu machen. Damit werden zukünftig für ca. 35 Städte aktuelle Konzepte vorliegen.

Die Verbreitung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten steht deutlich im Zusammenhang zur Größe der Stadt. Mit zunehmender Stadtgröße gewinnt das Einzelhandels- und Zentrenkonzept an Bedeutung. (Laut Befragung liegen deutlich mehr Konzepte für Städte >25.000 EW vor).

Alle Städte >50.000 Einwohner verfügen über ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept bzw. ist ein Konzept in Bearbeitung oder zur Erstellung vorgesehen.



LBV, Dez. 36, 2008

In der räumlichen Verteilung der Kommunen unterschiedlicher Größe ohne Einzelhandels- und Zentrenkonzept sind regionale Unterschiede feststellbar. Sie konzentrieren sich im engeren Verflechtungsraum (7 Städte), am Rande der Landesgrenzen zur Republik Polen (3 Städte) und zu Sachsen (2 Städte) sowie in den Spreewaldkreisen Dahme-Spreewald und Oberspreewald-Lausitz (3 Städte). Aus den Antworten im Rahmen der Umfrage ist ablesbar, dass in diesen Gemeinden bisher nicht die Notwendigkeit zur Erarbeitung eines Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes bestand.

### **Verbreitung überörtlicher Einzelhandels- und Zentrenkonzepte**

Überörtliche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte sind bisher wenig verbreitet. Erste Ansätze gibt es in Mittelzentren mit Teilfunktion bzw. in Grenzstädten.

### **Festlegung zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung auf anderer Planungsebene**

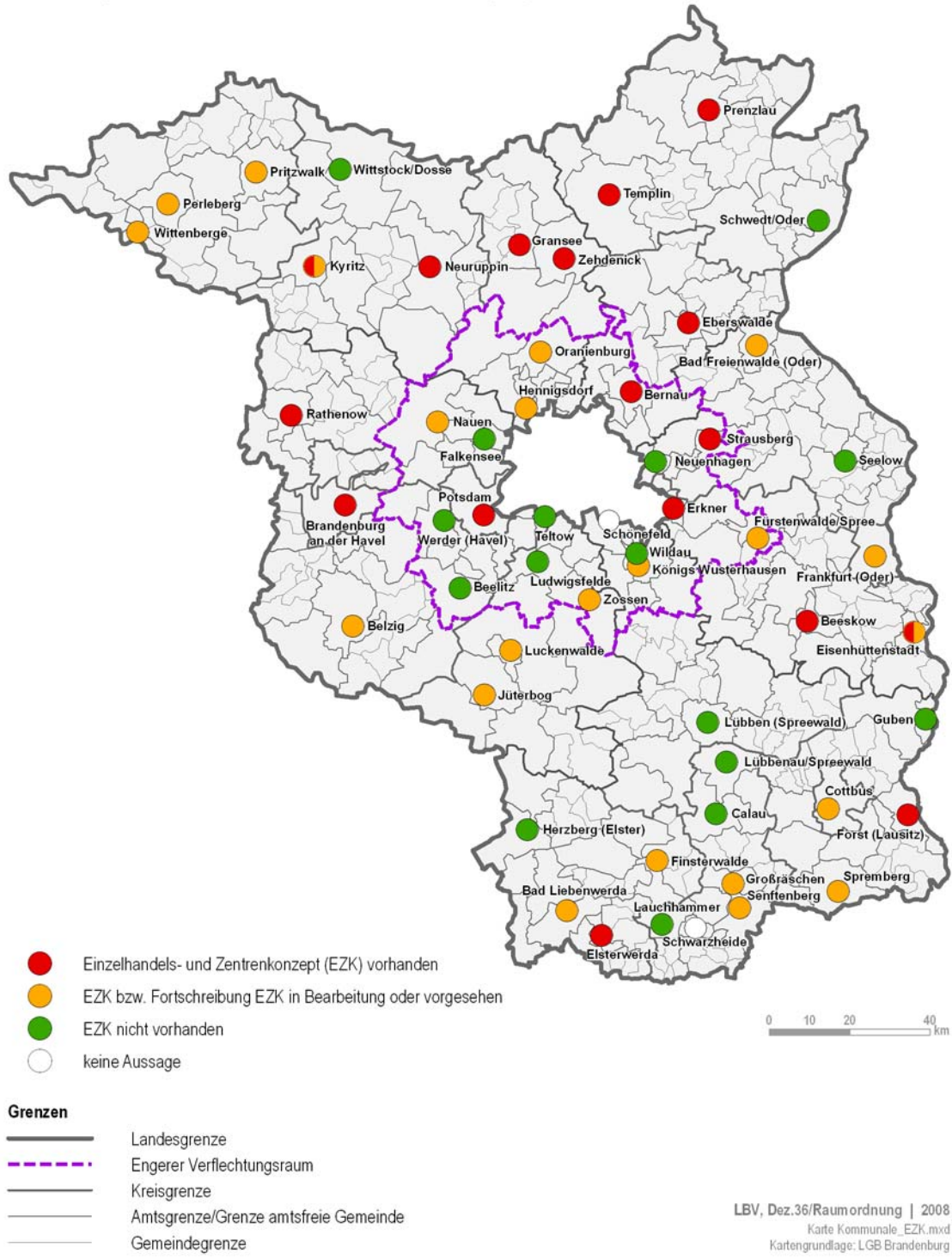
Mehr als die Hälfte der Städte trafen Festlegungen auf anderer Planungsebene, wie Flächennutzungsplan (FNP), Bebauungsplan (B-Plan), Stadtumbaukonzept (STUB) und Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK, ab 2007). In 10 Städten werden mit Beschluss in den Jahren 2008/2009/2010 künftige Festlegungen auch auf der Planungsebene FNP, B-Plan und INSEK erfolgen.

