

Wandel im Handel(n)

Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene

Jürgen Evert, Technischer Beigeordneter der Stadt Lünen

REHK für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche

– Ziele für die nächsten Jahre

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zuerst Ihnen, sehr verehrter Herr Klems, Dank für die Anerkennung unserer IKZ-Arbeit, die in Ihrem Vortrag zu spüren war.

Diese Anerkennung muss ich allerdings dem Verband und den Kammern 1 : 1 zurückgeben: Ohne Herrn Wollrath, Herrn Panne, Herr Dabringhaus, Herrn Dr. Schulte, aber auch ohne das Regierungspräsidium mit Herrn Fröhlich und Herrn Palm und ohne das MSWKS mit Herrn Dr. Hatzfeld, um nur einige der nicht kommunalen Protagonisten zu nennen – wäre die IKZ nie zu dem Ergebnis eines Regionalen Einzelhandelskonzeptes gekommen.

Herzlichen Dank dafür, herzlichen Dank auch für die erklärte Bereitschaft zum Weitermachen.

Um's Weitermachen soll es auch in meinem Vortrag gehen: „Ziele für die nächsten Jahre“.

Wer Ziele bestimmen will, muss wissen, wo er steht. Zunächst die Ausgangslage also („wo stehen wir heute?“)

Wir verfügen über ein Regionales Einzelhandelskonzept mit einer etwas sperrigen Bezeichnung, das REHK „für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“.

Der (mittlerweile) geschichtliche Hintergrund für diese Titulierung:

die Entstehung unseres REHK war durch Ex- und Implosionsvorgänge geprägt, die räumliche Abgrenzung changierte während der Erarbeitung, der Raum fand sich mit Schmerzen, höflich gesagt.

Mal war es so, dass eine Gebietskörperschaft am Rande abbröckelte, weil eine einseitige Bindung an den regulierten Raum mit Blick auf die angeblich „freien Nachbarn“ nicht akzeptiert wurde. Und dies Abbröckeln schuf neue Randgemeinden, was dann implosionsartigen Charakter hatte. Andererseits war es dann so, dass auch weiter entfernte Städte, wie die Turflon-Standortgemeinde durch Beitritt ihre Zuverlässigkeit bekundete, was den Akteuren des REHK-Gedankens von verschiedenen Seiten die Bezeichnung „Kampfgemeinschaft der Saturierten“ einbrachte und zu mancher Vergrößerung des Raums führte. Das hatte dann den Explosionscharakter.

Am Schluss war aber dann doch ein ordentlicher Planungs- und Verständigungsraum aus 19 Städten entstanden: im Norden Datteln, Selm, Werne, im Osten die Stadt Werl, im Westen Bochum und im Süden Hagen und zwischen allen: Dortmund als größtes Oberzentrum im Raum.

Der Hintergrund für dieses Zusammenfinden war neben dem nötigen Problemdruck eine funktionierende IKZ, die als Kernraum schon in den 80iger Jahren und in diesem Zuschnitt seit Ende der 90iger Jahre kooperiert, und zwar bei:

- Verkehrsfragen (wie beispielsweise die Entwicklung des Regionalflughafens Dortmund-Wickede)
- großen Entwicklungsprojekten wie 3 do, XSCAPE Castrop-Rauxel oder NewPark Waltrop/Datteln
- bei Wohnungsmarktfragen und Fragen der Siedlungsentwicklung
- und eben auch: bei Einzelhandelsfragen

Die Sitzungen der Interkommunalen Zusammenarbeit finden etwa 4 x im Jahr an wechselnden Orten statt, sie werden vorbereitet und protokolliert von einer kleinen Geschäftsstelle, die die Stadt Dortmund vorhält, und sie werden seit einigen Jahren von Planungsdezernenten aus dem Dortmunder Umland geleitet.

Die Sitzungen der IKZ sind Verwaltungstreffen. Sie dienen dem Informations-austausch, dem Herstellen von Meinungsbildern und überhaupt der Kontaktpflege zwischen Kollegen. Verbindliche Aktionen für die Herkunftsstädte entstehen nur durch gemeinsame Vorbereitung in der IKZ, Beratung in den Beschlussgremien der Städte mit entsprechender Autorisierung ihrer Vertreter.

