

## Wandel im Handel(n)

### Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene

Hans-Jürgen Klems, Vors. des Einzelhandelsverbandes Westfalen-Mitte e.V.

---

#### Regionale Einzelhandelskonzepte aus Sicht des Handels

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

allein die Tatsache, dass diese Tagung heute stattfindet, zeigt, dass die Entwicklung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das Östliche Ruhrgebiet in den vergangenen Jahren von Erfolg gekrönt war. Und dies ist nicht selbstverständlich!

Heute ist die Gelegenheit zurückzublicken, aber auch einen Blick in die Zukunft zu werfen - in aller Nüchternheit aber auch positiv, kritisch und konstruktiv. Gehen wir zu den Anfängen zurück, so kann ich mich gut daran erinnern, wie wir im Vorstand des Einzelhandelsverbandes Westfalen-Mitte durch unseren Geschäftsführer über die Idee, ein "Regionales Einzelhandelskonzept" anzustoßen, umfassend informiert wurden. Er war seinerzeit mehr als frustriert, als er nämlich von einer Sitzung des Regionalausschusses - einer Unterorganisation der Regionalkonferenz - zurückkam und berichtete, dass er diese Idee dort vorgetragen, aber beträchtliche Prügel bezogen habe. Das war im Jahre 1996 - also vor gut 9 Jahren.

Dr. Ulrich Hatzfeld, der zu dieser Zeit bereits im Ministerium in Düsseldorf tätig war, kann sicher aus seiner Erinnerungsberichten, aus welchem Grunde dann letztendlich trotz des ursprünglich ausgemachten Widerstandes Bewegung in die für den Handel so bedeutsame Angelegenheit kam. Wie immer sind es dabei konkrete Anlässe, die zum Handeln bewegen.

Der konkrete Anlass war seinerzeit die Entwicklung in Dortmund-Derne. Für die Auswärtigen: Es handelte sich um einen nicht integrierten Standort an der Stadtgrenze zu Lünen, auf dem damals beabsichtigt war, ein Einkaufszentrum mit über 20.000 qm Verkaufsfläche zu bauen - also der klassische Fall eines interkommunalen Konfliktes!

Ich will es mir ersparen, heute die Auseinandersetzungen um diesen Standort wieder aufleben zu lassen. Er währte bis vor kurzem! Allerdings war dies Ausgangspunkt und Initialzündung zur Entwicklung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes in unserer Region. Vergessen werden sollte allerdings nicht, dass bereits im damals novellierten Einzelhandelserlass in NRW die konkrete Aufforderung stand, regionale Konzepte zu entwickeln. Das war auch unsererseits seinerzeit Anlass, das Thema auf die Tagesordnung und damit zur Diskussion zu stellen. Die Bedeutung, die wir diesem Vorhaben zugemessen haben, möge man daraus ersehen, dass unser Verband neben der inhaltlichen Mitgestaltung auch in erheblichem Umfang für eine Mitfinanzierung gesorgt hat. Doch zum Inhaltlichen: Grundsätzlich ging es und geht es auch heute immer noch darum, Regeln zu finden, wie man dem ungezügelten Wachstum von Verkaufsflächen in sinnvoller und vernünftiger Weise Herr werden kann, ohne - und das ist für alle unabdingbar - Wettbewerb zu verhindern.

Dass es hierbei nicht um den Wettbewerb zwischen Vertriebsformen, eher um den Wettbewerb zwischen den Kommunen, vor allem aber auch um den Wettbewerb geeigneter Standorte gehen sollte, war relativ schnell klar. Dass man weg wollte von Einzelfallentscheidungen, war zumindest den Fachleuten schnell einleuchtend.

Anerkannt war aber auch, dass der Wettbewerb zwischen City, Stadtteilzentren und der sog. Grünen Wiese einer Regelung bedurfte.

