

Die Rolle der Kommunen – das Beispiel der Mittelstädte

Jens Hirsch

1 Kommunen und Einzelhandelsentwicklung

Die Kommunen nehmen in der Einzelhandelsentwicklung eine Art Mittlerrolle zwischen Angebots- (Einzelhändler und Projektentwickler) und Nachfrageseite (Konsumenten) ein. Zwar spielen auch für die städtischen Entscheidungsträger finanzielle Aspekte in Form von Gewerbesteuereinnahmen eine Rolle, doch ist die Einzelhandelspolitik vielmehr als elementarer Baustein der Bemühungen um eine nachhaltige Stadtentwicklung zu sehen. Dabei müssen zum einen die Wünsche der Bürger nach gut erreichbaren Einkaufsmöglichkeiten berücksichtigt werden, andererseits sind raumordnerische Zielvorstellungen zu berücksichtigen. Einzelhändler und Projektentwickler bilden weitere Interessengruppen mit einem Zielsystem, das zum Teil deutlich insbesondere von jenem der Raumordnung abweicht. Die Kommunen haben die Aufgabe, einen Ausgleich zwischen all diesen Interessengruppen zu schaffen. Einzelhandelspolitik kann dabei aktiv dazu eingesetzt werden, um städtische Entwicklungen anzustoßen und gewünschte Effekte zu erreichen. Um das Selbstbild der Kommunen im Prozess der Einzelhandelsentwicklung zu eruieren, wurde eine Befragung entsprechender Entscheidungsträger aus den Bereichen Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung durchgeführt, deren Ergebnisse in diesem Artikel dargelegt werden sollen. Die Befragung konzentrierte sich dabei auf deutsche Mittelstädte mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 250.000 Einwohnern. Bevor die Ergebnisse der Befragung vorgestellt werden, erfolgt eine kurze Beschreibung der allgemeinen Rolle der Kommunen im Spannungsfeld der Einzelhandelsentwicklung sowie eine Beschreibung der Schwerpunkte der Befragung und der eingesetzten Methodik.

2 Aufbau der Befragung

2.1 Methodik

Die Grundgesamtheit der untersuchten Kommunen bilden die deutschen Mittelstädte mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 250.000 Einwohnern. Aus den drei

Flächenstaaten Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen wurden darüber hinaus Städte mit mindestens 30.000 Einwohnern in die Befragung aufgenommen, insofern sie eine stark überdurchschnittliche Einzelhandelszentralität aufweisen. Aufgrund eines deutlichen Einschnitts in der Häufigkeitsverteilung der Einwohnerzahl bei etwa 275.000 Einwohnern wurden auch drei Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern in die Grundgesamtheit aufgenommen, von denen allerdings schließlich nur eine an der Umfrage teilnahm. Die vergleichsweise hohen Schwellenwerte zur Abgrenzung der „Mittelstädte“ sind an die in der Raumforschung verwendete Kategorisierung angelehnt.

Im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind sicherlich Betriebsformen und Sortimente von hoher Relevanz, allerdings wird die funktionale Stärkung der Innenstadt vor allem durch die Physiognomie der Gebäude geprägt, in denen Handel stattfindet. Folglich gilt es im Rahmen der Studie den Handelsimmobilientyp zu fokussieren, gleichzeitig sich aber immer der Bedeutung der Betriebsform bewusst zu sein.

Um möglichst detaillierte Aussagen über die Einzelhandelssituation in den jeweiligen Kommunen zu erhalten, richtete sich die Befragung direkt an Verantwortliche aus den Bereichen Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, welche aus den Internetauftritten der Kommunen und telefonischen Recherchen ermittelt wurden. Die Durchführung der Befragung erfolgte mit Hilfe eines Online-Fragebogens. Insgesamt wurden 213 Gemeinden zur Teilnahme aufgefordert, wobei 103 diesem Aufruf nachkamen und ausgefüllte Fragebögen zurücksandten. Die vergleichsweise hohe Rücklaufquote von 48,4 % und die ähnliche Schichtung von Stadtgrößen und siedlungsstrukturellem Gemeindetyp in Grundgesamtheit und Stichprobe lassen auf eine hohe Repräsentativität der Befragung schließen.

