

Entwicklungen im Einzelhandel kleinerer Städte und Gemeinden – Folgerungen für eine aktive Innenentwicklung

Günter Piegsa
Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig

Vorhandene Instrumente und Leidenschaft müssen sich ergänzen

Handel war und ist einer der wesentlichen Treiber für die Gründung und Entwicklung von Städten. Kennzeichnend für den Handel: seine permanente Veränderung. Derzeit fordert der wachsende Online-Handel den stationären Einzelhandel und damit insbesondere auch die innerörtlichen Handelslagen heraus.

Innerörtliche Lagen werden aber auch durch Entwicklungen im stationären Handel in die Zange genommen. Weiter fortschreitende Konzentrationsprozesse etwa im Lebensmitteleinzelhandel stellen die Versorgung kleinerer Orte in Frage; großflächiger Einzelhandel des täglichen Bedarfs bevorzugt verkehrsgünstige Standorte an den Ortsrändern zu Lasten der Ortskerne, zumal innerörtliche Lagen häufig nur schwer zu verwirklichen scheinen. Beim aperiodischen Bedarf verstärken der Wandel der Betriebsformen, der Rückgang inhabergeführter Geschäfte, Filialisierung, wachsende Sortimentstiefe und geändertes Verbraucherverhalten Konzentrationsprozesse. Hieraus können sich negative Auswirkungen auf die Innenstädte kleinerer Orte ergeben.

Einzelhandel in zentralen Lagen und Aufenthalts- bzw. Lebensqualität unserer Städte und Gemeinden bedingen und ergänzen einander. Innenentwicklung als gewollte Stärkung zentraler Lagen umfasst aber mehr als „nur“ den Einzelhandel. Auch die Wohnnutzung, die Bewohner, sind für lebendige Innenstädte von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die Mischung unterschiedlicher Nutzungen macht die Lebendigkeit aus, eine Lebendigkeit, die kein Einkaufszentrum auf der grünen Wiese, kein Gewerbegebiet und kein reines Wohngebiet zu bieten vermag.

Inwieweit verursachen Verkaufsflächenzuwächse bei stagnierender Bevölkerungszahl städtebaulich unzutragliche Umsatzumverteilungen zu Lasten der Ortskerne und Innenstädte? Wie können die „richtigen“ Standorte gestärkt und zentrale Versorgungsbereiche gesichert und entwickelt werden? Sind die Beauftragung von qualifizierten Einzelhandelskonzepten, die Aufwertung der innerstädtischen Aufenthaltsqualitäten und die Stärkung des Wohnens mögliche Antworten? Müssen die Aufgaben der Stadt- und Ortskerne neu definiert werden? Und wie könnte eine aktive Innenentwicklung in Gang gesetzt und nachhaltig betrieben werden?

Mit einer Fachtagung zu „Entwicklungen im Einzelhandel kleinerer Städte und Gemeinden – Folgerungen für eine aktive Innenentwicklung“ am 26. Oktober 2017 in Einbeck, die 75 Interessierte aus Kommunen, Planungsbüros, Landesverwaltung und Einzelhandel besuchten, versuchte das Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig Antworten auf diese Fragen zu finden. Dabei wurde deutlich: Einzelhandelskonzepte und Städtebauförderung sind wichtige Instrumente; doch diese Instrumente bedürfen eines starken politischen und bürgerschaftlichen Willens zur Anwendung und Gestaltung, es bedarf ehrenamtlichen Engagements und privater Initiativen, der Leidenschaft für den jeweiligen Ort, einer starken Identifikation, einer unermüdlichen Ausdauer und einer hohen Frustrationstoleranz.

Lösungen vor Ort entwickeln

Der Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung Braunschweig, Matthias Wunderling-Weilbier, wies in seiner Begrüßung auf die Aktivitäten des Landes Niedersachsen hin, über die Einrichtung der Ämter für regionale Landesentwicklung und deren regionale Handlungsstrategie und Mittelvergabe Einfluss auf die Entwicklung insbesondere im ländlichen Raum zu nehmen. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Veränderungsprozesse im Einzelhandel stelle die Stärkung der Innenstädte und Dorfkerne eine besondere Herausforderung im Amtsbezirk Braunschweig dar.