So ist auch die Verabredung entstanden, sich stärker bei regional bedeutsamen Einzelhandelsprojekten abzustimmen. Nach mehrjähriger Vorarbeit kam es zur Kooperationsverpflichtung im Juni 2001.

Die Essentials der Kooperation sind im Wesentlichen drei Punkte:

1. Miteinander reden, wenn sich eine Ansiedlung abzeichnet.
2. Das miteinander erarbeitete Gutachten als Beurteilungsbasis heranziehen.
3. Die im Konsens gefundenen Ergebnisse auch umsetzen.

Zum ersten Punkt: „Miteinander reden“

Ziel ist die gegenseitige Information über Einzelhandelsvorhaben mit überörtlicher Bedeutung. Die Information muss von der Initiativgemeinde gegenüber den Kommunen erfolgen, die vom Vorhaben betroffen sind. Das müssen nicht immer alle anderen achtzehn Kommunen sein. Den Maßstab der Betroffenheit gibt das vorgelegte REHK mit seinen Methoden ab. Da gibt es ein in Einzelschritte zerlegtes, programmiertes Beurteilungsverfahren, das deutlich macht, was in welchem Kreis abstimmungsbedürftig ist. Damit wird auch klar, dass es keine

Entscheidungsinstitution „IKZ“ gibt, sondern einen bei jedem Ansiedlungsprojekt anders zugeschnittenen Gesprächskreis von betroffenen Kommunen. Der Zeitpunkt für die Information der betroffenen Nachbarn ist nicht bei einem Gerücht, sondern bei Vorlage einer Bauvoranfrage bzw. eines Bauantrages. Und das Ziel des Gespräches ist der Konsens, nicht die Konfrontation.

Zum zweiten Punkt:

„... das Gutachten als Beurteilungsbasis heranzuziehen“ heißt nicht, dass hier Verteilungsvorschriften über den Flächenzuwachs in den einzelnen Zentren erfolgen. Es gibt keine Quoten nach Quadratmetern und Branchen pro Gemeinde.

Es macht aber Verträglichkeiten deutlich und stellt Standorteignungen in den Vordergrund. Das gedankliche Muster dabei ist ganz klar ein hierarchisch gestuftes Netz von funktionsfähigen innerstädtischen Zentren mit differenzierten Versorgungsaufgaben. Allerdings beschränkt sich das Gutachten nicht nur auf die gewachsenen Zentren, sondern erkennt ein ergänzendes autogerechtes Versorgungsnetz an den großen Schnellstraßen der Region außerhalb der Zentren an, das arbeitsteilig sich auf ein Sortiment beschränken soll, das nicht zentrenrelevant ist.

Das schwierigste ist die Umsetzung -das dritte Essential-. Hier wird erwartet, dass das Gesprächsergebnis zwischen den kommunalen Verwaltungsvertretern in politische Entscheidungen umgemünzt wird. Das löst im Einzelfall auch mal Enttäuschung aus, weil die kirchturmspolitische Verantwortung der Ratsmitglieder bisweilen stärker ist als die planerische Verantwortung der Verwaltung. Auffangebene muss dann die Bezirksplanungsbehörde bzw. das Städtebaudezernat des Regierungspräsidenten sein. Der Einzelhandelserlass ist jedenfalls nicht durch das Gutachten „Regionales Einzelhandelskonzept“ ersetzt worden, und auch das Gesetz zur Landesentwicklung, das BauGB und die BauNVO gelten weiter.

In dieser ersten Erfahrungszeit der vergangenen 3 ½ Jahre spielten 5 Konfliktthemen eine Rolle:

- XSCAPE in Castrop-Rauxel
- die Ostermann-Erweiterung in Witten
- das Projekt eines Designer Outlet Centers in Lünen
- das 3 do in Dortmund und
- die Reaktivierung der Zechenbrache Gneisenau in Dortmund-Derne.

Drei von den genannten Projekten sind durch Modifikationen befriedigend gestaltet worden, zwei sind durch Rückzug des Investors eingestellt worden.