2.2 Charakterisierung der Mittelstädte

Um der großen Spannweite der Einwohnerzahl und den sehr unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Typen gerecht zu werden und um entsprechend differenzierte Aussagen treffen zu können, wurden die Mittelstädte in drei Klassen eingeteilt. Die Klassifizierung erfolgte anhand der Einwohnerzahl und der Gemeindetypisierung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (vgl. Abbildung 45). Neben ihrer Einwohnerzahl unterscheiden sich die Mittelstädte im Kontext des Einzelhandels vor allem durch ihre Einbettung in den übergeordneten Wettbewerbsraum. Die beiden Extreme sind auf der einen Seite Mittelstädte in städtischen Räumen, deren funktionale Bedeutung von deutlich größeren Städten überschattet wird und die trotz ihrer Einwohnerzahl eher als Vororte der Großstädte wahrgenommen werden. Auf der anderen Seite existieren auch kleinere Mittelstädte in ländlichen Räumen, die den Versorgungsmittelpunkt teilweise sehr ausgedehnter Regionen bilden und auch dementsprechend hohe Zentralitätskennziffern aufweisen. Jene Mittelstädte in größeren Ballungsgebieten profitieren einerseits von ihrer guten Erreichbarkeit für eine Vielzahl potentieller Kunden, andererseits stehen sie in einer starken Konkurrenzsituation um Kunden und Investitionen, was ihre Bedeutung in der Region schwächt und es erschwert, die funktionale Zentralität aufrecht zu erhalten (LEINDECKER 1993, S. 19). Ihre Situation ist

darüber hinaus bis zu einem gewissen Grad abhängig von den Entwicklungen in den entsprechenden Kernstädten. Während jenen Mittelstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern das Potential für eine eigenständige Stadt- und insbesondere Einzelhandelsentwicklung unterstellt wurde und diese deshalb eine eigene Klasse bilden, wurden die kleineren Gemeinden aus den genannten Gründen untergliedert in solche in städtischen und solche in ländlichen Räumen gemäß der Typisierung des BBR. Daraus ergeben sich die folgenden drei Typen:

- Typ A: Mittelstädte mit über 100.000 Einwohnern.
- Typ B: Mittelstädte in städtischen Räumen mit weniger als 100.000 Einwohnern.
- Typ C: Mittelstädte in ländlichen Räumen mit weniger als 100.000 Einwohnern.

Abbildung 45: Übersicht über Stichprobenumfang und Rücklaufquoten für unterschiedliche Gemeindetypen (nach BBR, 2007)

| Regionsgrundtypen | Differenzierte Regionstypen | Kreistypen | Gemeindetypen | GRUNDGESAMTHEIT | ANTWORTEN | RÜCKLAUF-QUOTE |
|-------------------------------------|--|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|------------|----------------|
| 1 Agglomerationsräume | 1 Hochverdichtete Agglomerationsräume | 1 Kernstädte | 1 Größere Kernstädte | 0 | -- | -- |
| | | | 2 Kernstädte | 21 | 10 | 47,6% |
| | | 2 Hochverdichtete Kreise | 3 Ober-/Mittelzentren | 58 | 23 | 39,7% |
| | | | 4 Sonstige Gemeinden | 0 | -- | -- |
| | 2 Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren | 3 Verdichtete Kreise | 5 Ober-/Mittelzentren | 13 | 7 | 53,9% |
| | | | 6 Sonstige Gemeinden | 0 | -- | -- |
| | | 4 Ländliche Kreise | 7 Ober-/Mittelzentren | 6 | 2 | 33,3% |
| | | | 8 Sonstige Gemeinden | 0 | -- | -- |
| 2 Verstäderte Räume | 3 Verstäderte Räume höherer Dichte | 5 Kernstädte | 9 Kernstädte | 33 | 19 | 57,6% |
| | 4 Verstäderte Räume mittlerer Dichte mit herausragenden Zentren | 6 Verdichtete Kreise | 10 Ober-/Mittelzentren | 45 | 25 | 55,6% |
| | | | 11 Sonstige Gemeinden | 0 | -- | -- |
| | 5 Verstäderte Räume mittlerer Dichte ohne herausragendes Zentrum | 7 Ländliche Kreise | 12 Ober-/Mittelzentren | 9 | 5 | 55,6% |
| | | | 13 Sonstige Gemeinden | 0 | -- | -- |
| | 3 Ländliche Räume | 6 Ländliche Räume höherer Dichte | 8 Ländliche Kreise höherer Dichte | 14 Ober-/Mittelzentren | 23 | 11 |
| 15 Sonstige Gemeinden | | | | 0 | -- | -- |
| 7 Ländliche Räume geringerer Dichte | | 9 Ländliche Kreise geringerer Dichte | 16 Ober-/Mittelzentren | 5 | 1 | 20,0% |
| | | | 17 Sonstige Gemeinden | 0 | -- | -- |
| Σ | | | | 213 | 103 | 48,4% |

Quelle: Eigene Darstellung nach BBR 2007

2.3 Eingesetzter Fragebogen

Der Aufbau des verwendeten Fragebogens orientiert sich an thematisch zusammengefassten Fragenkomplexen, um aus Sicht der Befragten eine einfache und nachvollziehbare Beantwortung zu gewährleisten (vgl. Abbildung 46). Nachdem in einem ersten Fragenkomplex nach der Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung gefragt wurde, bearbeitet der zweite Themenblock die Frage nach der aktiven Steuerung der kommunalen Einzelhandelsentwicklung. Im Mittelpunkt dieses Teils stehen neben den präferierten Standorten und Betriebsformen die eingesetzten Methoden sowie insbesondere die Frage, wie die Rolle privater Handelsakteure eingeschätzt wird – eher als reiner Financier oder gar als strategischer Partner. Mögliche Defizite hinsichtlich bestimmter Sortimente, Betriebsformen oder sonstiger Entwicklungen bilden einen weiteren Block, bevor die Thematik der Einkaufszentren vertieft und abschließend auf die Rolle privater Immobilienentwickler eingegangen wird.

