

Die Oberbürgermeisterin

Dezernat, Dienststelle
VI/15/151
151/1

Vorlagen-Nummer

1538/2020

Freigabedatum

08.03.2021

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Fortschreibung Einzelhandels- und Zentrenkonzept Köln (EHZK)

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Stadtentwicklungsausschuss	11.03.2021
Wirtschaftsausschuss	15.04.2021
Bezirksvertretung 6 (Chorweiler)	15.04.2021
Bezirksvertretung 1 (Innenstadt)	22.04.2021
Bezirksvertretung 8 (Kalk)	22.04.2021
Bezirksvertretung 3 (Lindenthal)	26.04.2021
Bezirksvertretung 4 (Ehrenfeld)	26.04.2021
Bezirksvertretung 5 (Nippes)	29.04.2021
Bezirksvertretung 7 (Porz)	29.04.2021
Bezirksvertretung 9 (Mülheim)	03.05.2021
Bezirksvertretung 2 (Rodenkirchen)	03.05.2021
(Öffentlichkeitsbeteiligung Mai/ Juni)	
Zweite Beratungsrunde nach Öffentlichkeitsbeteiligung: Würdigung der synoptisch aufbereiteten Anregungen, Empfehlung an den Rat	
Bezirksvertretung 1 (Innenstadt)	02.09.2021
Bezirksvertretung 8 (Kalk)	02.09.2021
Bezirksvertretung 7 (Porz)	02.09.2021
Bezirksvertretung 2 (Rodenkirchen)	06.09.2021
Bezirksvertretung 4 (Ehrenfeld)	06.09.2021

Bezirksvertretung 9 (Mülheim)	06.09.2021
Bezirksvertretung 5 (Nippes)	09.09.2021
Bezirksvertretung 3 (Lindenthal)	13.09.2021
Bezirksvertretung 6 (Chorweiler)	23.09.2021
Wirtschaftsausschuss	30.09.2021
Stadtentwicklungsausschuss	28.10.2021
Rat	09.11.2021

Beschluss:

1. Der Rat beschließt die Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes für die Stadt Köln (EHZK) als städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB unter Berücksichtigung und Abwägung der Ergebnisse einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Die zu beschließenden Bausteine der Fortschreibung (Zentren- und Standortkonzept, Kölner Sortimentsliste sowie Steuerungs- und Ansiedlungsregeln) sind in Anlage 1 (Fortschreibung EHZK - wesentliche Kernaussagen) sowie der Anlage 2 (Zentrenübersicht) dargestellt.
2. Der Rat erneuert seinen Beschluss vom 12.11.2015 (Vorlage 1986/2015), die konsequente Umsetzung des fortgeschriebenen EHZK auch weiterhin vom Konsultationskreis Einzelhandel Köln (KEK) als Beratungsgremium begleiten zu lassen.
3. Zur Erfassung der mittelfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie und den dadurch bedingten städtebaulich-funktionalen Folgen beschließt der Rat eine Überprüfung des Einzelhandelsbesatzes nach ca. zwei Jahren im Kölner Stadtgebiet. Hierbei soll der Fokus insbesondere auf der Entwicklung der ausgewiesenen Geschäftszentren liegen. Neben einer Vollerhebung der Handelsbetriebe sind eine systematische Leerstandserhebung sowie die Untersuchung der digitalen Sichtbarkeit der stationären Einzelhandelsbetriebe erforderlich.