Wichtig war es, eine "heilige Allianz" zu schmieden. Die gemeinsam entwickelten Vorstellungen für die weitere Entwicklung des Einzelhandels fanden und finden die Unterstützung nicht nur des Handels. Kammer und Verband befanden sich in guter Gesellschaft mit Bezirksregierung, mit Gewerkschaften aber auch - jedenfalls in überwiegendem Umfang - mit Politik und Verwaltung der Kommunen. Alle sind im Boot. Dass wir dabei auf die Einsichtsfähigkeit und -willigkeit der Beteiligten gesetzt haben, hat sich bis heute aus unserer Sicht bewährt. Wie bekannt, haben wir im östlichen Ruhrgebiet auf Freiwilligkeit gesetzt - mit beträchtlichem Erfolg - wie ich finde. Zugegebenermaßen haben wir auch manchmal Glück gehabt. Xscape oder FOC Lünen mögen den Eingeweihten als Stichworte genügen. Was wir neben aller sachlichen Arbeit entwickelt haben, ist eine von zunehmendem Vertrauen bestimmte Gesprächskultur. Sätze wie "Wenn wir die Ansiedlung nicht genehmigen, macht es doch die Nachbarkommune" oder "Das Oberzentrum Dortmund macht doch sowieso, was es will" sind seltener und leiser geworden. Man spricht miteinander und man lernt sogar voneinander. Ganz besonders gilt es festzuhalten, dass im Zuge der Erarbeitung des regionalen Konzeptes die meisten Kommunen aufbauend auf den vorgegebenen Grundpositionen kommunale Einzelhandelskonzepte erarbeitet haben, um die regional abgestimmte Linie kommunal zu flankieren. Hier muss an erster Stelle die Stadt Dortmund genannt werden, die mit dem Masterplan Einzelhandel gemeinsam - erneut mit Kammer und Verband - ein Rahmenwerk beschlossen hat, das bundesweit Anerkennung und Wertschätzung erfahren hat und immer wieder erfährt. Das Wichtige dabei ist, dass dieser Masterplan nicht für die Schublade entstanden ist, sondern in Dortmund auch gelebt wird. Das Instrument des Konsultationskreises - für die Nicht-Eingeweihten: Ein Gremium, in dem alle Ansiedlungsvorhaben von Experten aus Kammer, Verband, Stadt und Gewerkschaften hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den vom Rat beschlossenen Regeln des Masterplans beurteilt werden und in einen Vorschlag für die politische Entscheidung münden - hat Interesse geweckt und landauf landab Nachahmer gefunden. Dass nicht nur Dortmund, sondern z.B. Hamm und Lünen ähnliche Wege gegangen sind, soll nicht unerwähnt bleiben. Wichtige Voraussetzung für alle Überlegungen war und ist der Aufbau einer verlässlichen und aktuellen Datengrundlage. Auch hier wurde Vorbildliches geleistet. Mit fachlicher Unterstützung insbesondere der Stadt Hamm gelang es, einen entsprechenden Datenpool aufzubauen, auf die die Beteiligten stets zugreifen können.

Wo stehen wir heute und welche Probleme sind entstanden und bedürfen einer entsprechenden Behandlung? Ziel des regionalen Konzeptes besteht in - ich zitiere - der Stärkung der Innenstädte und Stadtteilzentren der Anerkennung von ergänzenden Sondergebieten mit nicht zentren- bzw. nahversorgungsrelevanten Angeboten, einer aktiven Flächenpolitik zur Lenkung der Investitionen an die städtebaulich geeigneten Standorte mit marktwirtschaftlichen Mitteln" und weiter:

"Neue nicht-integrierte Sondergebiete mit zentrenrelevanten Sortimenten sollen im Untersuchungsraum nicht mehr entstehen. Die bestehenden Sondergebiete sollen verstärkt in Richtung nicht-zentrenrelevanter Sortimente umgesteuert werden. Das Umsatzgewicht von Bau- und Gartencentern soll die Kaufkraft der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreiten. Auf die Möglichkeit "interkommunaler Sondergebiete" wird hingewiesen. Als Sonderfall werden für den großflächigen Möbeleinzelhandel regional bedeutsame Standorte vorgeschlagen." Zitat Ende.