Abbildung 46: Aufbau des eingesetzten Fragebogens

| Fragenkomplex | Frage | Zielsetzung |
|--|-------|---|
| Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung | 1 | (1) Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung |
| | 2 | (1) Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung |
| Einzelhandelsentwicklung und ihre „aktive“ Beeinflussung | 3 | (4) „aktive“ Einzelhandelsgestaltung |
| | 4 | (2) Sortimente, Betriebsformen, Standorte und vor allem Handelsimmobilienarten |
| | 5 | (2) Sortimente, Betriebsformen, Standorte und vor allem Handelsimmobilienarten |
| | 6 | (4) „aktive“ Einzelhandelsgestaltung |
| Defizite in der Einzelhandelsentwicklung | 7 | (2) Sortimente, Betriebsformen, Standorte und vor allem Handelsimmobilienarten |
| | 8 | (1) Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung |
| Erfahrungen mit Einkaufszentren und sonstigen Einzelhandelsgroßprojekten | 9 | (3) Erfahrungen mit Einkaufszentren |
| | 10 | (2) Sortimente, Betriebsformen, Standorte und vor allem Handelsimmobilienarten (3) Erfahrungen mit Einkaufszentren |
| | 11 | (2) Sortimente, Betriebsformen, Standorte und vor allem Handelsimmobilienarten (3) Erfahrungen mit Einkaufszentren |
| | 12 | (4) „aktive“ Einzelhandelsgestaltung (5) Erfahrungen mit privaten Investoren |
| | 13 | (4) „aktive“ Einzelhandelsgestaltung |
| Erfahrungen mit privaten Immobilienentwicklern | 14 | (5) Erfahrungen mit privaten Investoren |
| | 15 | Keine Zuordnung möglich |

3 Die Kommune im Spannungsfeld der Einzelhandelsentwicklung

Trotz einer sicherlich auch in Zukunft weiter steigenden Bedeutung des Internets, ist der stationäre, also an Immobilien gebundene Einzelhandel immer noch die klar dominierende Form des Wirtschaftszweigs Einzelhandel. Die besondere Stellung des stationären Einzelhandels resultiert nicht zuletzt aus seiner Rolle als Wirtschaftsfaktor und integraler Bestandteil der Stadtentwicklungspolitik. Die zukünftige Entwicklung von Handelsimmobilien vollzieht sich im Kräftefeld der Interessen von Kunden, Entwicklern, Investoren und nicht zuletzt Kommunen. Die Erwartungshaltungen und individuellen Idealvorstellungen sind dabei keineswegs immer kongruent, sondern laufen zum Teil eher diametral auseinander. Letztlich geht es aber sowohl den Entwicklern als auch den Kommunen trotz der voneinander abweichenden zeitlichen Planungshorizonte um die erfolgreiche Integration einer Handelsimmobilie in die bestehenden Einzelhandelsstrukturen. Zwei grundlegende Themenkomplexe bestimmen die gegenwärtige Diskussion über Handelsimmobilien: Der Standort und der Handelsimmobilientyp. Einerseits stehen sich die beiden Extreme von Standorten in der historisch gewachsenen Innenstadt und solche auf der sogenannten Grünen Wiese scheinbar unvereinbar gegenüber, auf der anderen Seite konkurriert eine Vielzahl traditioneller und moderner Immobilientypen um die Gunst der Kunden (und der kommunalen Planer). Die Rolle des Innenstadthandels kommt nicht zuletzt in der zentralen Rolle, welche ihm die Leitbilder der Landes-, Regional- und kommunalen Bauleitplanung zuschreiben, zum Ausdruck. Bei den Handelsimmobilientypen stehen heute klassische, inhabergeführte Fachgeschäfte im Wettbewerb mit Kaufhäusern, Fachmärkten, Fachmarktzentren, Einkaufszentren und Factory Outlet Centern. Diese Konkurrenzsituation vollzieht sich vor dem Hintergrund einer stagnierenden einzelhandelsrelevanten Kaufkraft und einem gleichzeitig ungebrochenen Trend zur Ausweitung der Verkaufsflächen. Der unweigerlich damit verbundene Rückgang der Flächenproduktivität verschärft die Konkurrenzsituation zusätzlich und lässt zunehmend Verdrängungseffekte beklagen. Die Rolle der Einkaufszentren wird in diesem Zusammenhang besonders kontrovers diskutiert. Während einige Akteure sie als sprichwörtliche „Totengräber“ des traditionellen Einzelhandels wahrnehmen, sehen andere in ihnen eine Chance, gerade in Zeiten krisengeplagter Kaufhäuser die Attraktivität der Innenstädte zu steigern und an Standorte auf der Grünen Wiese verloren gegangene Kaufkraftanteile zurückzuerobern. Entsprechend ihres Einzelhandelsbesatzes und ihrer davon abhängigen Standortwahl können zwei Grundtypen von Einkaufszentren unterschieden werden. Der eher erlebnisorientierte Typ, welcher der gestiegenen Bedeutung des Freizeitaspekts des Einzelhandels entgegenkommt und bevorzugt an Standorten des primären Handelsnetzes angesiedelt wird (Präferenzstrategie). Im Gegensatz dazu liegt der Fokus der Einkaufszentren an Standorten im sekundären Handelsnetz auf einer preisorientierten Ökonomisierungsstrategie.

