

Mitteilung des Senats vom 22. November 2022

Zuordnung Standort REWE-Markt im Kalmsweg zum Nahversorgungszentrum Oslebshausen Petition S 20/192

Die Stadtbürgerschaft hat am 14. Juni 2022 auf der Grundlage des 28. Berichts des städtischen Petitionsausschusses vom 10. Juni 2022, Drucksache 20/710 S beschlossen, die Petition S 20/192 dem Senat mit der Bitte um Abhilfe zuzuleiten.

Der städtische Petitionsausschuss ist der Auffassung, dass das Anliegen des Petenten, den REWE-Markt am Kalmsweg im Zentren- und Nahverkehrskonzept der Stadt Bremen (ZNK) dem Nahversorgungszentrum Oslebshausen zuzuordnen, nachvollziehbar und unterstützenswert ist. Ohne die Einbeziehung des REWE-Marktes sieht der Ausschuss die Gefahr, dass durch die geplante Ansiedlung eines Vollsortimenters dem in unmittelbarer Nähe angesiedelten bestehenden Supermarkt die wirtschaftliche Grundlage entzogen wird. Nur durch eine Einbeziehung des REWE-Marktes in die Gesamtbetrachtung lässt sich aus Sicht des Ausschusses eine tragfähige Koexistenz zwischen dem bestehenden Markt und dem geplanten zu errichtenden Markt erreichen.

Der Senat ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen nicht gegeben sind, um der Bitte um Abhilfe bezüglich der Petition S 20/192 nachkommen zu können.

Begründung

Die Stabilisierung und Weiterentwicklung der Stadtteilzentren und der Innenstadt sowie die Sicherung der Nahversorgung in den Quartieren sind erklärtes Ziel der Stadtentwicklung.

Damit dieses Ziel als Rahmen für die bauleitplanerische Praxis Wirkung entfalten kann, bedarf es einer verbindlich beschlossenen kommunalen Konzeption für die Zentrenentwicklung und Sicherung der Nahversorgung. Das Baugesetzbuch sieht hierfür das Instrument des städtebaulichen Entwicklungskonzepts (§ 1 Absatz 6 Nummer 11 BauGB) vor. Das bewährte Konzept aus dem Jahr 2009 wurde aktualisiert und überarbeitet, sodass nun das fortgeschriebene Zentren- und Nahversorgungskonzept (ZNK) vorliegt. Der Beschluss der Bremischen Bürgerschaft dazu erfolgte am 23. Februar 2021.

Das Zentren- und Nahversorgungskonzept soll als politisch gestützter Fachbeitrag eine grundlegende und strategische Arbeitsbasis für die Bauleitplanung und den Stadtentwicklungsprozess der nächsten Jahre bilden. Im Rahmen der Fortschreibung gab es einen intensiven Beteiligungsprozess.

Das ZNK gibt Leitlinien für die Entwicklungen im Einzelhandel und von Standortbereichen vor, welche auf städtebaulichen Begründungen (zum Beispiel Schutz zentraler Versorgungsbereiche) aufgebaut sind und somit die Entwicklungen in einem erforderlichen, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Maße lenken sollen. Die räumlich-funktionale Steuerung der Einzelhandelsstruktur obliegt der Hoheit der Kommune: Durch das Bau- und Planungsrecht

ist sie mit Befugnissen ausgestattet, die Standortwahl von Handelsbetrieben im Sinne gesamtstädtischer gemeinwohlorientierter Grundsätze zu steuern, ohne jedoch Konkurrenzschutz oder Marktprotektionismus zu betreiben. Durch die kommunale Genehmigungspraxis und Bauleitplanung kann die öffentliche Hand aktiv Einfluss darauf nehmen, den für die Bürger:innen sowie Besucher:innen interessanten Nutzungsmix der Innenstadt, in Neben- oder Stadtteilzentren und an Nahversorgungs- und Ergänzungsstandorten dauerhaft zu stabilisieren und auszubauen. Jede Steuerung von Bauvorhaben mittels der Bauleitplanung bedarf einer aus dem Bauplanungsrecht abgeleiteten, sorgfältig erarbeiteten Begründung. Da die Steuerung im Einzelfall auch einen Ausschluss oder eine Einschränkung von Vorhaben bedeuten kann, werden an die Begründung dieses hoheitlichen Handelns bestimmte rechtsstaatliche Anforderungen gestellt. Im Zentrum der kommunalen Steuerungsbemühungen müssen stets raumordnerische oder städtebauliche – also bodenrechtliche – Aspekte stehen, zu denen insbesondere der Schutz zentraler Versorgungsbereiche (ZVB) gehört.

Einer dieser zentralen Versorgungsbereiche ist das Nahversorgungszentrum Oslebshausen, das sich südlich der Bahn entlang der Ritterhuder Heerstraße über die Oslebshäuser Heerstraße bis zum Regine-Hildebrandt-Platz erstreckt. Es umfasst im Wesentlichen die Bereiche, die bereits seit 2009 das Nahversorgungszentrum darstellen, ergänzt um eine Fläche, auf der ein Vollsortimenter eröffnen will (Vorhabenbezogener Bebauungsplan 152). Das Nahversorgungszentrum umfasst dabei die Bereiche nördlich der Oslebshäuser Heerstraße, in denen sich in den letzten Jahren neue Nahversorger und andere Einzelhandelsnutzungen sowie ergänzende Angebote angesiedelt haben, und die Bereiche, die ursprünglich das Zentrum von Oslebshausen südlich der Oslebshäuser Heerstraße inklusive des Regine-Hildebrandt-Platzes, wo der Wochenmarkt stattfindet, darstellten.