Ein Blick in unsere Region zeigt, dass das regionale Konzept Früchte getragen hat. Man hat sich - so weit ich dies übersehen kann - weitgehend an die Vereinbarungen gehalten. Auch die Investoren, meine Damen und Herren!

Wir konnten die Erfahrung machen, dass potentielle Investoren und Entwickler in den meisten Fällen anerkennen, was geht und was nicht geht. Das früher Typische ist jetzt die Ausnahme: Nach dem Motto: Wenn die Verwaltung nicht genehmigt, klopfe ich bei der Politik an, winke mit Arbeitsplätzen, dann wird das schon gehen! Es geht eben nicht mehr, meine Damen und Herren! Der Blick in andere Regionen in NRW allerdings zeigt aber auch, dass dort noch viel Kärnerarbeit geleistet werden muss. Flächendeckende Konzepte, die für alle Regionen in NRW greifen, gibt es leider bis heute nicht. Wir haben auch immer noch viele weiße Flecken, wenn es um regionale und/oder örtliche Konzepte geht. Manche Entwicklungen, die auch von kaum nachvollziehbaren Gerichtsentscheidungen auch noch sanktioniert werden, machen dabei sehr nachdenklich. Das Stichwort Oberhausen möge an dieser Stelle genügen. Aus Sicht des Handels muss zunächst festgehalten werden, dass bei allen Beteiligten nicht zuletzt wegen andauernder wirtschaftlicher Schwierigkeiten des Handels, aber auch wegen der erkennbaren demografischen Entwicklung die Einsicht gewachsen ist, dass wir uns ein unbegrenztes Flächenwachstum nicht mehr leisten können. Der Handel entwickelt zudem neue Absatzkanäle, die natürlich dem stationären Handel weh tun. Der boomende Sektor e-Commerce lässt grüßen. Selbst Entwicklungen, die wir vor Jahren für unmöglich gehalten hätten, zeigen Wirkung. Teleshopping ist zunehmend als Konkurrenz ernst zu nehmen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Anteil des zur Verfügung stehenden Einkommens, der in den Handel fließt, kontinuierlich sinkt. Wenn wundert es angesichts steigender Energiekosten, zusätzlich geforderter privater Aufwendungen für die Altersversorgung und vieles mehr.

Dennoch wächst die Verkaufsfläche nach wie vor. Natürlich sollten innovative Entwicklungen im Handel nicht verhindert oder behindert werden. Dennoch bleibt: Eigentlich haben wir schon genug Verkaufsflächen! Entscheidend muss es deshalb zunächst sein, dass wir Entwicklungen an den "richtigen" Standorten fördern. Richtig heißt für uns: Zentrenrelevante Sortimente gehören in integrierte Lagen der Cities oder der Stadtteilzentren und nicht auf die Grüne Wiese! Wir müssen dafür Sorge tragen, dass die gefährdeten Stadtteilzentren in ihrer jeweiligen Funktion erhalten bleiben. Hier spielt das Stichwort Nahversorgung die entscheidende Rolle.

In weiten Teilen sind wir in den angesprochenen Problemfeldern durchaus erfolgreich gewesen. Dennoch sehen wir eine Reihe von Entwicklungen, über die es nachzudenken gilt. So beobachten wir, dass die Betreiber großer Einkaufszentren, nachdem sie die größeren Städte mehr oder weniger mit ihren Zentren "beglückt" haben, in kleinere und mittlere Städte drängen, sich dort meist in Kerngebieten liegende Standorte suchen, um dort die von ihnen als betriebswirtschaftlich notwendig eingeschätzte Größenordnung von 20.000 qm und mehr an Verkaufsfläche zu verwirklichen. Eine entsprechende Ansiedlung in unserer Region war in Soest geplant. Dass ein solches Invest bestehende Strukturen massiv gefährdet, liegt auf der Hand. Zu machen ist aber in einem solchen Fall wenig. Glück gehabt, kann man nur sagen! Der Betreiber hat vorher, aus welchen Gründen auch immer, sein Vorhaben aufgegeben. Die ungebrochene Expansion der Discounter macht uns gleichfalls Sorgen. Aber auch hier ist es gelungen, die Standortfrage als das entscheidende Kriterium für eine Genehmigung zu definieren. Die Nahversorgungsbedeutung lässt sich an umstrittenen Standorten zudem auch über die Zahl der genehmigten Parkplätze steuern. Was ist aber, wenn es geeignete Standorte gibt, zugleich aber erkennbar wird, dass die daraus zu erwartenden Verkaufsflächen und die dadurch notwendigen Umsätze zu einer deutlichen Überversorgung führen und bestehende, meist fußläufig erreichbare Standorte mittelfristig massiv gefährden? Ein weiteres: Was sind eigentlich zentrenrelevante Sortimente? Lassen Sie mich ein konkretes Beispiel nennen.

