
Diskussionspapier

Stadtentwicklung und Einzelhandel: Anforderungen an eine aktive Stadtentwicklungspolitik zur Stärkung der Zentren und zur Sicherung der Nahversorgung

Beschluss des StGB NRW-Präsidiums vom 21.03.2007

I. Einführung

Die historisch gewachsenen Zentren der Städte oder Gemeinden mit ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Vielfalt sind immer schon vom Einzelhandel geprägt worden. Dem Einzelhandel kommt neben seiner Versorgungsfunktion eine wichtige stadtgestalterische und soziale Funktion zu. Dort wo der Einzelhandel wegbriecht, leidet die Versorgungsfunktion, aber auch die übrigen „Stadtfunktionen“, wie Wohnen, Arbeiten, Kultur und Freizeitgestaltung können massiv beeinträchtigt werden. Die Städte und Gemeinden sind insbesondere mit ihren Zentren und Ortskernen Kristallisationspunkte des Lebens der Menschen. Die Mitte der Städte und Gemeinden spiegelte in der Vergangenheit häufig auch die Mitte des sozialen Lebens ihrer Bürgerinnen und Bürger wieder. Vitale Zentren bilden auch heute noch Identifikationspunkte für ganze Regionen, nicht nur in den Verdichtungsräumen an Rhein und Ruhr, sondern vor allem auch in den überwiegend ländlich strukturierten Regionen in NRW. Diese Rolle verdanken sie unter anderem einem attraktiven Einzelhandelsangebot. Eine Stadtentwicklungspolitik, die die gewachsenen Zentren stärken will, muss deshalb ein Hauptaugenmerk auf die Entwicklung des Einzelhandels lenken.

Neben der stadtprägenden Funktion des Einzelhandels in den städtischen und gemeindlichen Zentren, steht aber auch die reine Versorgungsfunktion des Einzelhandels im Mittelpunkt kommunaler Politik. Hier ist es insbesondere die Nahversorgung, also das auf kurzen – möglichst fußläufigen – Wegen erreichbare Versorgungsangebot für die Bedarfe des täglichen Lebens, das aufgrund einer vielschichtigen Entwicklung in Gefahr geraten ist. Vor dem Hintergrund einer geringer und älter werdenden Bevölkerung wird dies ein Zukunftsthema für viele Städte und Gemeinden sein, das bereits heute auf die konkrete Situation vor Ort ausgerichtete Weichenstellungen erfordert.

Für die Stadtentwicklungspolitik stellen sich mit Blick auf die Entwicklung des Einzelhandels zwei zentrale Herausforderungen: Die Stärkung der städtischen/gemeindlichen Zentren und die Sicherung einer möglichst wohnungsnahen Grundversorgung der Bevölkerung. Zu diesen Zielen sollen nachfolgend Überlegungen angestellt und Handlungsempfehlungen gegeben werden.

II. Aktuelle Entwicklungen im Einzelhandel

Die aktuelle Entwicklung im Einzelhandel stellt die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen. Trotz stagnierender Umsätze ist die Verkaufsfläche in den letzten Jahren erheblich gestiegen. So schätzt der Handelsverband BAG, dass jedes Jahr zwischen 1 und 1 ½ Mio. Quadratmeter Einzelhandelsverkaufsfläche neu geschaffen werden. Der größere Teil des Flächenwachstums in den letzten Jahren hat sich an sog. nicht integrierten Standorten vollzogen. Es existieren Schätzungen, die davon ausgehen, dass bundesweit eine Überversorgung mit Verkaufsflächen von 30 bis 40 % vorliegt. Gleichzeitig verändern sich die Strukturen im Einzelhandel in rasantem Tempo. So führen der intensive Wettbewerbsdruck im Einzelhandel selbst, strukturelle Veränderungen bei den

Lieferanten und das Erstarken neuer Vertriebsformen (Online-Handel, FOC) zu einem Trend zu immer größeren Einheiten und zu einer Verdrängung traditioneller, inhabergeführter Einzelhandelsbetriebe durch Filialen großer Konzerne. Ein besonders intensiver Preiswettbewerb herrscht im Lebensmitteleinzelhandel. Dieser führt zu einem stetigen Anwachsen der Marktanteile der Discounter. Kleinere Lebensmittelmärkte müssen unter diesem Druck oftmals aufgeben. Hieraus erwachsen ernsthafte Gefahren für die Nahversorgung der Bevölkerung.

