

Irene Wiese-von Ofen

Einleitende Gedanken zur allgemeinen Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung

URN: urn:nbn:de:0156-3731032



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 9 bis 14

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Irene Wiese-von Ofen

Einleitende Gedanken zur allgemeinen Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung

Zusammenfassung

An Orten für den Tausch von Waren und Diensten wuchsen Städte. Im 19. Jahrhundert entstanden die Kaufhäuser zur Versorgung der in die Agglomerationen strömenden Bevölkerung, im 20. Jahrhundert von Amerika kommend die Shopping-Center und -Malls. Die damit einhergehende Zunahme der individuellen Mobilität konnten die meisten Stadtstrukturen nicht verkraften. Die Entwicklung der Märkte ging aber weiter – vorrangig in peripheren Zentren. Öffentliche und zentrale Einrichtungen und das Einkaufen sind aber die Gründe dafür, dass Einwohner ihre Städte in ihrer Zentralität wahrnehmen. Das Städtebaurecht hat mit verschiedenen Instrumenten regelnd eingegriffen. Ein Dreiklang aus sachlicher Beratung, innovativen Anregungen und rechtlicher Stützung ist ein wesentliches Element heutiger Stadtentwicklungsplanung. Für die Konflikte bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels, die über die Möglichkeiten der örtlichen Stadtentwicklungspolitik hinausgehen, dürfte es ein Erfordernis der raumordnerischen Steuerung geben.

Schlüsselwörter

Versorgung – Zentralität – Leerstände – Stadtentwicklungsplanung – interkommunale Abstimmungen – Erfordernis der Raumordnung

Introductory thoughts on the general significance of retail for urban development

Abstract

Towns grew in places where goods and services were exchanged. In the 19th century department stores developed to serve the population streaming into the agglomerations; in the 20th century shopping centres and malls arrived from America. The associated increase in personal mobility was too much for the urban structures of most towns, although the markets continued to develop – particularly in peripheral centres. Public and central facilities and shopping, however, underlie residents' perceptions of the centrality of their towns. Urban planning legislation intervened using various instruments of regulation. A combination of specialist advice, innovative suggestions and legal support is a major element of the urban development planning of today. In the case of conflicts surrounding the development of large-scale retail facilities that exceed the capabilities of local urban development policy, there is likely to be a need for spatial planning management.

Keywords

Provision – Centrality – Vacancies – Urban development planning – Trans-municipal agreements – Need for spatial planning

Standorte des Handels sind entscheidend für den Ursprung der Städte. Neben den Kultstätten als wesentlichem Ansatz von markierter Siedlungsentwicklung waren die Kreuzungen von Handelswegen die bevorzugten Orte für den Tausch von Waren. Anschließend erfolgte dann die Anlagerung von Gesundheitsdiensten, von Geldgeschäften ebenso wie die Vorführungen von Gauklern und Künstlern, aber auch das Eintreiben von Steuern oder das Schlichten von Streitigkeiten – und besonders die vielfältigen Möglichkeiten des Informationsaustausches, die den Markt ausmachten und zusammen mit der entsprechenden Siedlungsentwicklung den Bau von Städten förderten.

Alles dies sind Vorläufer der heutigen zentralen Funktionen von Innenstädten und Dorfkernen.

Der Soziologe Max Weber, der in seiner posthum veröffentlichten Abhandlung „Die Stadt“ eine Art ökonomischer Stadtypologie entwarf, hat die Stadt „zuvorderst als Marktort“ definiert und damit ihre Funktion als wirtschaftliches Zentrum einer Ansiedlung identifiziert.

Zwar folgte den bereits ausgedehnten, bevölkerungsreichen und vielfältig differenzierten Städten der Antike in unseren Breiten eine längere Zeit der stadt-losen Entwicklung. Aber aus den Burgen des Mittelalters und ihrem Vor- und Umfeld ebenso wie aus nach wie vor wichtigen Handelsplätzen entstanden nach und nach die Freien und Reichsstädte sowie die vielfältigen Klein- und Mittelstädte, die zum Teil bis heute auf ihre mittelalterlichen Ursprünge zurückverweisen können. Die Verleihung der Marktrechte und an speziellen Plätzen die Erlaubnis zum Abhalten von Messen waren dabei wesentliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Blüte. Unbestreitbar ist also auch hier der Handel als Ursache ebenso wie als Ziel das beeinflussende Ergebnis von differenzierten Stadtentwicklungen.