Das Zukunftsforum Niedersachsen widmete sich in seiner zweiten Arbeitsperiode dem Thema „Starke Städte und lebendige Dörfer in den ländlichen Räumen“. In den Empfehlungen des Zukunftsforums sind eine Vielzahl guter Beispiele zur Anpassung und Gestaltung von Stadt- und Ortszentren und zum dortigen Bauen und Wohnen aufgeführt. Gleichwohl dürfen gute Beispiele nicht darüber hinwegtäuschen, dass manche Entwicklungen problematisch sind oder problematisch werden können.

Was tun, wenn der Einkauf von Mineralwasser im eigenen Wohnort mangels Anbieter nicht mehr möglich ist oder der Besuch beim nächsten Arzt eine Tagesreise im öffentlichen Personennahverkehr erfordert? Umzug in den nächsten Ort sei nur die Ultima Ratio. Andere Lösungen unter stärkerem Einbezug der örtlichen Gemeinschaft sind gefragt, aber derzeit nur undeutlich erkennbar.

Einzelhandelskonzepte statt Investorenvorgaben

Die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben geschieht nicht auf Zuruf. Die Darstellungen in Flächennutzungsplänen und die Ziele und Grundsätze des Landes-Raumordnungsprogramms zur „Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels“ geben einen Rahmen vor. Eine wirkungsvolle Steuerung des Einzelhandels ist jedoch erst mit regionalen und kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzepten möglich. Die Kommunen erarbeiten hiermit Leitvorstellungen über ihre beabsichtigten Einzelhandelsentwicklungen in Innenstadt, Ortszentren und anderen Einkaufslagen, sie liefern eine Diskussions- und Entscheidungsgrundlage für Investorenvorhaben, bieten Planungssicherheit und vermeiden Fehlentwicklungen.

Für den Inhalt von Einzelhandelsentwicklungskonzepten gibt es keinen festen Kriterienkatalog, wohl aber Bausteine, die Christian Scheffel, Referent der IHK Braunschweig, in seinem Beitrag zu regionalen und kommunalen Einzelhandelskonzepten in Muss-, Soll- und Kann-Bausteine einteilte. Zum „Muss“ gehören die Analyse des Bestandes und des Entwicklungspotenzials einschließlich der Feststellung des einzelhandelsrelevanten sortiments-spezifischen Kaufkraftvolumens, die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche und die Ableitung einer ortsspezifischen Sortimentsliste. Der Aufwand für die Erarbeitung eines Einzelhandelsentwicklungskonzeptes scheint vor allem kleinere Kommunen zurückschrecken zu lassen. Aber er zahlt sich aus – in Form einer lebendigen und attraktiven Innenstadt.

Die Herausforderung des Onlinehandels muss angenommen werden. Scheffel machte deutlich: Die stationäre einzelhandelsrelevante Kaufkraft wird zwischen 2015 und 2020 in der Stadt Braunschweig geringfügig zunehmen, in der Stadt Salzgitter und in den Landkreisen Goslar, Helmstedt, Wolfenbüttel und Peine aber zwischen 7,4 und 3,6 % abnehmen. Im gleichen Zeitraum nimmt die Kaufkraft im Onlinehandel um über 55% zu – mit entsprechenden Folgen für die kommunale Einzelhandelslandschaft.

Trends im Lebensmittel - Einzelhandel: Digitalisierung, Nähe und Zeit, Erlebnis und Genuss, Nachhaltigkeit

Die EDEKA-Regionalgesellschaft Minden – Hannover betreibt, überwiegend in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg, rund 1490 Märkte unterschiedlicher Formate mit insgesamt 1,82 Mio Quadratmeter Verkaufsfläche. Bei ihrer Standortanalyse stehen Kriterien zu Grundstück und Erschließung, Makro- und Mikrostandort, Einzugsgebiet und Wettbewerb im Vordergrund. Für die Ansiedlung in der Vertriebsschiene des Vollversorgers Edeka-Markt (derzeit 661 Märkten mit einer durchschnittlichen VK von 1.151 m²) werden mindestens 5.000 Einwohner im Kernort bzw. 8.000 Einwohner im Einzugsgebiet zu Grunde gelegt. Das Grundstück sollte eine Größe zwischen 6.000 und 15.000 m² aufweisen, die Verkaufsfläche 850 bis 2.300 m².