Alternative:

Der Rat verzichtet auf den Beschluss des fortgeschriebenen EHZK und die damit verbundene Aktualisierung der Datenbasis sowie die Anpassung der Steuerungsmöglichkeiten an die Erfordernisse der wachsenden Stadt.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

Nein

Auswirkungen auf den Klimaschutz

Nein

Ja, positiv (Erläuterung siehe Begründung)

Ja, negativ (Erläuterung siehe Begründung)

Begründung

Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept (EHZK) der Stadt Köln wurde am 17.12.2013 auf der Grundlage der Vorlage von 2010 (Vorlage 3750/2010) nach umfassender Beratung in den Fachausschüssen und Bezirken vom Rat beschlossen. Zur Überprüfung und Fortschreibung des EHZK ist es notwendig die Datenbasis zu aktualisieren und hierbei insbesondere die Ausweisung und Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche den Anforderungen des Gesetzgebers und der einschlägigen Rechtsprechung entsprechend anzupassen. Die Verwaltung wurde daher vom Rat beauftragt das EHZK unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung und Entwicklungsperspektiven der Kölner Wochenmärkte (Vorlage 2002/2015) fortzuschreiben. Mit der Fortschreibung des EHZK werden auch die landesplanerischen Vorgaben zur Steuerung des Einzelhandels, die sich aus der Neufassung des LEP NRW ergeben, im Benehmen mit der Aufsichtsbehörde umgesetzt. Die Vorlage wurde daher im Vorfeld mit der Bezirksregierung Köln abgestimmt.

Für die Fortschreibung des EHZK wurde das Büro Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) in Köln mit einem umfassenden Gutachten beauftragt. In diesem Rahmen wurden die Einzelhandelsbetriebe im Kölner Stadtgebiet mit Sortimentszuordnung und Verkaufsflächengröße erhoben. Zusätzlich wurden frequenzerzeugende Komplementärnutzungen wie Gastronomiebetriebe, Dienstleistungen, soziale Infrastruktur, Kultur- und Freizeiteinrichtungen erfasst. Auf Basis dieser Erhebung wurden alle mit Beschluss vom 17.12.2013 festgelegten zentralen Versorgungsbereiche überprüft, zum Teil neu abgegrenzt und ggf. neu eingestuft (Anlage 2).

Auf der Grundlage der erhobenen Daten wurde die Kölner Handelslandschaft durch den Gutachter einer umfassenden Analyse und Bewertung unterzogen. Konkret wurden, in Anlehnung an das Konzept von 2013, hierbei

- eine Darstellung der allgemeinen Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und Bedeutung für die Stadt Köln,
- eine Darstellung des aktuellen planungsrechtlichen Rahmens zur Steuerung des Einzelhandels,
- eine Darstellung und Bewertung des Einzelhandelsangebotes in der Stadt Köln sowie Entwicklungen des Einzelhandelsbesatzes seit der letzten Vollerhebung (2008) unter besonderer Berücksichtigung der Wochenmärkte,
- eine Analyse der gegenwärtigen und künftigen Nachfragesituation und Bewertung im Hinblick auf Aspekte der Nahversorgung mit Benennung von Versorgungslücken und Handlungsmöglichkeiten,

vorgenommen und auf dieser Grundlage

- Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Einzelhandelsangebotes, insbesondere in den zentralen Versorgungsbereichen gegeben.

Ebenfalls wurden

- eine Überprüfung und Anpassung der Zentren- und Standortstruktur in jedem Stadtbezirk,
- eine Überprüfung sowie Anpassung, Abgrenzung und Begründung der zentralen Versorgungsbereiche und sonstiger Standorte mit (aktueller und perspektivischer) Bedeutung für den Einzelhandel auf Basis der aktuellen rechtlichen Anforderungen sowie
- eine Überprüfung und Anpassung der Sortimentsliste und der Grundsätze zur planungsrechtlichen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung

vorgenommen.

Die wesentlichen Kernaussagen der Fortschreibung (Anlage 1) basieren auf dem gutachterlichen Endbericht (Anlage 4). Der gutachterliche Endbericht enthält Detailanalysen und Handlungsempfehlungen, welche der Verwaltung - in Kooperation mit den Akteuren des örtlichen Handels - als Grundlage von Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung und Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche sowie zur Verbesserung der Versorgung in den Kölner Stadtbezirken und Stadtteilen dient.