### **Vorliegen von Kenntnissen über den Einzelhandelsbesatz**

Aktuelle Kenntnisse über den Einzelhandelsbesatz liegen in etwa drei Viertel der befragten Städte vor.

Land Brandenburg

Kommunale Einzelhandels- und Zentrenpolitik  
 Verbreitung der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (EZK)



## **B Städtebaurechtliche Instrumente**

### **Nutzung informeller und planungsrechtlicher Instrumente zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung**

Die meisten Festlegungen zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung erfolgten in städtebaulichen Rahmenplänen im Zusammenhang mit der Stadtsanierung/dem Stadtumbau in Verbindung mit dem besonderen Städtebaurecht (18 Nennungen) und Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (17 Nennungen).

Die räumliche Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches im Flächennutzungsplan (11 Nennungen) und die differenzierte Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen unterschiedlicher Hierarchiestufen in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept (12 Nennungen) wurden weniger angewandt.

### **Anwendung planungsrechtlicher Instrumente zur Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung**

Die Festsetzung von Sondergebieten in B-Plänen mit der Zweckbestimmung Einzelhandel und die Festsetzung von vorhabenbezogenen B-Plänen nach § 12 BauGB mit dem Ziel der Einzelhandelsentwicklung werden von den insgesamt 53 Städten hauptsächlich angewandt (36 und 29 Nennungen). (s. Grafik S. 9)

