

Das Fundament solider Einzelhandelssteuerung:

Aktuelle Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

(Vortragskurzfassung mit → Folien / K. Klein, Regensburg)

Ziel des Vortrags ist, die Einzelhandelssteuerung sowohl aus der Perspektive des Handels als auch der aktuellen Stadtentwicklung zu betrachten. Darin eingebettet ist die Erstellung eines kommunalen Einzelhandels-/Zentrenkonzepts. Dieses wird einer Wirkungsanalyse unterzogen und daraus Folgerungen für eine Weiterentwicklung und Stringenz der Handhabung abgeleitet (vgl. → 0 Fragestellungen). Konzept und insbesondere die Wirkungsanalyse (Kap. 4) sowie die Empfehlungen (Kap. 5) lehnen sich an bzw. sind übernommen aus **Anders, S. (2021)** (vgl. → 7 Quellenangaben).

1 Die Betrachtung des Stellenwerts des Einzelhandels für die Stadt im Wandel beginnt mit der Herausbildung der Betriebsformen (→ 1.1 Polarisation..). Je nach verfolgtem Handelskonzept (Sortiment, Preis, Andienung, etc) werden geeignete Standorte gesucht und es entwickelt sich ein primäres und sekundäres Handelsnetz. Innerhalb einer größeren Stadt besteht das primäre Handelsnetz aus einer hierarchischen Abfolge von Standortagglomerationen, die als Zentren auch eine funktionale Gliederung des bebauten Raums bewirken. Dabei übernehmen sie neben der Versorgung auch Funktionen der Identifikation, Orientierung und Kommunikation für die jeweilige Bevölkerung im Einzugsgebiet (→ 1.2 Standortsysteme.). Ergänzend wirkt das verkehrsorientierte sekundäre Handelsnetz für den „rationalen“ Einkauf an nicht-integrierten Lagen.

Die Digitalisierung ermöglicht neue, z.T. direkte Beziehungen zwischen Herstellern und Konsumenten (→ 1.3 Wertschöpfung ..) sowie die Entstehung von intermediär agierenden Plattformökonomien. Für den stationären Einzelhandel erhöht sich die Wettbewerbsintensität, verringert sich der Ertrag pro Verkaufsfläche. Diese Entwicklung erfasst insbesondere Branchen, welche als Zentren-bildend gelten, aber auch jene mit Standorten in nicht-integrierten Lagen (→ 1.4 Marktanteilsprognose ..). Begleitend dazu verändert sich auch die Kanalwahl der Konsumenten (→ 1.5 Markenkauf) zu Lasten des stationären Einzelhandels. Ergänzend ist anzumerken, dass große Sportartikelhersteller jenen inhabergeführten Schuhfachhandel auslisten, der keine entsprechenden Bestellplattformanschlüsse vorweist.

Bilanzierend ergibt sich: Die überkommene Standortstruktur gerät durch den Online-Handel unter Druck. Dabei verliert die Innenstadt an Betrieben und büßt Handelsfläche ein. Stadtteilzentren erleiden Einbußen bei Zentren-relevanten Sortimenten. FMCG-Betrieben, welche die flächendeckende Versorgung sichern, fehlen oft notwendige Erweiterungsflächen in integrierten Lagen. Unter Druck geratene Branchen sehen sich gezwungen, ihre Standortwahl zu überdenken und die Online-Affinität des Einzugsgebiets in ihr Handelskonzept zu integrieren, sind aber insgesamt weniger standorttreu. Diese zunehmende Flexibilität muss eine solide Einzelhandelssteuerung in ihrer Konzeptentwicklung mit berücksichtigen (→ 1.6 Handelsentwicklung ..).

2 Eine Steuerung des Einzelhandels kann nur erfolgreich sein, wenn sie in Einklang mit den Leitideen und Strategien der Stadtentwicklung steht. Zum Leitbild der Europäischen Stadt, wie es in der *Leipzig-Charta* formuliert ist, bekennen sich immer mehr Städte (→ 2.1 Leitbild ...). Die darin angestrebten Teilziele der grünen, gerechten und produktiven Stadt setzen für jede Teilplanung vernetztes Denken voraus. Dies gilt auch für die Entwicklung eines Einzelhandelskonzepts. Eine Begründung für dessen Steuerung ist mit Bezug zur bestehenden und gegenwärtigen Entwicklung der Planungs-Gesetzgebung dargelegt (→ 2.2 Strategische ...).

Die Parallelisierung von Stadtentwicklung und Einzelhandelssteuerung ergibt sich auch aus dem diesbezüglichen Rechtsrahmen (vgl. → 2.3 Rechtsrahmen). Richtungsweisend ist die Gesetzgebung des Bundes, die auf Länderebene differenziert wird. Jedoch haben die Kommunen die Planungshoheit und damit die Verpflichtung zur Bauleitplanung. Die darauf basierende Einzelhandelssteuerung muss

dementsprechend auf individuellen, die Verhältnisse und Bedürfnisse der jeweiligen Kommune berücksichtigenden Konzepten beruhen. Daraus werden Maßnahmen und Planungen abgeleitet, welche einen Rahmen setzen (z.B. Bauleitplanung), direkt auf den Einzelhandel wirken (z.B. Ausweisung von Sondergebieten) oder indirekte Wirkung entfalten (z.B. Verbesserung der Aufenthaltsqualität) (→ 2.4 Stadtentwicklung ...).