Im 19. Jahrhundert entstanden dann die Kaufhäuser, ein geniales Konzept zur wachsenden Versorgung des „kleinen Mannes“. Die Transformation und wirtschaftliche Schwäche dieser Angebotsform erleben wir in diesen Tagen. Einstmals waren sie die Voraussetzung für die Versorgung der in die Industriezentren und Agglomerationen der Gründerjahre strömenden Bevölkerung mit einem für die damalige Zeit ungeahnten Warenangebot zu geringen Preisen. Die Kaufhäuser wurden ergänzt durch nach wie vor florierende Wochenmärkte auf der einen Seite und große Messen auf der anderen Seite. Im 20. Jahrhundert entwickelten sich von Amerika kommend die Shopping Center und -Malls, die zum ersten Mal eine wirtschaftliche Tragfähigkeit außerhalb der Städte erreichten. Wichtige Faktoren waren eine entsprechende Autonomie ihrer Ansiedlung, eine sich immer weiter ausdehnende Differenzierung des Warenangebotes und ausreichender Parkraum. Die meisten Stadtstrukturen konnten das Ausmaß der deutlich gestiegenen individuellen Mobilität jedoch nicht verkraften.

Die Konkurrenz von „innen“ und „außen“ beherrschte über Jahre alle Fachdiskussionen, löste eine Vielzahl von unterschiedlichsten gesetzlichen Initiativen aus und erzeugte die Herausbildung einseitiger Standortfaktoren für Investorenentscheidungen, denen sich die Städte oftmals ausgeliefert fühlten, und begünstigte konkurrenzierende Verhaltensweisen.

Als Folge dieser Entwicklung war nicht nur die Veränderung von Vertriebsformen und Angebotsspektren feststellbar, sondern in den Städten konnte man kontinuierlich einen Rückgang der individuellen Einzelhändler verzeichnen. Damit ging oft ein Teil der Charakteristik und Individualität unserer Städte verloren.

Die Entwicklung der Märkte ging aber natürlich weiter: Den Shopping Centern folgten Möbelmärkte, das Zusammengehen von Discountern und Fachmärkten erweiterte die peripheren Zentren; Flughäfen und Bahnhöfe wurden durch veränderte Ladenöffnungszeiten privilegiert, und schließlich wurden die fast wie nachgemachte Kleinstädte anmutenden Factory Outlet Center zum Stadtersatz. Vor allem lagerten sich immer umfangreichere Freizeitaktivitäten aller Art und Gastronomie an, ergänzend erkannte letztendlich auch die Hotellerie ihre Chance.

Damit folgte der Handel in seinen jeweiligen Ausdifferenzierungen von Angebots- und Absatzformen – wie jedes Mal im Laufe der Geschichte – der veränderten Nachfrage und den Wunschbildern der Gesellschaft.

Heute ist es noch das Bedürfnis nach Erlebniseinkauf und Wohlfühlambiente, das Stadtfunktionen auswandern lässt, weil der Flächenanspruch und immer stärker auch Landschaftsbilder, die dem Wunsch nach der Symbiose von Shoppen und Sich-Erholen entsprechen, in der Stadt nicht mehr befriedigt werden können. Morgen wird sich die schon an einigen Stellen feststellbare Tendenz zurück in die Stadt vermutlich verstärken als Folge einer (notwendigen) Veränderung im Mobilitätsverhalten und im Hinblick auf veränderte Versorgungsangebote und -nachfrage einer älter werdenden Bevölkerung.

Verfolgt man diese Entwicklungen, ist es nachvollziehbar, dass prominente Vertreter von Einzelhandelsorganisationen und Projektentwickler in den letzten Jahren im Hinblick auf immer neue großformatige Handelsansiedlungen außerhalb der Städte folgerten, dass die Stadt zwar den Handel brauche, der Handel aber nicht die Stadt.

Nun gehört zu den Vorstellungen der „europäischen Stadt“, wie man schon bei Pausanias im zweiten Jahrhundert n. Chr. lesen kann, noch einiges mehr, wie z. B. „Amtsgebäude, Gymnasien, Theater, öffentliche Plätze mit Brunnen, Räume für die phokische Versammlung (also den Rat der Stadt)“; d. h. wir betrachten bis heute den Einzelhandel zwar als wesentliches Element unserer Städte, aber unsere Zentren werden geprägt von dem Sitz von Verwaltungen und Firmen, von Stadtverwaltungs- und Regierungsbauten, Banken, Versicherungen und von Hotels, Gastronomie und Veranstaltungsstätten, von Theatern, Konzerthäusern, Studios, Kinos, Schulen und Universitäten und manchem mehr, und zwar nicht nur in den Großstädten. Auch in den Klein- und Mittelstädten sind Teile dieser öffentlichen und zentralen Einrichtungen zu finden und sind der Grund dafür, dass ihre Einwohner die Zentralität wahrnehmen und zur Bedürfnisbefriedigung – eingeschlossen das Einkaufen – nutzen.