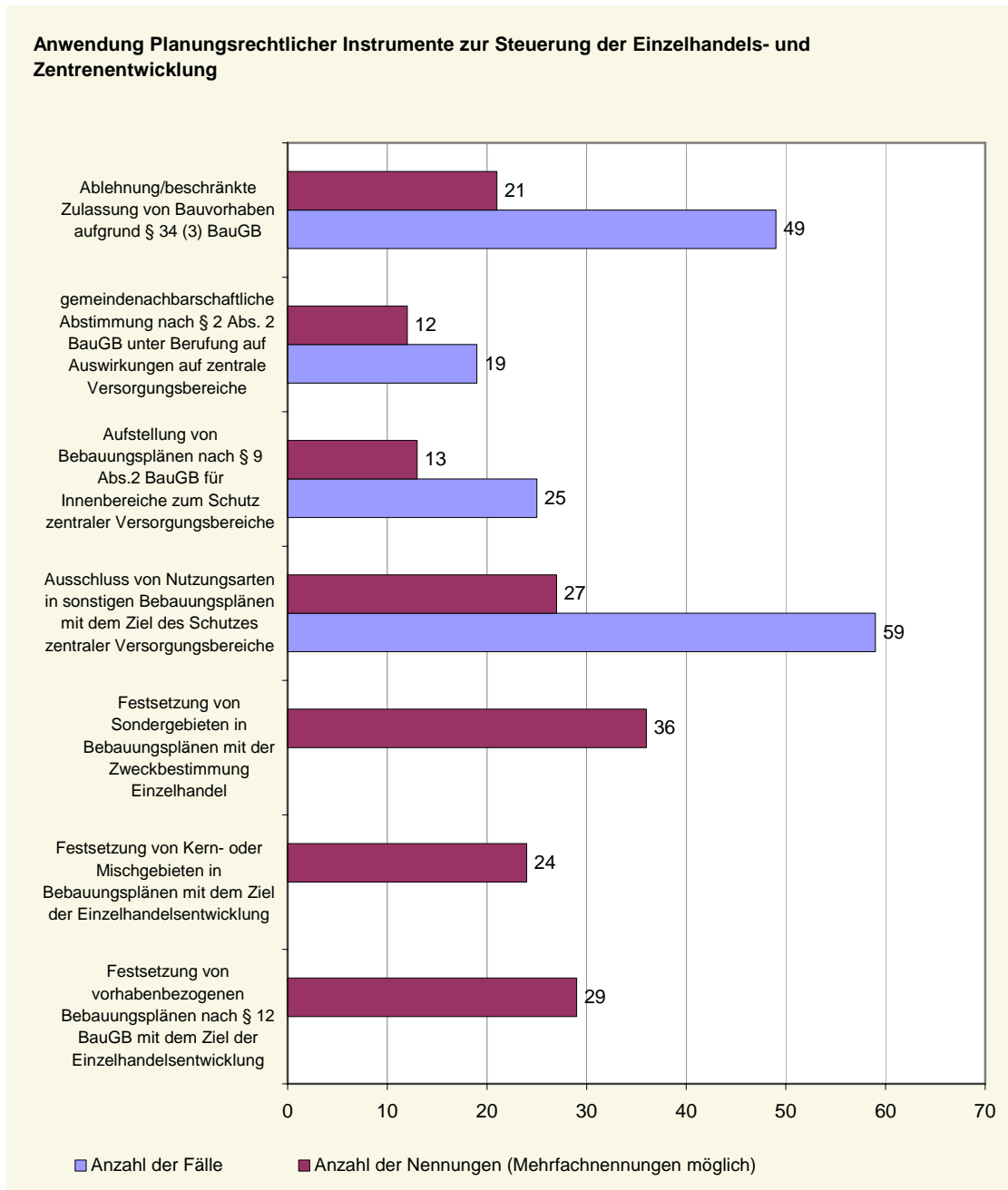
Die Möglichkeiten zentrenschädliche Einzelhandelsvorhaben abzuwehren, werden mit dem Ausschluss von Nutzungsarten in sonstigen B-Plänen (in 59 Fällen angewandt) und in Ablehnung/beschränkte Zulassung von Bauvorhaben aufgrund § 34 (3) BauGB (in 49 Fällen angewandt) gesehen. Hier liegen auch die meisten Fälle vor. Diese Möglichkeiten der Abwehr wenden Städte aus allen Gemeindegrößenklassen an.

In ähnlich häufiger Nennung wurde als Instrument der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung die Festsetzung von Kern- oder Mischgebieten in B-Plänen genannt.

Bereits jede vierte Kommune stellt zum Schutz ihres zentralen Versorgungsbereiches B-Pläne nach § 9 Abs. 2 BauGB für Innenbereiche auf. Auch diese Möglichkeit des Schutzes des zentralen Versorgungsbereiches nutzen Städte aller Gemeindegrößenklassen.

Die gemeindenachbarschaftliche Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB unter Berufung auf Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche wandten bisher nur 12 Städte (in 19 Fällen) an.

Die vom Gesetzgeber neu eingeräumten Möglichkeiten der Abwehr von zentrenschädlichen Einzelhandelsvorhaben werden genutzt.