3 Einzelhandelskonzepte werden auf der gesamtstädtischen Ebene unter Beachtung stadtentwicklungspolitischer Zielvorstellungen entwickelt. Sie legen eine grundsätzliche Strategie für die künftige räumliche Einzelhandels- und Zentrenentwicklung einer Kommune fest. Daraus ergeben sich einerseits für die Verwaltung Leitlinien für den Umgang mit Einzelhandelsvorhaben und deren Beurteilung, andererseits aber auch für den Privatsektor Planungs- und Investitionssicherheit (vgl. → 3.1 Einzelhandelskonzept...). Die gesamtstädtische Zielrichtung verfolgt damit ein Aufgabenfeld der Wirtschaftsförderung. Auf der Ebene innerstädtischer Teilräume zielen die planerischen und steuernden Eingriffe in die Standort-, Zentren- und Raumentwicklung sowohl auf den Handel (Bestand, Ausstattung) als auch auf die Stadtplanung (Sicherung Grundversorgung, nachhaltige Stadtentwicklung).

In seiner Untersuchung hat **Anders** eine Vielzahl von Einzelhandelskonzepten miteinander verglichen und die ihnen gemeinsamen Bausteine formuliert (→ 3.2 Einzelhandelskonzept ..). Sie sind in dem Schema 3.3 (→ Einzelhandelskonzept – Teilbausteine) weiter untergliedert. Im Vortrag selbst werden nur zwei Aspekte näher beleuchtet, die unter dem vorgegebenen Titel der „soliden“ Steuerung wichtig scheinen: der Beteiligungs-/Abstimmungsprozess und das Zentrenkonzept.

Der Beteiligungs- und Abstimmungsprozess wird in einem Arbeitskreis unter Moderation des beauftragten Gutachterbüros durchgeführt. Dabei liegt zu Beginn das Augenmerk auf Zielvorgaben, Arbeitsschritte und angestrebte Inhalte hinsichtlich Vollständigkeit, Konsistenz und Angemessenheit. Im Verlauf der Bearbeitung werden Zwischenergebnisse diskutiert und auf Konformität überprüft. Bei der Arbeit am Endbericht stehen insbesondere die Feststellung der Transparenz der Schlussfolgerungen, die Praktikabilität der Handlungsempfehlungen sowie die geeignete Kommunikation der Ergebnisse und Zielsetzungen an die Adressaten im Vordergrund.

Folie 3.4 (→ 3.4 Zentrenkonzept) zeigt zum einen die zu behandelnden Standortbereiche, untergliedert in zentrale Versorgungsbereiche in integrierter Lage sowie weitere Standortkategorien, denen bestimmte Einzelhandelsausstattungen und Funktionen zugeordnet werden, z.T. auch mit Standorten in nicht-integrierter Lage. Zum anderen ist ein strukturiertes Vorgehen bei der Aufstellung des Konzepts beschrieben. Wesentliche Hinweise betreffen vor allem die zentralen Versorgungsbereiche und der Notwendigkeit ihrer parzellenscharfen Abgrenzung bei gleichzeitiger Beachtung möglicher Entwicklungspotenziale. Ein weiterer Schwerpunkt behandelt die Ausgestaltung der Sortimentsliste. Hier ist insbesondere abzuwägen, ob eine Bestandsfestschreibung beabsichtigt wird oder mit ihrer inhaltlichen Ausgestaltung auch eine planerische und strategische Perspektive verbunden ist, um städtebauliche Ziele und Entwicklungen im Rahmen der Bauleitplanungen festzuschreiben zu können.

Damit das Einzelhandelskonzept als Fundament für eine solide Einzelhandelssteuerung taugt, muss die Konzepterstellung transparent und undogmatisch erfolgen. Dabei sind die übergeordneten Zielsetzungen den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune anzupassen. Die in ihm enthaltenen Planungen, Maßnahmen und Handlungsanweisungen müssen einerseits eine Orientierung ermöglichen, andererseits aber auch – soweit absehbar – zukünftige Entwicklungen in den Blick nehmen und nicht verhindern. Ein fertig gestelltes Konzept ist vom zuständigen Gremium zu beschließen und dann in der Bauleitplanung zu verankern.