Problematische Wettbewerbssituationen ergeben sich auch zwischen sog. „Grüne Wiese-Projekten“ und Standorten in gewachsenen Zentren. Dabei kommen den Standorten in nicht integrierten Lagen vielfach Wettbewerbsvorteile zugute, die in zentralen Lagen kaum kompensiert werden können. Dazu zählen die gute Erreichbarkeit mit dem PKW, das günstige Stellplatzangebot, die niedrigeren Immobilienpreise und u. U. eine konfliktfreiere Nachbarschaft. Ein Standortwettbewerb besteht aber nicht nur zwischen den Zentren und der Grünen Wiese, sondern mit der wachsenden Zahl innerstädtischer Einkaufszentren auch zwischen diesen modernen Zentren und den verbleibenden gewachsenen Einzelhandelslagen, wenn diese Einkaufszentren nicht mit der übrigen Innenstadt vernetzt sind und in sich abgeschottete „Verkaufsinseln“ bilden.

Die Einzelhandelslandschaft wird in der Zukunft darüber hinaus von der demographischen Entwicklung geprägt. So wird der Kaufkraftverlust in Regionen mit negativ demographischer Entwicklung den Druck auf die Strukturen der Nahversorgung weiter erhöhen. Gleichzeitig wird aber mit dem demographischen Alterungsprozess der Anteil der Menschen steigen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind und daher zumindest für die Grundversorgung auf ein ausreichendes wohnungsnahes Einzelhandelsangebot angewiesen sein werden.

III. Auswirkungen der Veränderungen im Einzelhandel auf die Stadtentwicklung

Erkennt man die besondere Funktion des Einzelhandels gerade im Hinblick auf die Stadtentwicklung in den Zentren der Städte und Gemeinden an, muss die kommunale Politik auf die rasanten Veränderungen in den Strukturen des Einzelhandels angemessen reagieren. Die Auswirkungen der oben beschriebenen Veränderungen in der Einzelhandelslandschaft auf eine nachhaltige Stadtentwicklung liegen auf der Hand. Kaufkraftverluste in den zentralen Lagen durch Kaufkraftabflüsse an nicht integrierte Standorte, demographische Veränderungen und neue Vertriebsformen wie der Online-Handel und die Factory Outlet Center schwächen die Zentren als Einzelhandelsstandorte. Sog. „Trading down“-Effekte und wachsende Leerstände schaden den städtischen und gemeindlichen Zentren nicht nur als Einzelhandelsstandorte, sondern führen auch zu nachteiligen Effekten für die sonstigen Stadtfunktionen. Die Abwanderung von Einzelhandelsbetrieben entwertet die Zentren auch als Standorte für Dienstleistungen und Gastronomie und als Wohnstandort.

Insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden ist der Druck auf die Strukturen der Nahversorgung von besonderer Bedeutung. Vollsortimente anbietende Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels gehen heute von einer durchschnittlichen Verkaufsfläche von 1.200 qm und einer noch notwendigen Mantelbevölkerung von 5.000 bis 6.000 Personen in ihrem Einzugsbereich aus, um ein wirtschaftliches Angebot machen zu können. Solche Angebote existieren bereits heute in vielen kleinen Gemeinden und Ortsteilen nicht mehr. Untersuchungen zeigen, dass in Nordrhein-Westfalen bereits 17 % der Bevölkerung des Landes von einer unzureichenden Lebensmittelnahversorgung betroffen sind. Bezogen auf die Gemeindefläche gelten heute durchschnittlich 29 % der Gemeindeflächen als unterversorgt. Betroffen sind vor allem kleinere Gemeinden, aber auch kleinere Stadtteile mit geringer Siedlungsdichte. In Kommunen mit schrumpfender und älter werdender Bevölkerung wird sich dieses Problem in den nächsten Jahren deutlich verschärfen, wenn nicht wirkungsvoll gegengesteuert werden kann.