Im Ergebnis muss man sagen: die IKZ ist kein Entscheidungs- und Konfliktlösungsinstrument, aber eine Clearingstelle und ein Forum für den Austausch und die Modifikation von Projekten. Insgesamt verbessert dies das Klima der Kommunikation und Kooperation in der Region.

Das ist der Stand, die Ausgangslage.

Bei der Frage nach der weiteren Entwicklung („Ziele für die nächsten Jahre...“) könnte man nach den Untiefen fragen: Wo liegen Störungen und Gefahren für die weitere Arbeit – und wie können wir sie umschiffen?

Und man müsste nach dem Wind der Veränderung fragen: Welche Umstände führen zu Veränderungen, die wir für eine gedeihliche Entwicklung unserer Region nutzen müssen? Denn das ist natürlich das Ziel: Diese Region durch planvolle Entwicklung zukunftsfähig zu machen, sie vor Retardierung durch fruchtlose interne Konkurrenzkämpfe zu bewahren und sie damit zu einem Beitrag zu machen, der dem Namen „Metropolregion Ruhrgebiet“ gerecht wird.

Störungen und Gefahren für eine optimale Einzelhandelsversorgung liegen m. E. im Wesentlichen in drei Umständen bzw. in zwei Interessenlagen:

- Das ist einmal der übergroße Ortsbezug der kommunalen Akteure und Entscheider. Die Kommunalpolitik empfängt ihr Mandat gebietsbezogen. Die kommunalpolitische Verantwortung wird gegenüber einer bestimmten Gebietskörperschaft, manchmal auch nur gegenüber einem Wahlkreisgebiet empfunden. Eine Verpflichtung gegenüber der Region oder dem größeren Raum ist nur selten zu spüren. Dabei verhalten sich ihre Bürger und Wähler regional! Die kommunal-egozentrische Haltung führt zu Ergebnissen wie Centro, um nur ein Beispiel zu nennen. Das Ganze kann man mit dem Stichwort „kommunaler Egoismus“ bezeichnen.
- Die kurze fünfjährige Wahlzeit für die Kommunalpolitik, die sich oft auf 3 Handlungsjahre verkürzt, wenn die Sortierung nach der Wahl und der Vorwahlkampf abgezogen wird. Dies macht die Politik eher kurzatmig und spielt der sowieso gegebenen Neigung, nach Tagesaktualität zu entscheiden, in die Hände. Als Stichwort könnte man hier sagen: „kommunale Kurzatmigkeit“

Durch die Veränderung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen - Abschaffung der Doppelspitze, Direktwahl der Bürgermeister- sind diese beiden Umstände – sicherlich akteursabhängig, aber eben doch in vielen Fällen spürbar - gestärkt worden.

- Der dritte Umstand liegt in der nach wie vor ungebremsten Expansionslust der Discounter, die zunehmend die engen Zentrenlagen verlassen wollen und am Rand, in Scharnierlagen oder gar auf der Grünen Wiese neue Standorte suchen.

Expansionslust der Discounter, kommunale Kurzatmigkeit und kommunaler Egoismus sind Umstände, die im Sinne negativer Synergien zusammen kommen können und die zu falschen Entscheidungen führen können.

Wie können diese Untiefen umgangen werden?

Es gibt Verbesserungen in der Gesetzeslage:

- Der im Rahmen des EAG Bau eingeführte § 34 Abs. 3 zielt auf die Beschränkung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in 34er-Situationen, also innerhalb der unbeplanten Innenlage, auch wenn die Passage das nicht explizit nennt: Von 34er-Vorhaben „dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein“!
- Anders als § 11 (3) BauNVO erfasst dieser Absatz des § 34 alle Vorhaben, also auch den oberzentral wirksamen Brillendiscounter auf 500 qm, und nicht nur großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren. Und er schützt insbesondere „Zentrale Versorgungsbereiche“, die nach Auffassung der Expertenkommission auch Nebenzentren, die nicht unbedingt MK-Charakter haben, beinhalten. Und er stellt auf die „Schädlichkeit“ ab, die insbesondere in infrastrukturell wirksamen Kaufkraftabflüssen liegt.