Heino Schmidt, EDEKA-MIHA Immobilien-Service GmbH, beobachtet in seiner Arbeit mehrere langfristige Trends, die Auswirkungen auf die zukünftigen Standortentscheidungen haben: Die Digitalisierung führt dazu, dass die Lage als nicht kopierbares Merkmal ebenso an Bedeutung gewinnt wie das Einkaufserlebnis und die Aufenthaltsqualität. Auch wenn der Online-Handel vor allem dem stationären Einzelhandel im Non-Food-Bereich Konkurrenz macht, kann er die qualifizierte Nahversorgung nach Auffassung Schmidts jedoch nicht ersetzen.

Erste Edeka-Märkte nutzen bereits die digitalen Chancen, zu Hause Produkte auszuwählen, zu bestellen und dann abzuholen bzw. in einem vorgegebenen Zeitfenster liefern zu lassen. Ein „shopper“ genannter Einkaufswagen ermöglicht, sich mittels vorgewählter digitaler Einkaufsliste zu den Produkten führen zu lassen und den Preis der Produkte durch Scannen zu erfassen oder am Tablet mit Gewichtsüberprüfung einzugeben.

Als Gegentrend zur fortschreitenden Globalisierung beobachtet Schmidt die Tendenz zur „Nähe“, erkennbar am gestiegenen Wunsch nach regionalen Produkten, Einkaufsmöglichkeiten im direkten Wohnumfeld, Sicherheit und Geborgenheit sowie nach persönlicher Beratung und hoher Serviceleistung. Zudem werden Mobilitätskosten zunehmend bewusster wahrgenommen – steigende Energie- und Transportkosten sprechen für kurze Einkaufswege.

Da Zeit durch die steigende Erwerbsquote von Frauen, Rollenveränderungen und veränderte bzw. flexiblere Arbeitszeiten knapper und damit wertvoller wird, gewinnt bei der Standortfindung das Kriterium „Mindestfläche“ für ein umfangreiches Sortiment an Bedeutung. Die Summe der Haushalte wächst in Deutschland konstant über die Ein- und Zweipersonenhaushalte. Für diese Bevölkerungsgruppe spielen Zeit und Bequemlichkeit eine wichtige Rolle: Nähe schlägt Größe.

Der Wunsch nach attraktiven Einkaufs- und Erlebniswelten sowie nach einem breiten Produktangebot drängt die reine Konsumbeschaffung zur Versorgung in den Hintergrund. Für die Standortentscheidung folgt daraus: Auswahl attraktiver Standorte mit flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten. Der Trend zum Genuss drückt sich auch im Bedürfnis nach ausgewählter Gastronomie und nach zertifizierten Lebensmitteln aus. Ein größerer Flächenbedarf im Markt ist die Folge. Der Wunsch nach einem „guten“ Gewissen ist erkennbar an der Nachfrage nach Ressourcen schonender, gesunder Ernährung. Auch in den Medien steigt die Präsenz der Themen Nachhaltigkeit und Umweltschutz. Für die Standortplanung folgen daraus die Errichtung ansprechender Architektur und eine energiesparende Bauausführung.

Schmidt fordert eine neue Generation von Einzelhandelskonzepten, die das Ziel der wohnnahen, attraktiven Versorgung der Bevölkerung verfolgen, nach Lösungen und Kompromissen unter Berücksichtigung der Bestandsituation suchen, Abweichungen von zu eng definierten Räumen ermöglichen und Immobilieneigentümer zu Veränderungsbereitschaft motivieren. Wenn der stationäre Handel gegen den Onlinehandel bestehen will, so

Schmidt, muss er sich verbrauchernah und attraktiv aufstellen. Zur zukunftsorientierten Entwicklung des stationären Einzelhandels plädiert er für gestaltende Einzelhandelskonzepte in Städten und Gemeinden und für Versorgungsknoten für den ausgedünnten, unterversorgten ländlichen Raum.

Programme der Städtebauförderung: Beitrag zur Innenentwicklung

Die Programme der Städtebauförderung für „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ leisten ihren Beitrag zur Innenentwicklung. Im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sollen zentrale Versorgungsbereiche (Innenstadtzentren, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund- und Nahversorgungszentren in Stadtteilen und kleineren Gemeinden), die Funktionsverluste und Leerstände aufweisen, durch Aufwertung des öffentlichen Raumes, Stadtbaukultur, stadtverträgliche Mobilität, partnerschaftliche Zusammenarbeit und soziale Kohäsion gestärkt werden. Von 2008 bis 2016 flossen Bundesfinanzhilfen in Höhe von 775 Millionen Euro in 603 Kommunen und 691 Maßnahmen. Allein 2017 werden 110 Millionen Euro an Bundesfinanzhilfen ausgeschüttet.