Im Rahmen der Fortschreibung des EHZK wurden die Ziele der Einzelhandelssteuerung, die Zentren- und Standortstruktur, die Sortimentsliste sowie die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche und daraus resultierend die Ansiedlungs- und Steuerungsregelungen überprüft. Die bisherigen Kernaussagen können aufgrund des Gutachtens im Wesentlichen bestätigt werden. Die wesentlichen Änderungen sind in der Lesehilfe (Anlage 3) zusammengefasst dargestellt. Das aktuelle Gutachten zur Fortschreibung zeigt, dass sich die Steuerung des Einzelhandels über das EHZK bewährt hat, so dass hiermit ein maßgeblicher Beitrag zur Stabilisierung und Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche geleistet werden konnte.

Auch das 2013 beschlossene **Zielsystem des EHZK** ist weiterhin aktuell.

Die Ziele sind:

- Förderung der Attraktivität der Kölner City als Oberzentrum in der Region sowie als nationale und internationale Shoppingmetropole,
- Stützung und Stärkung des gewachsenen polyzentrischen Zentrensystems in Köln,
- Sicherung und Stärkung der Geschäftszentren in ihrer Versorgungsfunktion sowie als Mittelpunkte des öffentlichen Lebens, der Identifikation und der Kommunikation innerhalb ihrer jeweiligen Versorgungsräume,
- Sicherung und Verbesserung der wohnungsnahen Versorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, auch unter Berücksichtigung der Wochenmärkte,
- Berücksichtigung von Sonderentwicklungen im Einzelhandel sowie der Folgen des demografischen Wandels, insbesondere von Köln als wachsender Stadt.

Der anhaltende Strukturwandel im Einzelhandel hat auch in Köln seine Spuren hinterlassen. So ist die Anzahl der erhobenen Betriebe zwischen 2008 und 2017 in Köln, dem Bundestrend entsprechend, zurückgegangen, während die Verkaufsfläche im Beobachtungszeitraum nahezu konstant geblieben ist (s. Anlage 1 und 4). Im Zuge dieser Entwicklung sind geringfügige Verschiebungen im hierarchischen Zentrensystem Kölns erfolgt. Die hier vorgelegte Fortschreibung definiert im Stadtgebiet noch insgesamt 79 zentrale Versorgungsbereiche (ZVB). Das sind im Vergleich zur Vorlage 2010 zwei ZVB weniger.

Die „**Corona-Pandemie 2020**“ wird die Einzelhandelslandschaft weiter verändern. Die mittel- und langfristigen Effekte sind heute noch nicht absehbar. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Krise als Trendbeschleuniger wirkt und die bereits länger anhaltenden Veränderungsprozesse (u. a. zunehmende Digitalisierung im Handel und Rückgang der Anzahl der Betriebe des stationären Einzelhandels) deutlich schneller voranschreiten. Die herausragende Stellung des Einzelhandels, der Gastronomie und der weiteren Komplementärnutzungen für die Belebung der Innenstadt und das soziale Leben wird in der Krise besonders deutlich. Kurzfristig wirkt sich die vorübergehend behördlich verordnete Betriebsschließung aller Einzelhandelsbetriebe (mit wenigen Ausnahmen, insbesondere für Anbieter mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten) bereits schwerwiegend auf den stationären

Handel aus. In der Krise, mit den damit einhergehenden Mobilitäts- und Kontakteinschränkungen und veränderten Lieferketten, zeigen sich aber auch die Bedeutung und die Stärke des gewachsenen polyzentrischen Zentrumsystems, der integrierten Nahversorgungslagen ebenso wie die zahlreichen Kölner Wochenmärkte als Stützweiler einer wohnortnahen Grundversorgung. Die übergeordneten Ziele des EHZK erhalten daher besondere Aktualität. Das Leitbild eines feinmaschigen Versorgungsnetzes bietet den Bewohnerinnen und Bewohnern Kölns die Möglichkeit, sich auf kurzem Wege und auf viele verschiedene Standorte verteilt zu versorgen und zeigt damit auch eine höhere Resilienz.