- Wenn die gerichtlich festgestellte Schwelle von 10 % Umsatzverlagerung zulasten einer Nachbargemeinde Planerfordernis und Abstimmungsimpuls - auch nach § 2 (2) BauGB- auslöst, haben wir ein weiteres Rückgrat für das, was wir im Rahmen des REHK praktizieren wollen: Abstimmung grenzüberschreitender Einzelhandelsentwicklung!
Mit Blick auf die „Untiefen“ kommunaler und betriebswirtschaftlicher Egoismen liegt hier jetzt ein neuer berücksichtigungsbedürftiger Umstand, insbesondere für die „gewachsenen“ 34er Lagen vor, ein zusätzliches Auffangnetz.

Der Geist der IKZ und auch des REHK hat aber nie auf gesetzliche Regelungen gesetzt, sondern auf Einsicht und Ensembleverständnis und auf eine Sichtweise, die das REHK als kommunalpolitisch verfasstes - „bottom up“! - Entwicklungskonzept und Verfahrensleitlinie begreift. Nur auf diesem Wege wird unserer Meinung nach regionale Prosperität möglich.

Diese Einsicht muss unbedingt verbreitert werden und in die Ebene der kommunalpolitischen Entscheider hineingetragen werden. Wir müssen unsere Öffentlichkeitsarbeit weiter intensivieren.

Die Öffentlichkeitsarbeit der IKZ zum Regionalen Einzelhandelskonzept begann mit einer durch Fernsehen und Printmedien begleiteten Unterzeichnung des REHK im Sommer 2001, einer Zwischenbilanz nach drei Jahren Praxis im Oktober 2004, Veranstaltungen des ILS, einer Enquete-Kommission, die alle die Bedeutung des REHK im östlichen Ruhrgebiet hervorgehoben haben. Trotzdem habe ich bei manchem Gespräch mit Ratsvertretern oder Einzelhändlern den Eindruck, dass sie von einem regional regulierenden Konzept zum Einzelhandel noch nie gehört haben. Wir müssen im AK REHK überlegen, wie wir unsere Öffentlichkeitsarbeit verstärken können. Auch diese Veranstaltung, die Herr Muhle als Leiter des AK verdienstvoll initiiert hat, trägt dazu bei!

Einige Untiefen sind beschrieben, was ist mit dem „Wind der Veränderung“? Was bringt er uns? Sind es widrige oder günstige Winde? Werden sie uns eher aus den Untiefen herausbringen oder gefährden sie zusätzlich?

Veränderungskräfte für den Einzelhandel sind

- Der Bevölkerungsrückgang
- Der zunehmende Anteil alter Menschen
- Der Rückgang von Kaufkraft (bzw. die zunehmende Zurückhaltung von Käufern und neues Kaufverhalten, beispielsweise über ebay)

Diese Entwicklungsfaktoren werden auf allen Planerzusammenkünften seit Jahren rauf und runter dekliniert und ich möchte Sie nicht mit Platituden langweilen. Allerdings ist das Thema regionaler Disparitäten bei demographischen Veränderungen, die kumulativ und räumlich konzentriert erfolgen, weniger diskutiert. Man muss sich ja klar machen, dass der Rückgang kaufkräftiger Bevölkerung nicht gleichmäßig in der Republik stattfindet, sondern primär dort, wo die Arbeitsplätze fehlen und die Wohnbedingungen unattraktiv sind.

Was das für das Ruhrgebiet im Verhältnis zur Republik bedeutet, mag jeder für sich selbst überlegen, aber man sollte dabei bitte auch die innere Verteilung von Bevölkerungsabnahme und Überalterung im Ruhrgebiet bedenken: In Essen-Werden wird es sicherlich keine Probleme geben, eher schon im Essener Norden! – und solche regionalen und lokalen Disparitäten wird es auch in unserem Raum geben.