Im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ sollen insbesondere Kommunen in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten und/oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ankerpunkte für das Umland zukunftsfähig gemacht werden. Das Programm zielt darauf, ihre zentralörtliche Versorgungsfunktionen dauerhaft, in angemessener Form und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der Städte und Umlandgemeinden zu sichern.

Christian Kloss vom Büro Plan&Praxis, das für beide Städtebauförderungsprogramme als Bundestransferstelle die Maßnahmen auswertet, stellte Fördervoraussetzungen, Instrumente sowie Maßnahmen und Aktivitäten als Beitrag dieser Programme für integrierte Innenstadtentwicklung und Einzelhandel anhand konkreter Beispiele dar.

Private Initiativen stärken Quartiere

Christian Kuthe, Leiter des Referates Städtebau, Bauleitplanung, Baukultur im Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung lenkte den Blick auf Aktivitäten von privater Seite zur Stärkung von Innenstädten und Quartieren. Die Gestaltung des öffentlichen Raums ist keineswegs mehr die Domäne der öffentlichen Hand. Mittlerweile nehmen private Initiativen als Akteure zur Erneuerung von Innenstädten einen festen Platz ein. Offensichtlich besteht eine große Bereitschaft vor Ort, sich in die Gestaltung städtischer Umwelt einzubringen. Die Quartiersinitiative Niedersachsen (QiN) hat als Förderprogramm des Landes hierzu über Jahre einen Beitrag geleistet. Mit dem Entwurf eines niedersächsischen Gesetzes zur Stärkung der Quartiere durch private Initiativen beabsichtigte die Landesregierung zudem, Regelungen für private Initiativen zur Stadtentwicklung und insbesondere für deren Finanzierung zu treffen. Mit diesem zusätzlichen Instrument sollten private Initiativen sowie Städte und Gemeinden unter gegenseitiger Abstimmung Maßnahmen ergreifen können, um die Attraktivität von Innenstädten, Orts- und Stadtteilzentren sowie anderen Quartieren zu steigern und so für eine Belebung und Weiterentwicklung zu sorgen. Es ist davon auszugehen, dass diese Initiative unter der Großen Koalition weitergeführt wird. Immerhin existieren bereits in zehn Ländern entsprechende Gesetze zu „Business Improvement Districts“. Die Erfahrungen dieser Zusammenschlüsse überwiegend von Hauseigentümern mit dem Ziel der Aufwertung ihres Quartiers „aus eigener Tasche“ sind durchweg positiv. Gleichwohl: die privaten Initiativen brauchen kompetente Ansprechpartner in den Kommunalverwaltungen. Die dortige Personalknappheit erfordert professionelle Unterstützung durch Dritte.

Innenentwicklung, Einzelhandelssteuerung und Regionale Zusammenarbeit: das Beispiel Einbeck

Einzelhandel außerhalb zentraler Lagen einerseits – leere Innenstadtgeschäfte andererseits, jeweils verbunden mit einem deutlichen prognostizierten Bevölkerungsrückgang, sind die Herausforderungen in der Stadt Einbeck. Der zentrale Versorgungsbereich ist in der Altstadt deutlich ablesbar. Der Mix unterschiedlicher Nutzungen macht hier den Reiz aus. Großflächiger Einzelhandel ist aber in der historischen Altstadt kaum anzusiedeln und befindet sich bereits vor den Toren der historischen Innenstadt. Durch Bauleitplanung bemüht sich die Stadt, steuernd einzugreifen und Fehlentwicklungen einzudämmen. „Die Kommune darf sich die Einzelhandelssteuerung nicht aus der Hand nehmen lassen“, so Frithjof Look, Fachbereichsleiter Stadtentwicklung und Bauen der Stadt Einbeck.

In der touristisch attraktiven Innenstadt beeinträchtigen an vielen Stellen ungenutzte Geschäfte das Stadtbild. Insbesondere in den Nebenlagen wird das Ausmaß der leerstehenden Geschäfte deutlich. Die Bürgerinitiative Sch(l)aufenster setzt sich für eine Neubelebung der Innenstadt ein. In gemeinschaftlichem Engagement gelang es der Initiative, zahlreiche leere Schaufenster mit lokalen und regionalen Themen zu gestalten und mit einfachen Mitteln zu beleuchten. Eine Reihe von Läden konnten so auch wieder neue Nutzungen finden, andere stehen als „Schwarzfenster“ noch immer leer und für eine Umgestaltung zum Schlaufenster nicht zur Verfügung. Da nicht alle früheren Ladenflächen heutigen Ansprüchen genügen und für eine neue gewerbliche Nutzung geeignet sind, wird über die Umnutzung in Altenwohnungen, die „Wohnfenster“, nachgedacht.