Eine Schlüsselrolle bei der zukünftigen Entwicklung, insbesondere auf dem Gebiet großflächiger Handelsimmobilien, kommt den Kommunen zu, da sie es sind, die über Bebauungspläne überhaupt Baurecht schaffen, Standorte ausweisen und mögliche Nutzungen festlegen. Insbesondere bei der Entwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten ist mit einer Vielzahl möglicher Interessenkonflikte zu rechnen. Während die Ent-

wickler im Interesse ihrer zukünftigen Mieter gewisse Ansprüche an den Branchenmix und die Größe des Projekts stellen, sind die kommunalen Akteure unter anderem bestrebt, die (negativen) Auswirkungen auf die historisch gewachsenen Stadt- und Einzelhandelsstrukturen zu minimieren. Die vorliegende Studie versucht deshalb, die Haltung der Kommunen im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessenslagen zu ergründen und widmet sich dabei speziell den Mittelstädten, die in jüngster Vergangenheit verstärkt in den Fokus sowohl der Regionalforschung als auch von Handelsimmobilienentwicklern gerückt sind. Ihre Attraktivität für Entwickler liegt vor allem darin begründet, dass sich in den Mittelstädten einerseits noch nicht im gleichen Umfang Sättigungserscheinungen wie in den Großstädten bemerkbar machen, andererseits aber doch sehr attraktive Kaufkraftpotentiale vorhanden sind. Gleichzeitig sind insbesondere Einzelhandelsgroßprojekte in Mittelstädten mit deutlich markanteren Einschnitten in gewachsene Stadtstrukturen verbunden als in Großstädten, weshalb seitens der Kommunen mit einer besonderen Sensibilität hinsichtlich solcher Projekte zu rechnen ist.

4 Ergebnisse der Befragung kommunaler Entscheidungsträger

4.1 Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung

In Relation zu anderen Planungsfeldern messen die befragten Mittelstädte dem Einzelhandel durchwegs eine überdurchschnittliche Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. In Mittelstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern wird die Bedeutung dabei deutlich geringer eingeschätzt als in den kleineren Mittelstädten. Ebenfalls überdurchschnittlich wird die Attraktivität der örtlichen Einzelhandelslandschaft bewertet. Im Einklang mit landesplanerischen Konzepten wird der Einzelhandel vor allem als Instrument zur funktionalen Aufwertung der Innenstädte wahrgenommen (93 %). Dem Einzelhandel kommt damit nach wie vor die Rolle als wichtige Leitfunktion der Innenstadt zu, von der man sich sowohl Kaufkraftzuflüsse aus dem Umland als auch eine allgemeine Attraktivitätssteigerung für Unternehmen, Fachkräfte und Touristen erhofft. Weitere wichtige Funktionen des Einzelhandels werden in der Stärkung der Einzelhandelszentralität sowie der Verbesserung der Versorgungssituation für die Stadtbewohner gesehen (62 %). Die Bedeutung primärer Effekte (Arbeitsplätze, vor- und nachgelagerte Effekte) wird von den Städten hingegen eher gering eingeschätzt. Differenziert man die befragten Vertreter der Kommunen nach ihrer Ressortzugehörigkeit, so beurteilen Wirtschaftsförderer sowohl die gesamtstädtische Bedeutung als auch die Attraktivität des Einzelhandels etwas höher als die Stadtplaner / Stadtentwickler.

4.2 Defizite in der Einzelhandelssituation

Angesichts der eben konstatierten hohen Bedeutung, welche die Kommunen dem Einzelhandel für die Stadtentwicklung beimessen, wiegen Defizite in diesem Gebiet besonders schwer. Lediglich drei der 103 befragten Städte zeigen sich mit dem Zustand ihres Einzelhandels vollkommen zufrieden und beklagen keinerlei Defizite. Insbesondere auf Seiten des Angebots werden Probleme gesehen. Die Sortimentszusammensetzung wird von mehr als der Hälfte der Städte als unausgewogen oder unvollständig eingestuft. Beklagt wird insbesondere eine wachsende Präsenz minderwertiger Sortimente, wie sie beispielsweise Restemärkte oder die sogenannten 1€-Läden darstellen. Versorgungslücken sehen zahlreiche Städte (44 %) im Bereich der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Insbesondere in bevölkerungsschwächeren Stadtteilen macht sich dieser Konflikt zwischen dem Versorgungsinteresse der Kommunen und dem Gewinnstreben des Einzelhandels negativ bemerkbar. Jene Städte, die von Mängeln in der Versorgung mit Lebensmitteln berichten, wollen diesem in Zukunft in erster Linie mit zusätzlichen Vollsortimentern begegnen, während eine Ausweitung der Lebensmittel-discounter nicht angestrebt wird. Ein Bedürfnis zur Angebotsausweitung sehen die Städte allerdings nicht nur in nahversorgungsrelevanten Branchen sondern ebenfalls im Bereich Textilien, von dem sich zentralitätssteigernde Effekte erhofft werden (s. u.).