4 Ob ein Einzelhandels-/Zentrenkonzept ein solides Fundament zur Einzelhandelssteuerung bietet, kann seriös nur nach einer Wirkungsanalyse beantwortet werden. **Anders** (2021) hat diese durchgeführt. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf seinen Ergebnissen. Einschränkungen bzgl. der

Gültigkeit der Aussagen müssen hinsichtlich der wechselnden Stichprobengrößen sowie des Erhebungszeitraums (bis 2017) gemacht werden. Im Vortrag werden drei Fragestellungen aufgegriffen:

- Lenkung von Ansiedlungsbegehren in städtebaulich erwünschte Lagen,
- Steigerung der Gesamtattraktivität einer Kommune,
- Stabilisierung der Innenstadt.

Die Standortsteuerung gelingt insofern, als die untersuchten genehmigten Vorhaben (n=161) mehrheitlich in Zentren angesiedelt werden konnten, zu fast einem Drittel aber auch in städtebaulich nicht integrierten Lagen. 80 % der Fälle sind mit den Vorgaben des Zentrenkonzepts vereinbar, in 20 % weicht die Genehmigung allerdings von den Leitlinien des Einzelhandelskonzepts ab.

Bei der Betrachtung des Steuerungseffekts auf die gesamtstädtische Einzelhandelsentwicklung fällt die Bilanz gemischt aus (vgl. → 4.1 Steuerungsergebnisse ..., Abb. 112/113). Zwar nimmt für Typ A (n=123) die Gesamtverkaufsfläche der Kommune im Betrachtungszeitraum deutlich zu. Jedoch ergibt sich für diesen Typ (n=109) kein signifikanter Effekt bei Berechnung der Einzelhandelszentralität.

Auf den ersten Blick deutlich positiver zeigen sich die Effekte für den Standortraum Innenstadt (Abb. 114-116). Hier nehmen für den Typ A sowohl die Gesamtfläche (n=76) als auch die Branchen Bekleidung (n=40) und Multimedia (n=36) die Verkaufsflächen mit zunehmender Steuerungsdauer zu. Allerdings ergibt sich ein Drittsteuerungseffekt, den **Anders** über eine multiple Regressionsanalyse nachweist: die positive sozioökonomische Dynamik im Betrachtungszeitraum.

Die weiteren Folien geben Einblicke in die qualitative Bewertung der Steuerungskraft durch die anwendende/umsetzende Verwaltung (→ 4.2 Planung: ...) sowie die Außenbewertung eines Einzelhandelskonzepts durch verschiedene Akteure jenseits der Verwaltung (→ 4.3 Sonstige Akteure – positive ...) und (→ 4.4 Sonstige Akteure – Kritikpunkte ..).

Eine zusammenfassende Beurteilung der Steuerungskraft von Einzelhandelskonzepten könnte qualitativ als neutral bis schwach positiv angenommen werden. Um dieses Ergebnis überhaupt zu erreichen, muss das Konzept verbindlich sein. Rechtskräftige Wirkung entfaltet es nur bei Aufnahme in den Bebauungsplan. Deutlich wird, dass mit zunehmender Handhabungsdauer die Steuerungseffekte erheblich gesteigert werden können. Dabei ist aber auch der Spagat zu meistern zwischen – einerseits einer gewissen Stringenz in der Anwendung (also keine Abhängigkeit von Machtkonstellationen vor Ort), - andererseits aber auch eine der rasch voranschreitenden Handelsentwicklung angepasste Flexibilität.

5 Die abschließenden Folien (→ 5.1 Empfehlungen, .. → 5.2 Empfehlungen ..) behandeln Verbesserungsvorschläge nach **Anders** mit eigenen Ergänzungen. Dabei steht das Grundverständnis im Vordergrund, mit dem Einzelhandelskonzepte erstellt und angewendet werden sollten. Es geht nicht um rechtliche oder methodische Hinweise. Eine Erkenntnis betrifft die Motivationslage von Kommunen, die berücksichtigt werden sollte. Sie ist eng verknüpft mit den jeweiligen spezifischen Rahmenbedingungen. So sollten z.B. Kommunen mit negativem Entwicklungsprofil weniger auf Expansion, vielmehr auf eine qualitative Entwicklung setzen. Eine andere widmet sich der notwendigen Flexibilität der Handhabung von Gesetzesvorgaben. Selbst bei einer gleichbleibenden Bevölkerung sollte dem Handel ein Anpassen seiner Verkaufsflächen an die zeitgemäße Entwicklung seiner Verkaufsfläche ermöglicht werden. Hier müsste für einschlägige Fälle § 11 (3) (Satz 4, Nachweis der Atypik) stärker herangezogen werden. Insgesamt gilt es, innovative Entwicklungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Handels stärker zu berücksichtigen. Hinweise für einen Handlungsbedarf könnten Kommunen durch ein Monitoring und eine kontinuierliche Evaluation der Entwicklung erhalten.

6 Folie 6 (→ Bausteine .) fasst die Ergebnisse der Kapitel 1 – 4 zur Beantwortung der übergeordneten Fragestellung nach einer soliden Einzelhandelssteuerung noch einmal zusammen.