



# **Positionspapier: Einzelhandelskonzepte für die kommunale Praxis**

Anforderungen an die praxisgerechte  
Gestaltung kommunaler Einzelhandelskonzepte

**Juni 2009**



*Der Strukturwandel zeigt Folgen und führt zu einem...*

Der Strukturwandel im Einzelhandel hält nunmehr seit Jahrzehnten an. Er hat viele Facetten gezeigt. Die Entwicklung zur größeren Flächeneinheit war dabei einer der nachhaltigsten Trends. Insbesondere diese Entwicklung führte und führt immer noch zu Einzelhandelsstandorten außerhalb der gewachsenen Zentrenstrukturen mit oft negativen Folgen für diese häufig mit öffentlichen Fördermitteln sanierten Zentren. Neben der abnehmenden Attraktivität und sinkenden ökonomischen Bedeutung vieler zentraler Standorte, zeigt sich gleichzeitig eine erhebliche Veränderung der Nahversorgungslandschaft in den Kommunen. Sie ist in ihrer Struktur großflächiger und vielfältiger geworden. Parallel und auch als Folge dieser Entwicklungen entstand in den letzten Jahrzehnten eine Leerstandsproblematik innerhalb der Zentren, die sich insbesondere in ehemals attraktiven Neben- und Randlagen zeigt.

*...Zielkonflikt zwischen Markt und Planung.*

Die auf allen Ebenen der räumlichen Planung festgelegten städtebaulichen Zielsetzungen zur Einzelhandelsentwicklung verfolgen daher seit Jahrzehnten schon den primären Schutz der Innenstadtzentren und die Sicherung einer wohnungsnahen Grundversorgung. Man kann unterstellen, dass in Fachkreisen jeglicher „Coulueur“ dies die akzeptierte Arbeitsgrundlage ist. Diesen Zielen stehen häufig individuelle Ansiedlungsinteressen der Handelsunternehmen, aber auch typische Verhaltensweisen der Verbraucher gegenüber. Hier hat sich ein Zielkonflikt zwischen unternehmensimmanenten Erfordernissen, verbraucherspezifischen Bedürfnissen und städtebaulichen Planungen entwickelt, der bis heute die Handlungsweise aller Akteure maßgeblich bestimmt.

*Einzelhandelskonzepte sollen Konfliktlöser sein.*

Dieser Zielkonflikt wird in der Regel auf der kommunalen Planungsebene getragen, unterstützt und kontrolliert durch die Regional-/Landesplanung. Die Rahmenbedingungen für die Bewältigung dieses grundlegenden Zielkonfliktes sind in den Grundsätzen und Zielen der Landesentwicklungspläne und in Erlassen und Handlungsanweisungen formuliert. Zu deren Konkretisierung sind die Kommunen aufgefordert, mit Hilfe von Einzelhandelsentwicklungs- und Zentrenkonzepten den vielfältigen Interessen gerecht zu werden. Die Kommunen stehen also vor der schwierigen Aufgabe, handfeste wirtschaftliche Interessen der Unternehmen, elementare Verbraucherwünsche und komplexe Stadtentwicklungsziele in einer klugen Handlungsweise zu vereinen.

*Komplexe Interdependenzen und Interessen...*

Diese Aufgabe wird dadurch erschwert, dass weder die Unternehmensinteressen noch die Verbraucherwünsche in sich gleichgerichtet oder einheitlich sind oder die Entwicklungsinteressen der Kommune einfach zu fassen wären. So sind die Interessen großer Konzerne oder kleiner Einzelbetriebsunternehmen des Einzelhandels ebenso schwierig miteinander vereinbar, wie die Verhaltensweisen unterschiedlicher Konsumentenzielgruppen. Konsumenten sind dabei nicht nur multioptional bezüglich ihrer Zielgruppenzugehörigkeit sondern gleichzeitig noch Bürger ihrer Stadt mit durchaus anderen Interessenschwerpunkten an der Stadtplanung als ihre Konsumgewohnheiten vermuten lassen.