Vor diesem Hintergrund werden Entwicklungsprojekte, wie der Lippesee in Hamm, der Seepark in Lünen-Horstmar, der Phönixsee in Dortmund plausibel, aber gleichzeitig wird die Unverantwortlichkeit lokaler Egoisten bei der Siedlungsstrukturentwicklung auch deutlich: die Lock-Ausweisungen ins südliche Münsterland hinein - um nur ein Beispiel zu nennen- sind völlig unverantwortlich. Über den eigenen Bedarf hinaus vorgenommene Ausweisungen neuer Baugebiete in Waltrop und Selm, in Südkirchen und Olfen verschärfen die heutigen und zukünftigen Probleme des Ballungskerns, weil sie Wegzüge, Pendlerfahrten, Segregationen für den Ballungskern und den Zwischenraum bedeuten. Solange solche regionalen Fehlentwicklungen vor Ort als Entwicklungserfolge „zu Hause“ gefeiert werden, blüht der kommunale Egoismus, und die Region verkümmert.

Es bleibt Ziel der IKZ „für die nächsten Jahre“, sich nicht nur beim Einzelhandel, sondern auch im Wohnungsmarkt abzustimmen – und auch hier gibt es in der IKZ einen Arbeitskreis und ein aktuell vorliegendes Gutachten der Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen „Wohnungsmarktbeobachtung östliches Ruhrgebiet“. Die Bevölkerungsverteilung mit ihren quantitativen und qualitativen Veränderungen ist jedenfalls für Absatz- und Versorgungsüberlegungen entscheidend –und insofern wird es für unsere zukünftige Arbeit darauf ankommen, die beiden Arbeitskreise, also den Arbeitskreis für das Regionale Einzelhandelskonzept und den Arbeitskreis für die Wohnungsmarktbeobachtung- miteinander zu verzahnen, um insbesondere das Thema „fußläufige Nahversorgung“ verstärkt bearbeiten zu können.

Dieses Versorgungsziel gerät nämlich in Gefahr. Wachsende Sortimente und (angebliche) Kundenansprüche lassen bestimmte Discounter nicht mehr mit ihren 700/800 qm Verkaufsfläche auskommen, sondern führen auf die zwölfhunderter Marke zu. Weil sich das oft nicht mehr in der alten zentralen Lage realisieren lässt, wird ausgelagert. Damit geht ein zentrenbildender Faktor für das verlassene Zentrum mit kurzen Wegen und fußläufiger Versorgungsmöglichkeit – insbesondere für alte Menschen- verloren. Und das ist viel zu versorgungstechnisch ausgedrückt! Insbesondere alte Menschen verlieren damit ihren „Gang zum Supermarkt“, ihre Möglichkeit zum nachbarlichen Treff und Austausch. Die sozial akzeptierte Rolle des Konsumenten verschafft ihnen mit dem zentral gelegenen und zu Fuß erreichbaren „Supermarkt“ die Möglichkeit, auf Bekannte zu warten oder im öffentlichen Raum etwas zu erleben –ohne sich als herumlungern zu empfinden. So wird der „Konsum“ zur psychischen Stütze für den Aufenthalt an öffentlichen Plätzen! Und damit wird deutlich, dass die Bedeutung des Einzelhandels weit mehr ist als die Erfüllung von Versorgungsfunktionen.

Das Thema der Nahversorgung steht in verschiedenen „Masterplänen Einzelhandel“ im Vordergrund. Am 05. November, also vor wenigen Tagen, brachte die Westdeutsche Allgemeine Zeitung in ihrer Dortmunder Ausgabe die Schlagzeile, dass in Dortmund „60.000 Bürger ohne (fußläufig erreichbaren) Lebensmittelladen“ seien. Herr Sierau wird mit der Forderung zitiert: „Wir müssen eine vernünftige Nahversorgung für die 54 Dörfer in Dortmund erhalten“.

Dazu können Sie gleich die 12 Lünen Dörfer mitrechnen - auch in unserem Masterplan Einzelhandel wird die fußläufige Nahversorgung behandelt, weil dies in vielen Wohnquartieren über jene urbane Qualität entscheidet, die uns von manchen monofunktionalen Einfamilienhausghettos münsterländischer Kleinstädte unterscheidet-. Qualitäten, die heute bereits vielfach einen Rückzug „in die Stadt“ induzieren.