Zur kurzfristigen und mittelfristigen Unterstützung des stationären Handels nach Beendigung der verordneten Schließungen und Kontakteinschränkungen wird nach Ansicht der Verwaltung des Weiteren dem bereits am 13.10.2011 vom Rat beschlossenen **Zentrenbudget** (3712/2011 und 4394/2019) eine wichtige Rolle zukommen. Hierauf wurde für das Jahr 2020 bereits mit der separaten Vorlage (1541/2020) reagiert.

Es ist abzusehen, dass die strukturellen Veränderungen in der Handelslandschaft erst mittelfristig deutlich werden und sich im Straßenbild in Form von veränderten Angeboten und Nutzungen, Filialnetzen sowie einer erhöhten Anzahl an Leerständen abbilden. Daher wird empfohlen, die tatsächlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Handel zu überprüfen sowie die Datengrundlage nach rd. zwei Jahren zu aktualisieren. Durch eine entsprechende Vollerhebung der Handelsbetriebe, Komplementärnutzungen und leerstehenden Ladenlokale soll die Handelsstruktur und das Zentrumsystem überprüft werden. Gleichzeitig ist es in diesem Zusammenhang sinnvoll die digitale Sichtbarkeit bzw. die Verknüpfung von Online- und Offlinekompetenzen des stationären Handels in den Geschäftszentren zu analysieren und zu bewerten.

Eine zunehmend wichtige Rolle zur Stärkung des stationären Handels in den zentralen Versorgungsbereichen spielen Möglichkeiten zur **Erweiterung der Ladenöffnungszeiten**, wenn diese ausschließlich den zentralen Versorgungsbereichen zugutekommen. Der stationäre Handel in den Zentren kann hiermit gegenüber dem Onlinehandel und dem Handel in nicht integrierten Lagen, sowohl innerhalb der Woche als auch im Rahmen von Sonderöffnungen, hier vor allem im Rahmen der gesetzlich zulässigen Sonntagsöffnungen, Marktanteile zurück gewinnen. Aufgrund der Neuerungen des Ladenöffnungsgesetzes (LÖG NRW), hier insbesondere § 6 Abs. 1 LÖG NRW, kann ein öffentliches Interesse an Sonderöffnungen auch darin bestehen, dass diese dem Erhalt der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dienen. Dies ist ebenfalls ein explizites Ziel des aktuellen und des fortgeschriebenen EHZK. Eine gerichtsfeste Argumentation zugunsten bestimmter Zentren benötigt aufgrund der aktuellen Rechtsprechung allerdings weitaus detailliertere und insbesondere fortlaufend zu aktualisierende Analysen, die das Einzelhandels- und Zentrenkonzept allein nicht leisten kann. Der gutachterliche Endbericht wird zukünftig als eine Grundlage zur Bewertung von entsprechenden Anträgen herangezogen werden können. Der Entwicklungsstand der Geschäftszentren, der im Rahmen der Analyse festgestellt wurde, bildet den dafür notwendigen Status Quo zur Beurteilung der weiteren Handelsentwicklung. Die erhobenen Daten sind die Basis für eine regelmäßige, punktuelle Aktualisierung, die bereits seit 2018 im Rahmen einer Kooperation mit dem Geographischen Institut der Universität zu Köln erfolgt. Aus dieser Zeitreihe lassen sich aktuelle Entwicklungstendenzen zum Zustand der jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche ablesen. Diese sind zur Begründung der Anträge der örtlichen Interessengemeinschaften des Handels erforderlich, wenn sich diese auf Sachgrund 3 beziehen sollen. Die Begründungen sind jeweils individuell durch die Antragsteller zu erstellen.