Die Nahversorgungszentren sollen eine Versorgungsfunktion für die umliegenden Siedlungsbereiche und Ortsteile wahrnehmen, die über den unmittelbaren Nahbereich hinausgeht. Das Angebot bezieht sich vornehmlich auf die Warengruppe Nahrungs- und Genussmittel sowie Drogeriewaren und wird durch kleinteilige Angebote im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich ergänzt. Eine sinnvolle Begrenzung in ihrer Ausdehnung erfahren zentrale Versorgungsbereiche stets dadurch, dass Flächen, die nicht mehr im unmittelbaren, fußläufig erlebbaren städtebaulich-funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Bereichen eines Zentrums stehen und deren mögliche Entwicklung nicht mehr zur Stärkung des zentralen Versorgungsbereiches als Ganzem beitragen würden, nicht in die zentralen Versorgungsbereiche einbezogen werden sollten. Eine solche Begrenzung eines zentralen Versorgungsbereichs kann zum Beispiel eine städtebauliche Barriere darstellen. Dabei stellt hier der Bahntunnel in Richtung Kalmsweg/Schragestraße/Sander-Center eine städtebauliche Barriere dar.

Das Nahversorgungszentrum stellt als Zentraler Versorgungsbereich konzeptionell eine planerische „Zielebene“ dar. Die Zielperspektive für die Nahversorgung liegt dabei eindeutig auf einer Entwicklung südlich der Bahn und ist damit deutlich besser (auch fußläufig) für die Einwohner:innen aus Oslebshausen erreichbar. In der Tat bestehen, wie vom Beirat genannt, größere Wohnbauflächenpotenziale an der Ritterhuder Heerstraße nördlich der Bahn, ebenso perspektivisch aber auch im südlichen Bereich Oslebshausens. Nördlich der Bahnlinie leben jedoch nur circa 700 der circa 9 000 Einwohner:innen Oslebshausens; dieses Verhältnis wird sich auch zukünftig nicht grundlegend ändern. Die Wohnbevölkerung nördlich der Bahn hat auch ohne Einbeziehung der Fläche des REWE-Markts maximal 700 m Luftlinie zum Nahversorgungszentrum. Der Hinweis auf die schwierige Erreichbarkeit der Flächen nordwestlich der Ritterhuder Heerstraße aus Richtung JVA/SGO/Am Fuchsberg kommend ist wichtig, um die Bemühungen zu stärken hier die Querungsmöglichkeiten für den Fuß- und Radverkehr zu verbessern.

Es gibt zudem die planerische Perspektive einer Verbindung der Einzelhandelsnutzungen im Nahversorgungszentrum mit dem alten Ortskern von Oslebshausen. Dies findet sich auch im IEK Gröpelingen mit der Maßnahme der Umgestaltung der Heerstraßenkreuzung wieder. Die Ausdehnung des Nahversorgungszentrums bis hin zum REWE-Standort wäre dem nicht zuträglich.

Die Fläche des REWE-Markts am Kalmsweg ist städtebaulich nicht integriert und der Markt durch die Ausrichtung nach Norden zudem stärker den Einzelhandels- und Gewerbenutzungen im Bereich Schragestraße (mit dem Sander-Center insbesondere Sander Boulevard) und Kalmsweg zuzuordnen. Der REWE-Markt öffnet sich mit dem Eingang und dem Parkplatz nach Norden in Richtung Sander-Center und nicht nach Süden in Richtung des Bahntunnels beziehungsweise des Nahversorgungszentrums. Die Lage abseits des Schwerpunkts der Wohnnutzungen in Oslebshausen, die Orientierung des Standorts in Richtung Sander-Center, die Lage an der Zubringerstraße zur Autobahn und die Nähe zu weiteren autoorientierten Nutzungen (Autowaschanlage, Tankstelle, TÜV) führt dazu, dass der Standort zusätzlich zu der Bevölkerung Oslebshausens auch maßgeblich autoorientierte Kunden von außerhalb der umliegenden Siedlungsbereiche und Ortsteile anspricht.

Die genannte Fläche an der Schragestraße ist dem Sonderstandort Schragestraße zugeordnet. Sonderstandorte sind in der Zielstellung des ZNK grundsätzlich als Ansiedlungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten (zum Beispiel Möbel, Baumarkt et cetera) vorgesehen. Die Zielperspektive hier ist also, die Sortimente einzuschränken, die primär in den Zentren zu finden sein sollten oder der Nahversorgung dienen. Historisch ist dieser Standort aber so gewachsen wie er heute ist und planungsrechtlich sind auch immer noch unbegrenzt zentrenrelevante Einzelhandelsnutzungen zulässig. Das soll der Bebauungsplan 2525 (Aufstellungsbeschluss 5. November 2020), der im Zusammenhang steht mit der Attraktivitätssteigerung des Bereichs aufgrund der Ansiedlung des Baumarkts auf dem Areal des alten Schlachthofs, ändern. Erweiterungen von bestehenden Nahversorgungsbetrieben waren auch schon auf Basis des gültigen Bebauungsplans 2291 aus dem Jahre 2004 planungsrechtlich nicht zulässig. Bezogen auf die Nahversorgung wurde das Planungsziel aus dem Jahr 2004, nämlich städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, die mit einer weiteren Verlagerung von Einzelhandelsbetrieben für die Versorgung der Oslebshausener Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs an den Rand des Ortsteils verbunden wären (Begründung zum Bebauungsplan 2291, Seite 2), durch das ZNK 2009 und die Fortschreibung des ZNK bestätigt. Der REWE-Markt hat nach ZNK und ebenfalls planungsrechtlich seit 2004 beziehungsweise 2009 (siehe oben) keine Perspektive für eine Erweiterung, hat aber selbstverständlich Bestandsschutz und zum Beispiel sind Modernisierungen ohne Erweiterung der Verkaufsfläche zulässig.