Die besondere Beachtung gesicherter, fußläufiger Nahversorgung:

Ein lokal scheinendes Thema, das aber wegen seiner Verbreitung und der interkommunalen Zusammenhänge regional diskutiert werden muss und das ein wichtiges Ziel für die Arbeit mit dem Regionalen Einzelhandelskonzept der nächsten Jahre sein wird.

So kann man drei Ziele für die nächsten Jahre zusammenfassen:

- Mehr Öffentlichkeitsarbeit - stärkere Implementation des Konzeptes in den politischen Raum! Die Fortschreibung des REHK wird uns dazu Gelegenheit geben.
- Kooperation bei der Siedlungsentwicklung als wichtigste Determinante auch der Einzelhandelsentwicklung! Auch hier werden wir in den politischen Gremien unserer Kommunen die Ergebnisse der Wohnungsmarktbeobachtungsstudie Östliches Ruhrgebiet nutzen müssen.
- Besondere Beachtung der Nahversorgung in Grundzentren in möglichst fußläufiger Weise, um die Wohnqualität im Ballungskern und Ballungsrand zu bewahren und zu entwickeln und damit urbane Qualitäten herzustellen.

Und jetzt kommt noch ein Ziel, bei dem ich nicht weiß, ob es zu Herrn Trommers 80 oder 20 % gehört. Ich weiß nur, dass es darüber entscheidet, ob dieser Raum des östlichen Ruhrgebietes für sich eine starke Region mit eigener Identität wird oder nur eine Ansammlung mehr oder minder klarer Zentren bleibt. Es gibt ja neben vielen Mittelzentren, die von ihrer Bevölkerungsmenge her in Süddeutschland oberzentralen Status hätten, eine Reihe von Oberzentren in diesem Raum: 3 ½ bis 4, mit Dortmund, Bochum, Hagen und Hamm. Dazu mehr als ein Dutzend großer Mittelzentren. Alles zusammen: Der Siedlungsbrei Östliches Ruhrgebiet!

In der Stadt, in der ich aufgewachsen bin, sind die Verhältnisse so ganz anders nicht: Hamburg hat auch nur 2 Mio. Einwohner – wie das östliche Ruhrgebiet. Hamburg hat auch starke eigene Zentren, wie beispielsweise Altona und Wandsbek - jedes mit mehr als 400.000 Einwohnern. Aber Hamburg würde niemand als Siedlungsbrei auffassen, weil es Stadtteile mit eigener Identität und eine klare Mitte hat, weil Alster, Innenstadt und Hafen die Stadt im Kopf machen. Wenn man das Siedlungsmuster einfach mal übertrüge, hieße das für unseren Raum, dass Altona Hamm ist und Hagen Wandsbek und die Mitte des Raums wäre dann Dortmund – die Alster wird dort ja gerade angelegt. Projekte wie 3 do, Dortmunder U und Phönixsee sind nicht alleine lokale Themen, sondern sie sind regional bedeutsam, ebenso wie die Uni Dortmund keine lokale Einrichtung der Stadt Dortmund ist, sondern eine regionale Einrichtung mit Sitz in Dortmund.

Die Auseinandersetzung über die Identitäten unserer Region und über die zentralen Aufgaben und Zentralitäten unserer Städte - nicht nur festgemacht am Einzelhandel! - wird ein Thema zukünftiger Arbeit in unserem Raum sein müssen, wenn wir zu einer stärkeren Rolle hier zusammenfinden wollen. Aber es ist ein ausgesprochenes konflikträchtiges Thema, das mit den angesprochenen „Untiefen“ zu tun hat. Der übergroße Ortsbezug kommunaler Akteure und ihre kurze 5jährige Wahlzeit stehen dagegen – und vielleicht ist es darum ein 20 % - Thema oder eins, von dem der Theologe Fulbert Steffensky in der aktuellen Chrismon sagt, und damit versuche ich wieder, mich in die Nähe von Herrn Hunsteger-Petermann zu bringen: „Sei dankbar für geglückte Halbheit! Es gibt einen Zwang zur Perfektion, der unsere Handlungen lähmt und uns entmutigt“. Also: Mut zur Lücke, Mut zum Neuen, Mut zum Weitermachen, das sind die Ziele „für die nächsten Jahre“!

Herzlichen Dank!