IV. Handlungsoptionen für die Städte und Gemeinden

1. *Konsequente Nutzung des städtebaurechtlichen Instrumentariums*

Das städtebaurechtliche Instrumentarium für die Steuerung des Einzelhandels ist in den letzten Jahren verbessert worden. So wurde u.a. mit § 34 Abs. 3 BauGB eine neue Zulässigkeitsvoraussetzung für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich geschaffen, die darauf abzielt, zentrenschädliche Einzelhandelsvorhaben in diesen Gebieten zu verhindern. Mit der zum 01.01.2007 in Kraft getretenen Novelle des BauGB wird auf der planerischen Seite eine Möglichkeit geschaffen, mit einem einfachen Bebauungsplan bestimmte Nutzungen im bis dahin unbeplanten Bereich auszuschließen. Darüber hinaus bieten die Möglichkeiten der planerischen Feinsteuerung nach der Baunutzungsverordnung für den Geltungsbereich von Bebauungsplänen die Möglichkeit, die Ansiedlung von Einzelhandelsprojekten sortimentspezifisch zu steuern.

Das zentrale Instrument zur Steuerung großflächiger Betriebe und Einkaufszentren ist § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung. Die Vorschrift stellt eine sachgerechte und flexible Möglichkeit dar, auch im Einzelfall angemessene Lösungen für Standortentscheidungen für den Einzelhandel zu treffen. Dieses Instrument steht jedoch dort nicht zur Verfügung, wo alte Bebauungspläne den aktuellen Vorschriften nicht angepasst werden. Hierauf sollten die Städte und Gemeinden nach Möglichkeit hinwirken.

2. *Zentrenkonzepte*

Die Sicherung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, einschließlich ihrer räumlichen und funktionalen Festlegung, ist eine Kernaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Gemeinde, die dieser Aufgabe gerecht werden und die Entwicklung des Einzelhandels in ihrem Gemeindegebiet nachhaltig steuern möchte, ist auf ein schlüssiges Zentrenkonzept angewiesen. Ein räumlich-funktionales Zentrenkonzept auf der Basis eines fundierten Einzelhandelsgutachtens ist nicht nur eine politische Grundlage für die strategische Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung durch die Kommune, sondern macht auch das städtebaurechtliche Instrumentarium erst effektiv einsetzbar. So können diese Konzepte bei der Beurteilung von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB die Prüfung im Einzelfall erheblich erleichtern. Auch die Handhabung des interkommunalen Abstimmungsgebotes gem. § 2 Abs. 2 BauGB im Hinblick auf die Auswirkungen von Vorhaben auf die zentralen Versorgungsbereiche und die neu geschaffene Möglichkeit zum Ausschluss bestimmter Nutzungen in § 9 a BauGB wird erleichtert, wenn die Gemeinde auf ein schlüssiges Zentrenkonzept zurückgreifen kann. Gleiches gilt für die planerische Feinsteuerung nach der Baunutzungsverordnung. Insbesondere sortimentspezifische Festlegungen können mit der Definition einer ortsspezifischen Liste der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente rechtssicherer erfolgen, wenn die Gemeinde sich in ihrer Abwägung auf ein schlüssiges Zentrenkonzept stützen kann.

Die Bedeutung von Zentrenkonzepten für die innergemeindliche Standortsteuerung wird noch zunehmen, wenn die derzeit diskutierte Novelle des § 24 a LEPro zur landesplanerischen Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten in Kraft treten wird. Diese Novelle wird als zentrale Steuerungskategorie die von den Gemeinden räumlich und funktional festzulegenden zentralen Versorgungsbereiche beinhalten, auf die der großflächige Einzelhandel mit zentrenrelevanten Kernsortimenten ausgerichtet werden soll. Spätestens mit dem Inkrafttreten dieser Regelung sollten die Gemeinden entsprechende Festlegungen treffen.