*... führen zu gegensätzlichen Lösungsansätzen.*

So wurden in der Planungspraxis sehr unterschiedliche Lösungsansätze zwischen den Extremen „purer Marktwirtschaft“ einerseits und „rigoroser Untersagungsplanung“ andererseits entwickelt. Im Spannungsfeld dieser Extreme ergeben sich zwangsläufig sehr unterschiedliche „Philosophien“ bei der Erstellung von Einzelhandelskonzepten durch die Kommunen. Hier die Kommune, die ein Einzelhandelskonzept dazu benutzt, ein bestimmtes Investitionsprojekt „durch zu bringen“, dort die Stadt, die aus Schutzbedürfnis für die innenstädtischen Einzelhandelsbetriebe versucht, strikt jede großflächige Einzelhandelsentwicklung zu verhindern.



Die Ansprüche an Einzelhandelsentwicklungs- und Zentrenkonzepte sind hoch und vielfältig, so dass auch entsprechende Qualitätsanforderungen an die Erstellung solcher Konzepte geknüpft werden müssen. Was ist also bei der Erstellung eines Einzelhandelsentwicklungs- und Zentrenkonzeptes zu beachten?

**Eine grundlegende Anforderung an die Erstellung von Einzelhandelskonzepten ist die Vermeidung von Extrempositionen.**

*Extrempositionen lösen die Probleme nicht.* Einzelhandelsentwicklung ist sowohl eine Planungsaufgabe als auch eine Aufgabe der Wirtschaftsförderung. Planungsgrundsätze und -ziele treffen auf Marktentwicklungen und -anforderungen. Die Interessen von Unternehmen, seien es örtliche Betriebe oder Konzerne, sind genauso ernst zu nehmen wie die vielfältigen Verbraucherinteressen und die Ansprüche der Bürger an eine qualitätsvolle Stadtentwicklung. In diesem Prozess sollten Stadtplaner und beratende Gutachter Moderatoren der unterschiedlichen Interessen sein. In jeder Kommune muss es möglich sein, im Rahmen der Umsetzung von Stadtentwicklungszielen Verbrauchewünsche angemessen zu befriedigen und neue Marktentwicklungen Platz greifen zu lassen.

**Einzelhandelskonzepte müssen die Entwicklung eines Einzelhandelsangebotes mit hoher städtebaulicher Qualität ermöglichen. Für die Verbraucher müssen sie ein quantitativ und qualitativ vollständiges Einzelhandelsangebot entsprechend der jeweiligen Zentralitätsstufe sichern. Für die Einzelhandelsunternehmen müssen sie einen ausreichenden Entwicklungsspielraum bieten.**

*Städtebauliche Qualität und...* Mit städtebaulicher Qualität ist Standortqualität im weitesten Sinne gemeint. Von den klassischen Standortfaktoren wie Erreichbarkeit, Außenwirkung, Sichtbarkeit oder Agglomeration bis zur Umfeldgestaltung, den Frequenzen, den ergänzenden Nutzungen, dem baulichen Umfeld und der Umfeldnutzung reicht die Umschreibung der städtebaulichen Qualität. Die Ausprägungen der städtebaulichen Qualität von Einzelhandelsstandorten müssen, je nach Verbraucheranspruch und Unternehmensanforderungen anpassungsfähig sein. Im Rahmen der städtebaulichen und potenzialbestimmten Möglichkeiten sollten die Einzelhandelsangebote vielfältig und nachfrageorientiert sein, möglichst für „jeden etwas“ bieten.

*...Angebotsqualität sind zwei Seiten einer Medaille.* Die Sicherung einer hohen Qualität der Versorgung sollte das wesentliche Ziel von Einzelhandelsentwicklungskonzepten sein. Qualität bedeutet Vielfalt in den Absatzformen, in den Sortimenten, in den Marken, in den Standorten, in den Preisen, in der Auswahl und den angebotenen Produkten. Nur über diese Vielfalt werden Verbraucher die eigene Versorgung als qualitativ ausreichend bewerten. Je nach zentraler Funktion der Kommune sind unterschiedliche Ausgestaltungen möglich, aber auch die geringste Nahversorgungsfunktion kann verbraucherorientiert gestaltet sein. Quantität und räumliche Nähe alleine reichen zur Befriedigung der Konsumbedürfnisse der Verbraucher nicht aus. Einzelhandelskonzepte müssen auch Angebotsqualität sichern.