LBV, Dez. 36, 2008

## C Perspektiven der Zentrenentwicklung

Die Mehrzahl der Städte sieht die Perspektiven der Zentrenentwicklung in der gezielten Aufwertung des Standorts Innenstadt im Rahmen der Städtebauförderung (44 Nennungen) und in der Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs in der Innenstadt (40 Nennungen). (s. Grafik S. 11)

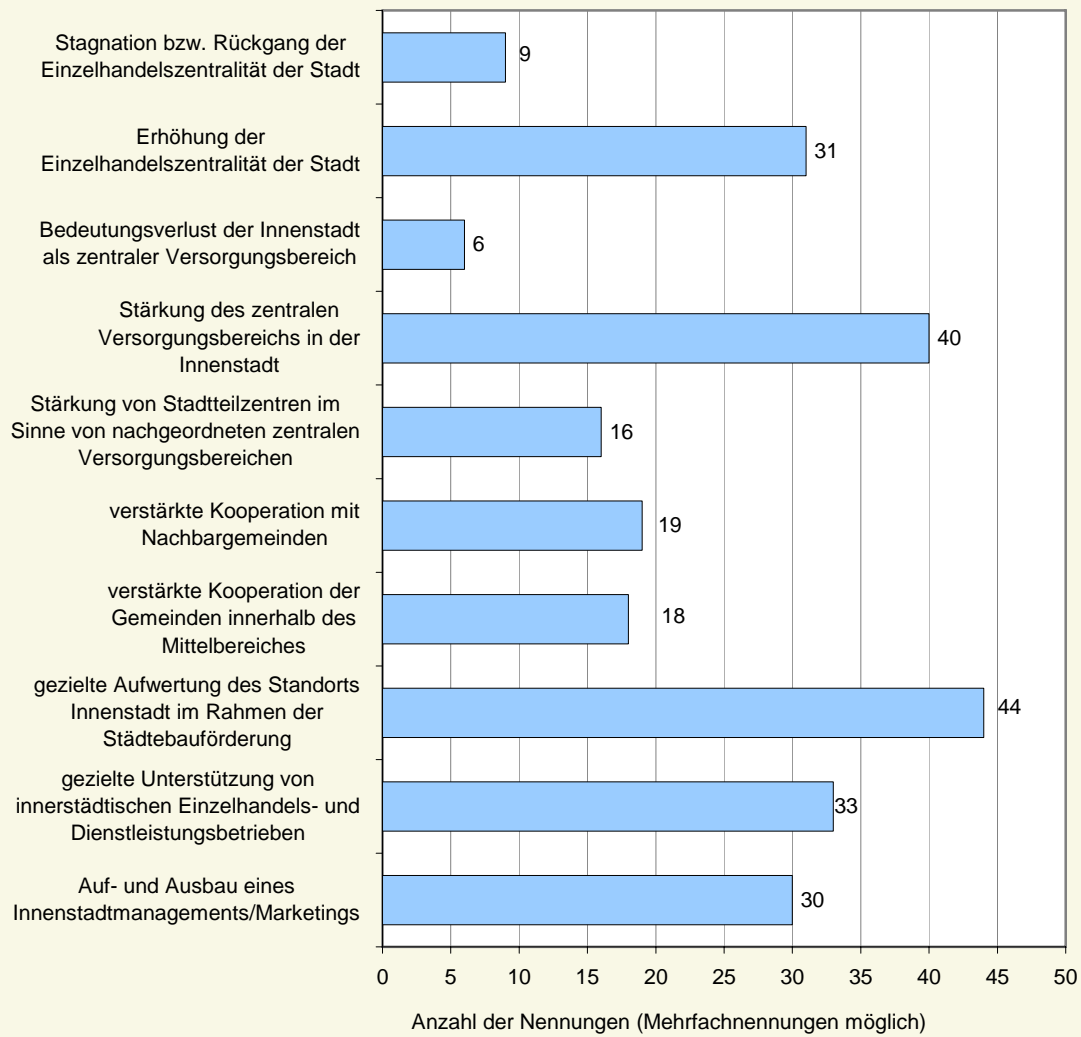
Weiterhin wird von den Kommunen als wichtig, die gezielte Unterstützung von innerstädtischen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben (33 Nennungen), die Erhöhung der Einzelhandelszentralität der Stadt (31 Nennungen) und den Auf- und Ausbau eines Innenstadtmanagements/Marketings (30 Nennungen) angesehen.