Zentrenkonzepte sind keineswegs Abwehrplanungen. Sie sind vielmehr auch die Basis dafür, dass die Gemeinde Standortangebote machen kann, die die städtebaulichen Ziele des Konzeptes verwirklichen und gleichzeitig für die Betreiber wirtschaftlichen Erfolg versprechen. Um Zentrenkonzepte erfolgreich zu erarbeiten und umzusetzen ist ein intensiver Dialog mit den betroffenen Betreibern und deren Verbänden von Beginn an wichtig. Für den Erfolg sind weiterhin eine Beteiligung der IHK und Handwerkskammer, der Nachbargemeinden und der Öffentlichkeit sowie eine möglichst breite Mehrheit für den abschließenden Ratsbeschluss von großer Bedeutung.

3. Regionale Einzelhandelskonzepte/interkommunale Zusammenarbeit

Die nachhaltige Steuerung der Einzelhandelsentwicklung ist nicht nur eine innergemeindliche Aufgabe, sondern erfordert eine möglichst enge Kooperation der Städte und Gemeinden in einer Region. Noch mehr als bisher sollte deshalb versucht werden, die interkommunale Abstimmung in Form von regionalen Einzelhandelskonzepten zu betreiben. Regionale Einzelhandelskonzepte können einen wichtigen Beitrag zur Auswahl richtiger Standorte, zur zentren- und regionalverträglichen Dimensionierung von Vorhaben und zur Sicherung der Nahversorgung leisten. Zudem kann mit regionalen Konzepten ein Beitrag zur Kaufkraftbindung in der Region geleistet werden.

Die Schwierigkeiten mit regionalen Einzelhandelskonzepten in der bisherigen Praxis beruhen nicht zuletzt auf ihrer mangelnden Verbindlichkeit. Der gefundene regionale Konsens hält oftmals einer ernsthaften Belastungsprobe im Lichte konkreter Investitionsabsichten nicht stand. An dieser Stelle ist es erforderlich, dass die Regionalplanung für die notwendige Verbindlichkeit sorgt, z. B. indem die Inhalte regionaler Einzelhandelskonzepte in den Regionalplan übernommen werden. So könnte der prinzipielle Vorrang interkommunaler Zusammenarbeit vor staatlicher Steuerung verwirklicht werden.

4. Neue Instrumente

Stadtentwicklungspolitik zur Sicherung einer ausreichenden Einzelhandelsversorgung ist nicht nur eine kommunale öffentliche Aufgabe. Auch die privaten Akteure leisten zum Erhalt der erforderlichen Strukturen wichtige Beiträge. So wie die Städte und Gemeinden von einem florierenden Einzelhandel profitieren, so sichern attraktive, lebendige Innenstädte und Ortskerne bzw. Stadt- und Ortsteile dem Einzelhandel Erwerbchancen und Entwicklungsperspektiven. Handel und Kommune sind daher aufeinander angewiesen. Privates Engagement fand in der Vergangenheit oftmals seinen Ausdruck in privaten Initiativen, deren Schwerpunkt im Bereich des Stadtmarketings lag. Bei allem Erfolg, der diesen Initiativen in Teilen beschieden war, klagten die Beteiligten jedoch häufig über die mangelnde Bereitschaft zur Mitwirkung – bei gleichzeitiger Mitnahme der Vorteile der Aktivitäten (Trittbrettfahrerproblem) – und über organisatorische und finanzielle Schwierigkeiten eines auf Freiwilligkeit beruhenden Engagements.

Vor diesem Hintergrund kann das Instrument der „Business-Improvement-Districts“ eine sinnvolle Ergänzung der Handlungsoptionen vor Ort sein. Damit würde die Möglichkeit geschaffen, privates Engagement mit einem verbindlichen organisatorischen und finanziellen Rahmen auszustatten. „Business-Improvement-Districts“ können z. B. ein Weg sein, Standortnachteile einer gewachsenen innerstädtischen Einzelhandelslage gegenüber Einkaufszentren in integrierten und nicht integrierten Lagen auszugleichen. Die Immobilieneigentümer und Einzelhändler vor Ort sollten im Verbund mit Gastronomie und Dienstleistern prüfen, welchen Beitrag sie aus eigener Kraft und durch gemeinsames Handeln leisten können, um gewachsene Handelsla-

gen so lange wie möglich zu stabilisieren.