*Einzelhandelsbetriebe benötigen ein günstiges Investitionsklima.* Die ansässigen Einzelhandelsunternehmen benötigen den Entwicklungsfreiraum, der Grundlage für die Schaffung einer solchen Angebotsqualität und -vielfalt ist. Den innerstädtischen und zentral gelegenen Einzelhandelsbetrieben hilft die Investitionssicherheit, die die im Einzelhandelskonzept definierte Schutzfunktion für die zentralen Versorgungsbereiche garantiert. Die übrigen Einzelhandelsbetriebe, außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, benötigen ebenfalls Entwicklungsspielräume, um die Angebotsqualität insbesondere für die nicht-zentrenrelevanten Angebote zu gewährleisten. Bloßer Bestandsschutz ist hier oftmals zu wenig.



**Die Regelung des Verhältnisses zwischen zentralen und nicht-zentralen Angebotsstandorten ist eine wesentliche Aufgabe von Einzelhandelsentwicklungs- und Zentrenkonzepten.**

*Standortspezialisierung im Stadtgebiet ist die logische Grundlage für die Festlegung von Versorgungsbereichen, deren Verhältnis untereinander gesteuert werden muss.*

Je nach zentraler Funktion der Kommune muss die Hierarchie und Aufgabenteilung zwischen den Zentren, aber vor allem die Aufgabenteilung zwischen zentralen und nicht-zentralen Einzelhandelsstandorten geregelt werden. Alle Absatzformen und Standortbereiche liefern einen Beitrag zur Versorgungsvielfalt in der Kommune. Sie übernehmen unterschiedliche Versorgungsaufgaben, die sich letztlich in einer Standortspezialisierung zeigen. Da jede Aufgabenteilung zwischen zentralen und nicht-zentralen Standortbereichen unvollkommen sein muss, entwickeln sich zwangsläufig Konkurrenzbeziehungen und Sortimentsüberschneidungen. Diese gehören zum Wesen der Marktwirtschaft und können grundsätzlich als belebendes Element zur Gestaltung der Vielfalt gesehen werden. Der erforderliche Schutz der zentralen Standortbereiche erfordert jedoch die Begrenzung dieser Konkurrenzwirkungen und Sortimentsüberschneidungen auf ein städtebaulich verträgliches Maß. Die Festlegung dieses städtebaulich verträglichen Maßes, unter Berücksichtigung sämtlicher betroffener Interessen, ist eine wesentliche Aufgabe der Einzelhandelskonzepte. Hier hat der Schutz der zentralen Versorgungsbereiche natürlich Vorrang, aber die Entwicklungsinteressen der nicht-zentralen Standortlagen sind angemessen zu berücksichtigen, denn sie tragen erheblich zur Versorgungsfunktion der Kommune bei.

**Einzelhandelskonzepte sind zukunftsgerichtet und müssen die künftige Entwicklung der Einzelhandelsversorgung in der Kommune steuern.**

*Marktprognosen sind problematisch und keine geeignete Basis für verbindliche Flächenbedarfsgrenzen.*

Die Einschätzung künftig zu erwartender Entwicklungen ist eine der Grundlagen planerischer Arbeit. Stadtplaner sind versiert darin, künftige Entwicklungen durch Bedarfskennzahlen zu benennen und daraus quantifizierte Planungen zu erstellen. Das funktioniert beispielsweise in der Planung des ÖPNV ebenso gut wie in der Schul- und Kindergartenplanung. Angebot und Nachfrage im Einzelhandel dagegen sind volkswirtschaftliche Komponenten, beeinflusst durch regionale und örtliche Entwicklungen. Sie sind nicht einfach in treffsichere Kennzahlen zu fassen. Hier tun Einzelhandelsentwicklungskonzepte gut daran, auf eine verbindliche Festlegung quantifizierter Zukunftsentwicklungen zu verzichten. Einzelhandelskonzepte müssen flexibel auf künftige Veränderungen reagieren können. Dies wird durch rechtlich verbindliche Festlegungen auf quantifizierte Entwicklungsgrenzen für jeden Standortbereich verhindert. Die Verwendung von Szenarien zur Beschreibung möglicher Tendenzen hilft den Stadtplanern, wahrscheinliche Entwicklungen zu erkennen. Eine Quantifizierung sollte immer erst nach einer fachlich fundierten Einzelfallprüfung zum Zeitpunkt der geplanten Investition erfolgen.