Weitere Entwicklungsdefizite werden von der Hälfte der befragten Mittelstädte auch im Fehlen bestimmter (Einzelhandels-)Betriebsformen gesehen. Vielen Innenstädten fehlen demnach zeitgemäße Betriebsformen, was vor allem auf fehlende Entwicklungsflächen in geeigneter Lage zurückgeführt wird. Insbesondere in kleineren Mittelstädten (< 100.000 Einwohner) in städtischen Räumen wird als fehlende Betriebsform häufig ein (innerstädtisches) Einkaufszentrum genannt. Die Angebotsdefizite stehen zum Teil in Verbindung mit Mängeln in der Ausstattung mit bestimmten Betriebsformen. So beklagen einige Städte einen Rückgang inhabergeführter Fachgeschäfte, die für die Vielfalt des Einzelhandelsangebots als unerlässlich angesehen werden. Die Schließung des örtlichen Warenhauses stellt Mittelstädte darüber hinaus dann vor Probleme, wenn kein adäquater Ersatz für die Immobiliennutzung gefunden wird, zum Beispiel in Form eines Einkaufszentrums. Die Dominanz von Filialisten wird von 38 % der Städte beklagt und wird damit ähnlich problematisch gesehen wie die Anzahl von Leerständen (34 %) und unattraktive Laden- und Schaufenstergestaltung (41 % bzw. 38 %). Zum Teil betrachten die Städte eine zu geringe Anzahl von Filialisten allerdings auch als Hemmschuh für die Einzelhandelsentwicklung und betonen insbesondere deren zentralitätssteigernde Wirkung. Auch hinsichtlich der Ausstattung des Einzelhandelsbestands mit bestimmten Sortimenten tritt die Hoffnung auf zentralitätssteigernde Effekte zu Tage. So strebt ein großer Teil der befragten Kommunen eine Ausweitung des Angebots in den Bereichen Textilien/Bekleidung sowie Unterhaltungselektronik an. Dem Bedeutungsgewinn von Billigsortimenten sollen dabei im Textilbereich verstärkt hochwertige Angebote entgegengesetzt werden. Darüber hinaus erkennen viele Kommunen einen Ausbaubedarf des Lebensmittelangebots, was mit den genannten Lücken in der Nahversorgung korrespondiert.

4.3 Präferierte Einzelhandelsstandorte

Im Einklang mit den landesplanerischen Vorgaben sehen die Städte fast ausnahmslos die Innenstadt als bevorzugten Standort der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung. Umso schwerer wiegt demnach der von einem Drittel der Gemeinden konstatierte Bedeutungsverlust der Innenstadt als Handelsstandort. Die Verluste werden vor allem auf das in der Vergangenheit stark ausgeweitete Angebot an peripheren Standorten im sekundären Handelsnetz (= autoorientierte Standorte) zurückgeführt. Agglomerierte oder solitäre Standorte im sekundären Handelsnetz spielen gegenüber städtebaulich integrierten Standorten in den Planungen der Kommunen demnach nur eine marginale Rolle und Entwickler werden in Zukunft wohl nur noch in Ausnahmefällen und unter großen Restriktionen neue Projekte abschließen können. Lediglich bei Branchen mit besonders geringer Flächenintensivität (z. B. Möbel) sollen in beschränktem Ausmaß weitere Verkaufsflächen geduldet werden. Sowohl die Verbesserung der Versorgungssituation (in Stadtteilzentren sowie der Innenstadt) als auch die Stärkung der zentralörtlichen Funktionalität soll sich demnach im primären Handelsnetz abspielen. Obwohl die Konzentration auf innerstädtische Standorte zu einem größeren Abstimmungsbedarf zwischen Stadtplanung und Einzelhandelsentwicklern führen wird, entstehen durch die Abkehr von nicht-integrierten Standorten vor allem neue Entwicklungschancen für die Innenstadt.