Mit dem Ziel, Wohnen, Arbeiten und Leben in ihren historischen Altstädten attraktiv zu gestalten, arbeitet Einbeck mit den Städten Duderstadt, Hann.Münden, Northeim und Osterode/Harz im „Fachwerkfünfeck“ zusammen. Miteinander sollen neue Impulse für Tourismus, die Gestaltung der Städte und die Wirtschaft gesetzt und das Bewusstsein für die Besonderheiten des kulturellen Erbes geschärft werden. Einbeck möchte in diesem Rahmen den Straßenraum der Tiedexer Straße und der Marktstraße umgestalten und aufwerten. In das Alte Rathaus sollen Ferienwohnungen für Gäste aus Partnerstädten integriert werden – neue Ideen, die von Lebendigkeit zeugen.

„Entwicklung muss ein Gesicht haben“: das Beispiel Duderstadt

Für die Attraktivität Duderstadts setzt sich der Verein „Treffpunkt Stadtmarketing Duderstadt“ ein. Dieser Zusammenschluss von privaten Bürgern und Bürgerinnen der Stadt, Einzelhändlern, Gewerbetreibenden, Handwerkern, Immobilienbesitzern, Vereinen und Verwaltung will vorhandene Kräfte zum Wohl der Stadt bündeln, den Bekanntheitsgrad Duderstadts erhöhen, das kulturelle Angebot erhalten und fördern, das Innenstadtangebot weiterentwickeln, neuer Potenziale durch den Bereich Tourismus erschließen und sich bei Fragen der Stadtentwicklung einbringen.

Zu den bekannten und weit über Duderstadt hinaus beliebten Aktivitäten gehört die Durchführung verschiedener Märkte in der Duderstädter Innenstadt.

Die Leidenschaft des Vorstandsvorsitzenden, Hubertus Werner, wirkt ansteckend: Er setzt sich für ein Wir-Gefühl in Duderstadt ein, für das Festmachen von Initiativen und Entwicklungen an „Gesichtern“, für neue Ideen wie die Einrichtung barrierefreier Wohnungen in leeren Geschäften. Werner setzt sich dafür ein, Dienstleister wie Ärzte in der Innenstadt zu halten: jeder Besucher und Kunde werde gebraucht.

Zukunftsprofil und Baukultur: das Beispiel Wolfenbüttel

Die Stadt Wolfenbüttel arbeitet intensiv an dem Zukunftsprofil ihrer Innenstadt. Auch wenn der Rückgang der Betriebe und der Verkaufsfläche um rund 4.500 m² auf rund 15.800 m² in der Innenstadt mehrere Gründe hat: Die Konkurrenz zum nahen Braunschweig hinterlässt Spuren. Weitere Herausforderungen bringt der Internethandel. Die Stadt antwortet hierauf mit einem Zehnjahresprogramm: Jährlich werden 10,5 Mio. € für die Aufwertung der Innenstadt und des öffentlichen Raums bereitgestellt. Für das leerstehende Kaufhausgebäude gegenüber des Schlosses wurde eine neue Nutzung in neuer Kubatur entwickelt, der Freiraum vor dem Schloss wird nach einem Wettbewerb umgestaltet, Verkehr baulich „entschleunigt“ oder zu Gunsten von Baumpflanzungen und Fußwegen zurückgedrängt. Weiterhin wurde der Fußgängerbereich in Teilbereichen umgestaltet, der Kornmarkt funktional und ästhetisch aufgewertet, das Lessingtheater saniert, ein Bürgermuseum in einer ehemaligen Reithalle eingerichtet und eine Infobox eröffnet, die interessierte Bürger über aktuelle Hoch- und Tiefbauvorhaben der Stadtverwaltung informiert.

Die Maßnahmen sollen die Innenstadt für Bürger und Besucher aufwerten. Alternativen zum stationären Einzelhandel werden in Wolfenbüttel gesucht. Die Frage, inwieweit er eine Zukunft hat und wie dessen organisierter Rückzug aussehen könnte, stellte Stadtbaurat Ivica Lukanic unbeantwortet in den Raum.