Genau dieser Mehrwert von Zentralität hat aber auch wohl zu einem gewissen Umdenken in den Standortentscheidungen von Projektentwicklern geführt, sodass eine Reihe von Shopping Centern in letzter Zeit bereits als innerstädtische Center gebaut worden sind und in Zukunft diese Standortentscheidungen wohl zunehmen werden. Das gleiche gilt übrigens in begrenztem Maße auch für eine gewisse Renaissance von innerstädtischem Wohnen.

Wie jede Medaille auch eine Kehrseite hat, haben diese innerstädtischen Shopping Center natürlich auch eine, denn sie haben ohne Zweifel zum weiteren Ausbluten des Einzelhandels und zur Krise der Kaufhäuser mit beigetragen. Leerstände, bedingt durch die Stilllegung oder Insolvenz von Kaufhausketten, verändern die Optik und die Stimmung in einer Stadt. Sie ändern Laufrichtungen und erzeugen Verlustgefühle. Leerstände bieten Gebäude und Flächen für Verwahrlosung und Vandalismus und sind ein dauerhaftes Menetekel vom Niedergang. Damit sind sie in ihren Auswirkungen in der Stadtwahrnehmung dramatischer, als wenn eine Verwaltung oder eine Schule leer steht –

ganz abgesehen davon, dass solche Gebäude leichter Nachnutzungen finden als die sehr speziellen Gebäude von Kaufhäusern.

Diese Auswirkungen genereller stadtentwicklungspolitischer Dimensionen sind die Begründung für das Eingreifen des Staates, der sonst keine Veranlassung hätte, sich in die privatwirtschaftlichen Veränderungen von Betriebsformen, Wirtschaftlichkeit und Angebotsstrukturen einzumischen. Das Städtebaurecht hat über Jahrzehnte versucht, regelnd einzugreifen, und hatte über die Bauleitplanung und die Baunutzungsverordnung einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, mit dem die Städte eine lange Zeit einigermaßen Einfluss nehmen konnten, um ihre Innenstädte weiterhin lebendig zu erhalten. Auch vertragliche Regelungen im stadtübergreifenden Kontext haben eine positive Rolle gespielt.

Darüber hinaus haben die Städte selber eine ganze Reihe auf freiwilliger Verständigung beruhender Instrumentarien entwickelt wie:

- Runde Tische zur Positionierung der Innenstadt
- Gesprächskreise mit Einzelhandelsverbänden, Industrie- und Handelskammern und Bürgervertretungen
- Entwicklung von Konzepten für 1a-, 1b-, 2a- und 2b-Lagen
- Untersuchungen zu Möglichkeiten von Herabzonungen und Heraufzonungen
- Erarbeitung von Verkehrskonzepten und Anlieferungsregelungen
- Aktivitäten durch vielfältige Gespräche mit Eigentümern
- Ausschöpfen von Spielräumen bei der Beteiligung der Eigentümer, Mieter und Pächter an Kosten von Fußgängerzonen durch des Kommunalabgabengesetz
- Gesprächskreise zur konsensualen Festlegung von Einzelzielen
- Angebote von Gesprächen zu Nutzungen und Finanzierungen
- Einflussnahme und Hilfestellungen bei Um- und Zwischennutzungen
- Verhandlungen bis hin zur Anordnung von Modernisierungen und Bodenordnung
- Erstellen von Marketingkonzepten und Anregungen vielfältiger Art zu Events u. Ä.

Es geht den Städten dabei deutlich auch um die Positionierung der Stadt als Ganzes und darüber hinaus der Innenstadt im Besonderen.

Als sinnvoll erweisen sich ebenso Hilfestellungen bei Zwischennutzungen. Auch hier gibt es positive Erfahrungen mit

- Kunstaktionen
- Pressearbeit
- Nachbarbeteiligung an Aktionen
- öffentlichen Diskursen zu neuen Zielen
- Investitions- und Finanzierungsberatung
- Umbau- und Denkmalschutzberatung.

Dieser Dreiklang von sachlicher Beratung, innovativen Anregungen und rechtlicher Stützung ist ein wesentliches Element heutiger Stadtentwicklungsplanung.

Konflikte sind nach wie vor über die Bauleitplanung zu lösen. Aber die Stadt hat eben nicht nur in ihrer Bauleitplanung und in ihren Genehmigungsverfahren den Rechtsrahmen zu setzen, sondern sie ist auch Moderatorin von Prozessen und hat generell die Aufgabe der Begleitung und Betreuung des Wandels der Stadt.

Insoweit muss sich die Stadt ebenso einmischen in laufende Veränderungen, die das Handeln Privater mit sich bringt, wie umgekehrt die Zivilgesellschaft aufgefordert ist, sich in die Geschehnisse der Stadtentwicklung einzumischen.