Es herrschte Unsicherheit, ob z. B. Fahrräder zu den zentrenrelevanten Sortimenten zählen. Eine Umfrage bei den Einzelhandelsverbänden in NRW zeigte, dass dies örtlich unterschiedlich gesehen wird. Und bei uns? Wir haben zunächst gleichfalls geschwankt. Eine Untersuchung hat allerdings z. B. in Dortmund ergeben, dass wir nach wie vor über 30 kleine und mittlere Fahrradgeschäfte haben, die in der City und/oder in den Stadtteilzentren zentrumsbildend aktiv sind. Die Frage nach der Zentrenrelevanz beantwortet sich damit von selbst.

Was ist mit neuen Betriebsformen? Wie behandelt man sie? Gibt es Sonderfälle? Ist z. B. Ikea ein Sonderfall? Passen unsere Denkstrukturen, wenn es um kombinierte Handels- und Freizeitzentren geht? Alle diese Fragen sind nach meiner Kenntnis nicht endgültig beantwortet. Wie gehen wir mit Leerstand um? Haben wir wirklich Mittel und Wege gefunden, Leerstände zu verhindern oder sie zu beseitigen. Werden drohende private und öffentliche Folgekosten, die durch Leerstände entstehen können, rechtzeitig mit bedacht? Was die Rechtsprechung zu Ansiedlungsvorhaben anbetrifft, so ist bei uns Verunsicherung eingetreten. Das Centro-Urteil - ich wies bereits darauf hin - jagt uns Angst und Schrecken ein. Wenn ein klassischer Sündenfall auch noch rechtlich gestützt wird, dann verstehe das, wer will. Wir jedenfalls nicht. Man kann nur hoffen, dass die Revision beim BGH zugelassen wird.

Andererseits haben wir Urteile auf dem Tisch, die den Stellenwert von Einzelhandelskonzepten für die kommunale Entscheidungsfindung nachdrücklich bestätigt. Wo soll es hingehen, müssen wir uns fragen, meine Damen und Herren? Wir werden neben der notwendigen Datenfortschreibung überlegen müssen, ob und wie wir den Grad der Verbindlichkeit absichern. Wir sollten lernen von Konzepten, die zu einem späteren Zeitpunkt als unser Konzept verabschiedet wurde und die gleichfalls gelebt werden. Augenblicklich arbeiten die Experten an einer Fortschreibung. Wir sollten gemeinsam konsequent den Weg fortsetzen, den wir bis heute eingeschlagen haben. Die Erfolge sprechen für sich: Sieht man sich nämlich in unserer Region um, kann und darf man feststellen, dass Erfolge erkennbar sind. Bleiben wir im Oberzentrum Dortmund. Es kommt nicht von ungefähr, dass die Innenstadt von Dortmund der TOP-Standort in NRW geworden ist. Es kommt nicht von ungefähr, dass auch die umliegenden Mittelstädte trotz schwieriger Rahmenbedingungen funktionieren. Wir sind auf gutem Wege. Dank gilt an dieser Stelle allen, die den Prozess in der Vergangenheit mitgetragen und gefördert haben! Wir, der Handel wollen mithelfen, dass auch künftig Handel als wichtiges Element von Stadt funktioniert.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.