**Ein Einzelhandelskonzept muss ein Entwicklungskonzept für die Innenstadt, ein Nahversorgungskonzept und die notwendigen Steuerungsinstrumente beinhalten.**

*Der Schutz der Innenstadt ist mehr als nur Konkurrenz zu verhindern.*

Der Innenstadt alle Entwicklungspriorität einzuräumen, indem Entwicklungen außerhalb der Innenstadt unterbunden werden, reicht nicht aus. Ein Einzelhandelskonzept muss einen wesentlichen Schwerpunkt in der konzeptionellen Weiterentwicklung der Innenstadt haben. Hier geht es um den Umgang mit großen Investitionen, die städtebauliche Qualität des öffentlichen Raums, die Behandlung der Leerstandsproblematik, die Motivation der Händlerschaft zur Aktivität, die Weiterentwicklung von Branchenmix und Lagenqualität, die Sicherung der Erreichbarkeit oder die Gestaltung einer hohen Aufenthaltsqualität.



*Nahversorgung mit Qualität heißt nicht nur räumliche Nähe sondern auch Angebotsvielfalt.* Ein Nahversorgungskonzept darf sich nicht darin erschöpfen, ein möglichst dichtes Netz von Standorten zu schaffen, die ein fußläufiges Einkaufen ermöglichen. Es gehört auch die Sicherung einer ausreichenden Angebotsvielfalt der Absatzformen und Sortimente dazu. Ein Biosupermarkt ist ebenso wichtig wie der Discounter, das SB-Warenhaus, der Supermarkt, der Getränkemarkt, das Lebensmittelhandwerk, das Reformhaus oder das Obst- und Gemüsefachgeschäft. Das Einkaufen mit dem Auto muss entsprechend den Verhaltensweisen der Verbraucher ermöglicht werden. Ein Nahversorgungskonzept muss auch absehbare Entwicklungen, wie beispielsweise die Folgen des demographischen Wandels, berücksichtigen.

*Die Steuerungsinstrumente des Einzelhandelskonzepts müssen Flexibilität zulassen.* Das Einzelhandelskonzept einer Kommune ist ein Selbstbindungsplan wie eine Rahmenplanung. Die rechtssichere Umsetzung muss im Rahmen der konkretisierenden Planung erfolgen. Die wichtigen Steuerungsinstrumente eines Einzelhandelskonzeptes sind zum einen die Definition von Entwicklungsräumen durch die räumliche und funktionale Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen und zum anderen die Gestaltung des Gleichgewichtes zwischen zentralen Standortbereichen und nicht-zentralen Standortbereichen durch die Zuordnung von Sortimentslisten zu den zentralen Versorgungsbereichen. Eine verbindliche Quantifizierung von Sortiments- und Absatzformen in den zentralen Versorgungsbereichen gehört aus den genannten Gründen nicht zu den sinnvollen Steuerungsinstrumenten eines Einzelhandelskonzeptes. Hier sind Einzelfallprüfungen zum Zeitpunkt der Realisierung der jeweiligen Maßnahmen ein sinnvolles Instrument zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Einzelhandelskonzeptes.

**Gute und zukunftsfähige Einzelhandelskonzepte vermeiden Extremsituationen, sichern und fördern die Innenstadtentwicklung, sorgen für Modernität und Vielfalt im Einzelhandelsangebot, sorgen für ein Gleichgewicht zwischen zentralen und nicht-zentralen Standortbereichen, berücksichtigen die Interessen und Notwendigkeiten der Marktteilnehmer und der Stadtentwicklung, reagieren flexibel auf künftige Herausforderungen und beschränken sich auf die notwendigen Steuerungsinstrumente.**

Die Ausarbeitung sowie die Entwurfsvorlagen fallen unter §2, Abs.2 sowie §31, Abs.2 des Gesetzes zum Schutze der Urheberrechte.

Weitergabe, Vervielfältigung (auch auszugsweise) ist nur mit Quellenangabe zulässig.

Sämtliche Rechte, vor allem Urheberrechte, verbleiben bei der Markt und Standort Beratungsgesellschaft mbH, Erlangen.

**Markt und Standort Beratungsgesellschaft mbH**

Hugenottenplatz 1

91054 Erlangen

Juni 2009

Norbert Jingen

Geschäftsführer