Das Gelingen eines so gearteten veränderten Planungsverständnisses ist ganz entscheidend an eine fortlaufende Kommunikation gebunden. Dies ist nicht nur eine Aufgabenstellung innerhalb der Städte selbst, sondern ganz besonders auch die Aufgabe der interkommunalen Abstimmungen, die ganz generell für heutige Planungsprozesse entscheidend sind, insbesondere aber für die Thematik der Einzelhandelsentwicklung und der allgemeinen Versorgungssituation bei sich verändernder Bevölkerungsstruktur im ländlichen Raum. Diese Faktoren werden immer wichtiger und bringen noch einmal eine neue Dimension der Gleichzeitigkeit von Konzentrationsprozessen einerseits und Ausdünnungen bis zum Verlust gesicherter Versorgungsangebote andererseits in die Entscheidungsprozesse.

Für dieses Erfordernis der interkommunalen Kommunikation gibt es in der Zwischenzeit eine Reihe von guten Erfahrungen der Zusammenarbeit und des kooperativen ebenso wie fantasievollen Umgangs miteinander. MORO-Wettbewerbe, grenzüberschreitende EFRE-Projekte oder vielfältige Erfahrungsaustausche von URBAN und URBACT haben neue Lösungen der Zusammenarbeit gefördert und Ebenen gemeinsamen Handelns von Stadtverantwortlichen und Stadtbewohnern sowie Investoren geschaffen. Genauso oft gibt es aber auch eine nach wie vor vorhandene Konfliktebene bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels mit Auswirkungen auf Nachbarstädte oder grenzüberschreitend auf Nachbargemeinden mit schwierigen, lang anhaltenden Auseinandersetzungen bis hin zu Gerichtsentscheidungen, die das jeweilige Problem nicht immer einer Lösung näher bringen.

Für diese Fälle, die über die Möglichkeiten der örtlichen Stadtentwicklungspolitik hinausgehen, dürfte es ein Erfordernis der Raumordnung geben.

Auch die Raumordnung hatte in der Zwischenzeit nicht nur Plan- und Programmkompetenz zu entwickeln, sondern ebenso die Aufgabe, Konfliktlösungen zu moderieren und Vorgaben für Verfahrensweisen in den Gemeinden in Bereichen zu machen, die sich eher im kommunikativen denn im Recht setzenden Rahmen bewegen.

Zur Wahrung und Beachtung der Konsequenzen möglicher überörtlicher Auswirkungen könnte der Raumordnung aufgegeben werden, eine Notwendigkeit zur interkommunalen Abstimmung zu konstituieren.

Da das Städtebaurecht – entsprechend angewendet – innerhalb der Gemeinden selbst ein weitgehend ausdifferenziertes Handlungsinstrumentarium anbietet, wäre hier ein Handlungserfordernis für großräumigere Betrachtungsweisen und Einschätzungen gegeben.

Das gleiche gilt für die mögliche Einführung einer zwingenden Aufforderung der Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte, um die Konsequenzen dieser geforderten Abstimmungsprozesse durch die Einbindung aller Beteiligten einschätzen zu können, die notwendigen Entwicklungen zu antizipieren und dadurch zu versuchen, entsprechende Auswirkungen abzuschätzen.

■ Einleitende Gedanken zur allgemeinen Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung

Den regionalen Einzelhandelskonzepten könnten auch erweiterte Partizipationsverfahren empfohlen werden bzw. könnte man sie von ihnen fordern, denn gerade im Hinblick auf die sich verändernden Altersstrukturen, andere Verhaltensweisen und Verbrauchervünsche, neue Vertriebsformen und sich weiter ausdifferenzierende Milieus ist der Handel sicher gezwungen, noch schneller zu reagieren als bisher schon. Insoweit sind transdisziplinäre Beteiligungsformen schon bei der Erarbeitung von Vorteil. Sie könnten aber auch dazu beitragen, die unterschiedlichen Ausgangslagen zu überwinden und Ziele zu harmonisieren, und zwar generell mit der Stadtentwicklung, die in der Berücksichtigung des Ausbalancierens der eigenen Interessenlagen (was schon schwierig genug ist) in der Raumordnung nun auch noch den Belangen der Nachbargemeinden Rechnung tragen muss – selbst wenn diese raumordnerischen Kooperationsverfahren sich zwangsweise auf raschere Veränderung und damit notwendigerweise erwartete Beschleunigung werden einstellen müssen.

Autorin

Irene **Wiese-von Ofen**, Dr.-Ing., Architektin, Stadtplanerin; Beratungsbüro für Architektur, Stadtplanung und Stadterneuerung, Technische Beigeordnete der Stadt Essen a. D. Korrespondierendes Mitglied der ARL, Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.