5. *Neue Wege in der Nahversorgung*

Die städtebaurechtlichen Steuerungsmöglichkeiten können über die wirtschaftlichen Zwänge im Bereich der Nahversorgung ebenso wenig hinweghelfen wie verbesserte Marketingstrategien oder die Business-Improvement-Districts. Deshalb müssen dort, wo die Nahversorgung bedroht ist, neue Wege beschritten werden, um nach dem Rückzug klassischer Einzelhandelsbetriebe eine ausreichende Versorgung anbieten zu können. Der Rückzug des Einzelhandels wird oftmals begleitet vom Wegbrechen weiterer Dienstleistungen, wie etwa Post, Sparkasse, Ärzten, soziale und Verwaltungsdienstleistungen.

Verschiedene Initiativen zeigen, dass aus einer Bündelung dieser Leistungen, die für sich alle nicht lebensfähig wären, unter einem Dach, u. U. ein neues Angebot geschaffen werden kann, das ein akzeptables, zielgruppengerechtes Grundversorgungsangebot gewährleistet. Weitere Möglichkeiten stellen mobile Einzelhandelsangebote dar. Neue Betreiberkonzepte (CAP, Markant) für kleinere Lebensmitteläden können ebenfalls Möglichkeiten darstellen, dem Rückzug des Einzelhandels aus der Fläche zu begegnen.

V. **Anforderungen an Bund, Länder und Dritte**

Das Land ist in der Pflicht, den Kommunen einen adäquaten landes- und regionalplanerischen Rahmen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist einerseits der kommunalen Planungshoheit durch einen weitestgehenden Vorrang (inter-)kommunaler Konzeptionen vor staatlicher Steuerung Rechnung zu tragen. Andererseits bedarf es insbesondere zum Schutz der städtischen und gemeindlichen Zentren einer planerischen Vorgabe zugunsten der integrierten Standorte und der funktional zentrenadäquaten Dimension einzelner Vorhaben.

Einzelhandel schafft nicht nur Attraktivität sondern ist auch seinerseits auf attraktive, lebendige, sichere und gut erreichbare Städte und Gemeinden angewiesen. Der Bund und das Land müssen deshalb über den Einzelhandel hinaus ihr Engagement in der Städtebauförderung und der Verkehrsfinanzierung aufrecht erhalten und wenn möglich ausbauen, statt es zurückzufahren.

Das Land sollte die Ermächtigung in § 171f BauGB umsetzen und eine gesetzliche Grundlage für Business-Improvement-Districts schaffen. Auf dieser Basis sind neben den Einzelhändlern auch die Eigentümer von einzelhandelsgenutzten Immobilien dazu aufgerufen, einen aktiven Beitrag zu einer die Zentren stärkenden Entwicklung zu leisten. Vitale Zentren sichern auch die Werthaltigkeit der dort gelegenen Immobilien. Betroffene Eigentümer sollten deshalb sorgfältig prüfen, ob Nutzungsmöglichkeiten im Sinne einer langfristigen und nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik nicht gegenüber den oftmals an kurzfristigen Verwertungserfolgen orientierten Optionen zu bevorzugen sind.

Eine Einzelhandelsentwicklung, die die gewachsenen Zentren stärkt und die Nahversorgung sichert, ist trotz aller Steuerung letztlich vom Verbraucherverhalten abhängig. Die Erarbeitung von Zentrenkonzepten und die damit verbundene Diskussion um die Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung sollten unter Beteiligung einer möglichst breiten Öffentlichkeit erfolgen, um auch bei den Bürgerinnen und Bürgern die Bereitschaft zum Einsatz ihrer „Marktmacht“ zur Verwirklichung der Entwicklungsziele zu fördern.