Der **Konsultationskreis Einzelhandel Köln (KEK)** tagt seit der Gründung am 15.12.2015 regelmäßig, i.d.R. monatlich und hat sich als fester Beratungskreis für Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels etabliert, der im Konsens Empfehlungen für Politik und Verwaltung ausspricht (Vorlage 1986/2015). Dieser konnte so einen positiven Beitrag zu einem transparenten und einheitlichen Verwaltungshandeln in allen Ansiedlungsfragen des Einzelhandels leisten. Eine Fortführung des Gremiums wird daher empfohlen.

Die **Projektgruppe Einzelhandelskonzept** hat die Erstellung wie auch die nun vorgelegte Fortschreibung des EHZK kontinuierlich beratend begleitet und damit maßgeblich dazu beigetragen, das Konzept an den Erfordernissen von Planung, Expansion und bestehendem Handel zu orientieren. Die Projektgruppe setzt sich aus einem festen Teilnehmerkreis von verwaltungsinternen und externen

Einzelhandelsexperten zusammen. Dazu gehören Vertreter der Fachämter, der Bezirksregierung, der Kammern und Verbände, Interessensvertretungen des Kölner Handels, Wirtschaftsförderung, Seniorenvertretung sowie des Verkehrsclub Deutschland. Die Projektgruppe tagt anlassbezogen in unregelmäßigen Abständen. Zuletzt wurden dem Kreis die Ergebnisse der Fortschreibung des EHZK präsentiert und Anregungen in die abschließende Konzepterstellung aufgenommen. Der Rat folgt mit seinem Beschluss auch den Empfehlungen der Projektgruppe Einzelhandelskonzept.

Die bisherige Praxis der Umsetzung des EHZK hat gezeigt, dass die konsequente Durchsetzung der Steuerungs- und Ansiedlungsregeln arbeitsaufwendig ist. Da das EHZK als städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB gegenüber Investoren und Eigentümern nicht direkt wirkt, sind zur Durchsetzung seiner Ziele insbesondere zusätzliche Bebauungspläne erforderlich. Auch besteht ein Planungsgebot aufgrund der landesplanerischen Vorgaben. Für die wachsende Stadt Köln ist es daher von hoher Bedeutung, auf der Grundlage des verlässlichen Steuerungsrahmens, den die Fortschreibung des EHZK schafft, mithilfe der Bauleitplanung zügig und zuverlässig Planungs- und Investitionssicherheit auch für die Investoren zu schaffen. Dafür werden von Dez. VI für die Stellenplangesprache zum Haushalt 2022 vier zusätzliche Planerstellen bei 61 angemeldet.

Die Öffentlichkeit wird im Rahmen einer Offenlage nach Verweisungsbeschluss durch den Stadtentwicklungsausschuss in die Bezirksvertretungen im zweiten Quartal beteiligt. Die Träger öffentlicher Belange (TÖBs) sowie Umlandgemeinden werden ebenfalls nach Verweisungsbeschluss durch den Stadtentwicklungsausschuss schriftlich um Stellungnahme zum Entwurf der Fortschreibung des EHZK gebeten.

Die Verwaltung geht davon aus, dass das EHZK einen positiven Beitrag zum Klimaschutz leistet. Es dient auch in seiner Fortschreibung der Sicherung einer wohnortnahen Versorgung und trägt damit maßgeblich zur Stadt der kurzen Wege bei. Das Leitbild einer dezentralen Konzentration trägt darüber hinaus zum sparsamen Umgang mit der knappen Ressource Fläche bei.

Anlagen:

- Anlage 1: Fortschreibung EHZK - wesentliche Kernaussagen (inkl. Zentren- und Standortkonzept, Kölner Sortimentsliste und Steuerungs- und Ansiedlungsregeln)
- Anlage 2: Übersicht über zentrale Versorgungsbereiche und Entwicklungen nach Bezirken

ergänzend zur Kenntnis:

- Anlage 3: Lesehilfe zur Fortschreibung des EHZK
- Anlage 4: Gutachterlicher Endbericht zur Fortschreibung des EHZK

Die umfangreichen Anlagen 2 und 4 werden digital im Ratsinformationssystem der Stadt Köln bereitgestellt.