4.4 Präferierte Handelsimmobilien

Praxis- wie auch wissenschaftliche Beiträge stufen den Handelsimmobilientyp in der Regel als Äquivalent zur Betriebsform ein (vgl. FALK/FALK 2006, MEISTER/WALSH 2009, ALTENSCHMIDT/STEINERT 2007), wobei KLEIN/SEGERER 2011 diese Sichtweise als unzureichend ansehen, da keine physischen Immobilienmerkmale berücksichtigt werden. Mit Verwendung des Begriffs „Einzelhandelsimmobilie“ soll insbesondere auf den Zusammenhang von Handel und Bauleitplanung verwiesen werden. Allerdings gibt es auch hier eine enge Korrelation zwischen Betriebsform und Handelsimmobilientyp, die teilweise als Korrespondenz (Discounter, Fachmarkt, Warenhaus) angesehen werden muss. So bestehen unterschiedliche Affinitäten zwischen den einzelnen Handelsimmobilientypen und dem jeweiligen Standort (vgl. Tabelle 12):

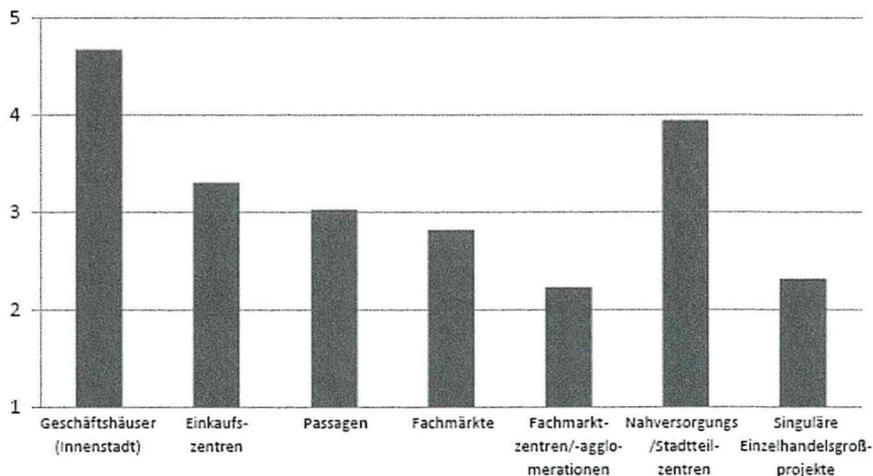
Tabelle 12: Affinität von Handelsimmobilientyp und Handelsnetz (Standort)

| Handelsimmobilie | Primäres Handelsnetz | Sekundäres Handelsnetz | Bemerkung |
|-------------------------------------|----------------------|------------------------|---|
| Geschäftshaus | * | | |
| Passage | * | | |
| Einkaufszentrum | * | * | Je nach Ausrichtung Kosten - Leistung |
| Fachmarkt | * | * | Branchenabhängige Standortwahl |
| Fachmarktzentren / -agglomerationen | | * | |
| Nahversorgungs / -Stadtteilzentren | * | | |
| Singuläre Einzelhandelsgroßprojekte | | * | Jedoch im Einzelfall auch im primären Handelsnetz möglich |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragung der Mittelstädte erbrachte folgende Präferenzen für bestimmte Einzelhandelsimmobilientypen (vgl. Abbildung 47):

Abbildung 47: Präferierte Einzelhandelsimmobilientypen in der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung



6 = "ausschließlich", 5 = "bevorzugt", 4 = "überwiegend", 3 = "nachrangig", 2 = "eher nicht", 1 = "gar nicht"

Quelle: Eigene Erhebung, 2011.

Innerstädtische Geschäftshäuser werden von den befragten Mittelstädten eindeutig gegenüber anderen Handelsimmobilientypen bevorzugt, nicht zuletzt da sie sich sowohl zur Abdeckung der Grundversorgung als auch zur Unterbringung zentrenrelevanter Sortimente eignen. Im Einklang mit den beklagten Defiziten auf dem Gebiet der Grund-

versorgung zeigen die Mittelstädte eine deutliche Bereitschaft zur Ansiedlung bzw. zum Ausbau von Nahversorgungs- und Stadtteilzentren. Einkaufszentren und Passagen spielen, wenn auch in geringerem Ausmaß wie die zuvor genannten Typen von Handelsimmobilien, ebenfalls eine wichtige Rolle in den Plänen für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung der befragten Mittelstädte. Einige Städte sehen in Einkaufszentren darüber hinaus Kandidaten für die Standortnachfolge ihrer leer stehenden Warenhausimmobilien. Hier lässt sich dank ähnlicher Ansprüche eines Einzelhandelskonzepts an die Einzelhandelsimmobilie vielleicht eine Kontinuität erzeugen, die nicht unbedingt architektonischer, aber doch zumindest funktionaler Natur wäre. Andere Handelsimmobilientypen spielen schon allein aufgrund der Standortpräferenzen der Mittelstädte in den Planungen nur eine untergeordnete Rolle. Während einzelne Fachmärkte unter Umständen noch in das primäre Handelsnetz integrierbar sind und dementsprechend von einigen Kommunen auch gewünscht werden, existieren so gut wie keine Bestrebungen zur Realisierung weiterer Fachmarktzentren oder singulärer Einzelhandelsgroßprojekte.