Die verstärkte Kooperation mit den Nachbargemeinden und die verstärkte Kooperation innerhalb des Mittelbereichs sowie die Stärkung von Stadtteilzentren im Sinne von nachgeordneten zentralen Versorgungsbereichen wurden nachrangig bewertet.

Von einer Stagnation bzw. dem Rückgang der Einzelhandelszentralität und den Bedeutungsverlust der Innenstadt als zentraler Versorgungsbereich gehen wenige der befragten Städte aus, wie Elsterwerda, Erkner, Falkensee, Herzberg (Elster), Kyritz, Lübbenau/Spreewald, Nauen, Prenzlau, Strausberg und Neuruppin.

Als Ursache für diese negativen Entwicklungen wurden u. a. die Nähe von Einkaufsparks (Havelpark Dallgow und Spandau-Arcaden), das Fehlen von attraktiven Einkaufszentren oder Geschäftsstraßen in der Innenstadt genannt.

### Perspektiven der Zentrenentwicklung



LBV, Dez. 36, 2008

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Einzelhandels- und Zentrenkonzepte stellen eine wesentliche konzeptionelle Grundlage zur Stärkung der Innenstadt dar. Sie versetzen Kommunen in die Lage eine fachlich begründete und stadtentwicklungspolitisch gezielte Entwicklung der Einzelhandelsstandorte aufzuzeigen und gleichzeitig eine Begrenzung der Einzelhandelsentwicklung an nicht geeigneten Standorten in der Stadt rechtssicher zu begründen.

Mit der erstmaligen Befragung 2008 unter den Oberzentren, Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktion sowie ausgewählten Stadtumbaustädten liegt ein erster Überblick in 53 Städten (Land Brandenburg 112 Städte, Gebietsstand 01.03.2007) über den Stand der kommunalen Aktivitäten zur Funktionsstärkung der Stadtzentren als zentrale Versorgungsbereiche vor.

Zusammenfassend kann eingeschätzt werden, dass die befragten Städte durch das Zusammenwirken von Städtebauförderung sowie der Anwendung der städtebaurechtlichen Instrumente Chancen für die Stärkung der Innenstadt, insbesondere zur Steuerung des Einzelhandels erkennen. Nach Aussagen der Kommunen kann davon ausgegangen werden, dass bis zum Jahr 2010 mehr als die Hälfte der befragten Städte mit den EZK über eine wesentliche Steuerungsgrundlage für die zukünftige räumliche Einzelhandelsentwicklung verfügen werden.

Die Befragung zeigt, dass kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte in den letzten Jahren eine weite Verbreitung unter den brandenburgischen Städten gefunden haben. Festzustellen ist auch, dass der Anteil der in Fortschreibung bzw. in Bearbeitung befindlichen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte zunimmt. Die Organisation von Kommunikationsprozessen (zur Abstimmung der Inhalte des EZK mit benachbarten Gemeinden) wird jedoch noch wenig angewendet.

Das Ergebnis der Umfrage macht deutlich, dass Klein- und Mittelstädte (Gemeindegrößenklasse bis 25.000 EW) mit der zentralörtlichen Funktion Mittelzentrum bzw. Mittelzentrum mit Teilfunktion noch ein Defizit an rechtlich verbindlichen Einzel- und Zentrenkonzepten aufweisen. Hier besteht bei der Anwendung der rechtlich verbindlichen Steuerungsinstrumente in Einzelfällen Unterstützungsbedarf.

Die Fortschritte der Städte beim Aufbau und der Umsetzung lokaler Innenstadtstrategien wären über eine jährliche (ggf. modifizierte) Befragung hilfreich. Sie sollte in ein „Stadtentwicklungsmonitoring“, das aus dem bereits laufenden Stadtumbaumonitoring entwickelt wird, integriert werden.

Die Erfassung qualitativer Elemente (Anforderungen an ein EZK) sollten für nachfolgende Umfragen geprüft werden.