4.5 Einflussnahme auf die Einzelhandelsentwicklung

Da fast alle der befragten Mittelstädte (zum Teil sogar gravierende) Defizite in der gegenwärtigen Situation des örtlichen Einzelhandels ausmachen, stellt sich die Frage, mit welchen Methoden versucht wird, die Missstände zu beseitigen und wie aktiv die prinzipiell zur Verfügung stehenden Mittel dabei eingesetzt werden. Angesichts der großen Bedeutung, die der Einzelhandel und die dazugehörigen Immobilien für die Stadtentwicklung spielen, entspricht es den Erwartungen, dass die befragten Städte ihr Steuerungspotential voll auszuschöpfen versuchen. Die Mittelstädte geben sich selbstbewusst und sind sich im Klaren über ihre Möglichkeiten zur gezielten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung. Die Mehrheit der Befragten sieht die Kommunalpolitik bei der Einzelhandelsentwicklung weniger in der Rolle eines passiven Verwalters sondern vielmehr in der des aktiven Gestalters. Dementsprechend selbstbewusst gestaltet sich auch die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern und Investoren, denen mitunter beträchtliche Kompromissbereitschaft abverlangt wird.

Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt auf indirekt wirkenden bzw. rahmensetzenden Maßnahmen (vgl. Tabelle 13). Neben der Kooperation mit Projektentwicklern und der Ausweisung geeigneter Handelsflächen steht vor allem die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten für den Einzelhandel im Mittelpunkt der Anstrengungen. Einzelhandelsentwicklungskonzepte sowie Zentrenkonzepte gehören zu den in der Stadtentwicklung gebräuchlichen Planwerken mit dem deutlichsten Bezug zum Thema Einzelhandel und sind in der Mehrheit der befragten Städte vorhanden. Daneben existieren aber häufig noch weitere Instrumente wie beispielsweise integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder Innenstadtkonzepte, die ebenfalls detaillierte Aussagen zum Einzelhandel treffen. Die laufende Überwachung der einzelhandelsrelevanten Entwicklungen und der Umsetzung der in Konzepten verabschiedeten Ziele geschieht vielerorts in Form eines Einzelhandelsmonitorings. Außerdem versuchen die Städte aktiv Standorträume zu entwickeln, indem sie geeignete Handelsflächen ausweisen und Baurecht

für Handelsimmobilien schaffen. Städtebaulichen Wettbewerben für Handelsimmobilien und der Akquisition attraktiver Marken wird hingegen eher nachrangige Bedeutung beigemessen.

Tabelle 13: Eingesetzte Maßnahmen zur Einzelhandelsentwicklung und ihre Intensität

| | Direkt wirkende Maßnahmen auf die Einzelhandelsentwicklung | | Indirekt wirkende bzw. rahmensetzende Maßnahmen auf die Einzelhandelsentwicklung | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|--|--|-------------------------|
| | Bauliche und funktionale Gestaltung | Einzelhandels- und Wettbewerbsstruktur | Entwicklung von Standorträumen | | Langfristige Konzepte und deren Controlling | |
| | Städtebauliche Wettbewerbe für Handelsimmobilien | Akquisition attraktiver Marken | Ausweisung geeigneter Handelsflächen | Durchsetzung des Baurechts für Handelsimmobilien | Erarbeitung von Entwicklungskonzepten für den Handel | Einzelhandelsmonitoring |
| Intensität der eingesetzten Maßnahmen | 2,88 | 3,61 | 4,06 | 3,98 | 4,2 | 3,88 |

Anmerkung: 6="sehr intensiv", 5="intensiv", 4="eher intensiv", 3="weniger intensiv", 2="sehr wenig", 1="gar nicht"
 Quelle: Eigene Erhebung 2011, n=100.

Dass nicht alle Städte in gleichem Ausmaß von ihren Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch machen, konnte mit Hilfe einer Clusteranalyse der Antworten gezeigt werden. Basierend auf den Angaben zu den Fragen „Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung“, „Intensität der aktiven Gestaltung der Einzelhandelsentwicklung“ und „Einflussnahme bei der Ansiedlung von Einkaufszentren“ konnten zwei Gruppen von Städten identifiziert werden, die sich deutlich hinsichtlich ihrer Aktivitäten bei der Gestaltung der Einzelhandelsentwicklung unterscheiden: „aktive“ Gestalter vs. „passive“ Verwalter. Zwei Drittel der Mittelstädte lassen sich der „aktiven“ (Cluster 1) und ein Drittel der „passiven“ Gruppe (Cluster 2) zuordnen, wobei ostdeutsche Mittelstädte in letzterer deutlich überrepräsentiert sind. Ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl oder der Lage in eher ländlich oder städtisch geprägten Räumen konnte hingegen nicht festgestellt werden. Die Mittelstädte in Cluster 1 zeichnen sich durch eine hohe Wertschätzung und aktive Steuerung des Einzelhandels aus, während die Entwicklungspotenziale in Cluster 2 gering eingeschätzt werden und eine eher passive Einzelhandelspolitik vorherrscht. Je nach gegenwärtiger und zukünftig erwarteter Entwicklungsperspektive unterscheiden sich die einzelnen Städte im Ausmaß der aktiven Gestaltung. Eine negative Entwicklung in den Bereichen Bevölkerung und Arbeitsplätze korreliert mit einer deutlich geringeren Einflussnahme auf die Einzelhandelsentwicklung. Der Fokus jener Kommunen mit negativer gesamtstädtischer Entwicklungsdynamik scheint eher auf Anpassungsmaßnahmen im Bestand an die sinkende Nachfrage zu liegen. Die Befragung hat ebenfalls gezeigt, dass es sich bei jenen Städten, welche die Attraktivität ihres Einzelhandelsbestands unterdurchschnittlich einschätzen, um jene handelt, die vom Phänomen wirtschaftlicher Schrumpfung betroffen sind.