## Fragebogen

### zur kommunalen Zentren- und Einzelhandelspolitik

Stadt:

Ansprechpartner:

#### A Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

**A1 Wurde in Ihrer Stadt ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für die Gesamtstadt erarbeitet und beschlossen bzw. ist dies vorgesehen?**

ja	nein
----	------

Jahr des Beschlusses:

ggf. geplantes Beschlussjahr:

**A2 Wurde in Ihrer Stadt ein überörtliches Einzelhandels- und Zentrenkonzept beschlossen bzw. ist dies vorgesehen?**

ja	nein
----	------

Jahr des Beschlusses:

ggf. geplantes Beschlussjahr:

**A3 Sind Festlegungen zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung für die Gesamtstadt in Ihrer Stadt auf anderer Ebene erfolgt oder ist dies geplant (z. B. im Zuge der Flächennutzungsplanung)?**

ja	nein
----	------

Jahr des Beschlusses:

ggf. geplantes Beschlussjahr:

Welche Planungsebene?

**A4 Liegen zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung in der Gesamtstadt aktuelle Kenntnisse über den Einzelhandelsbesatz vor?**

ja	nein
----	------

## B Städtebaurechtliche Instrumente

### B1 Welche informellen und planungsrechtlichen Instrumente werden in Ihrer Stadt zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung genutzt?

Räumliche Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB

Räumliche Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches im Flächennutzungsplan

Differenzierte Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen unterschiedlicher Hierarchiestufen in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB

Festlegungen zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung in städtebaulichen Rahmenplänen im Zusammenhang mit der Stadtsanierung/dem Stadtumbau in Verbindung mit dem besonderen Städtebaurecht

### B2 Welche planungsrechtlichen Instrumente zur Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung werden in Ihrer Stadt angewandt?

Ablehnung/beschränkte Zulassung von Bauvorhaben aufgrund § 34 (3) BauGB in bisher  Fällen

gemeindenachbarliche Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB unter Berufung auf Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in bisher  Fällen

Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2 BauGB für Innenbereiche zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche in bisher  Fällen

Ausschluss von Nutzungsarten in sonstigen Bebauungsplänen mit dem Ziel des Schutzes zentraler Versorgungsbereiche in bisher  Fällen

Festsetzung von Sondergebieten in Bebauungsplänen mit der Zweckbestimmung Einzelhandel

Festsetzung von Kern- oder Mischgebieten in Bebauungsplänen mit dem Ziel der Einzelhandelsentwicklung

Festsetzung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB mit dem Ziel der Einzelhandelsentwicklung

Sonstiges:

---

**C Welche Perspektiven der Zentrenentwicklung bestehen in Ihrer Stadt?**

Stagnation bzw. Rückgang der Einzelhandelszentralität der Stadt

Erhöhung der Einzelhandelszentralität der Stadt

Bedeutungsverlust der Innenstadt als zentraler Versorgungsbereich

Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs in der Innenstadt

Stärkung von Stadtteilzentren im Sinne von nachgeordneten zentralen Versorgungsbereichen

verstärkte Kooperation mit Nachbargemeinden

verstärkte Kooperation der Gemeinden innerhalb des Mittelbereiches

gezielte Aufwertung des Standorts Innenstadt im Rahmen der Städtebauförderung

gezielte Unterstützung von innenstädtischen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben

Auf- und Ausbau eines Innenstadtmanagements/Marketings

Sonstiges:

-----  
-----  
-----

Vielen Dank für Ihre Bemühungen

**Landesamt für Bauen und Verkehr**

Abteilung Städtebau und Bautechnik

Dezernat Monitoring, Evaluierung und Anpassung der Städtebauförderung

Müllroser Chaussee 48 - 15236 Frankfurt (Oder)

Telefax (0335) 560-2707

Frau Greiser, Telefon (0335) 560-2713, E-Mail [brunhild.greiser@lbv.brandenburg.de](mailto:brunhild.greiser@lbv.brandenburg.de)

Frau Ahnert, Telefon (0335) 560-2721, E-Mail [karin.ahnert@lbv.brandenburg.de](mailto:karin.ahnert@lbv.brandenburg.de)