4.6 Kommunale Einflussnahme bei der Ansiedlung von Einkaufszentren

Die Ansiedlung von Einkaufszentren lässt schon allein aufgrund ihrer großen Verkaufsfläche stets mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Einzelhandelssituation rechnen und entsprechend stark erweist sich in der Befragung die Motivation der Mittelstädte, Einfluss auf entsprechende Details zu nehmen. Der Bau weiterer Einkaufszentren an nicht integrierten Standorten wird dabei grundsätzlich abgelehnt und zusätzliche Standorte werden lediglich in der Innenstadt angestrebt. Circa zwei Drittel der Städte geben an, bei solchen Projekten sehr starken oder großen Einfluss auf städtebauliche und architektonische Aspekte auszuüben. Die Städte treten gegenüber den privaten Entwicklern sehr selbstbewusst auf und streben insbesondere eine Integration innerstädtischer Einkaufszentren in das städtische Wege- und Beziehungsnetz an. Vereinzelt wird der explizite Wunsch geäußert, dass eine Durchquerung der Immobilie auch nach Geschäftsschluss noch möglich sein müsste. Einige Mittelstädte verfolgen darüber hinaus multifunktionale Ansätze, indem beispielsweise Angebote der sozialen Infrastruktur in den Einkaufszentren angesiedelt werden sollen. Der Vorteil einer solchen Nutzungsmischung könnte vielseitiger Natur sein. Die einzelhandelsfremden Nutzungen sollen von den durch den Einzelhandel induzierten Passantenströmen profitieren und die Integration der Einkaufszentren in das städtische Umfeld verbessern. Ebenfalls unter dem Integrationsaspekt ist die häufige Nennung einer Einflussnahme auf das Angebot an Parkraum im Einkaufszentrum zu sehen. Darüber hinaus versuchen die Mittelstädte steuernd auf die Verkaufsflächendimensionierung sowie die Sortimentszusammensetzung Einfluss zu nehmen. Die Einflussnahme auf die Aufenthaltsqualität innerhalb und außerhalb des Einkaufszentrums ist hingegen von nachrangiger Bedeutung. Der geringe Steuerungsbedarf, den die Städte diesbezüglich sehen, kann damit begründet werden, dass die Entwickler und Betreiber von Einkaufszentren selbst ein originäres Interesse an diesem Aspekt haben.

4.7 Erfahrungen mit Einkaufszentren

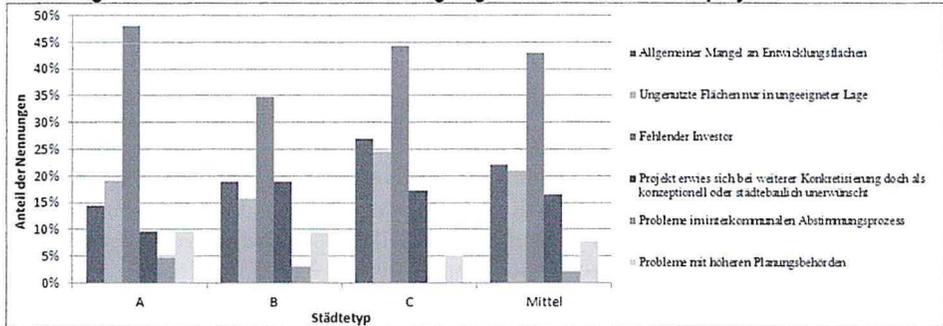
Die befragten Mittelstädte geben zwar an, die eigenen Interessen in Zukunft gegenüber den Projektentwicklern vehement durchsetzen zu wollen, bei den Verhandlungen über die konkrete Realisierung innerstädtischer Einkaufszentren dürften die privaten Entwickler aber von den positiven Erfahrungen der Kommunen mit diesem Handelsimmobilientyp profitieren. Jene Städte, in denen in den letzten zehn Jahren ein Einkaufszentrum angesiedelt wurde, zeigen sich mit den daraus resultierenden Effekten sehr zufrieden. Die Auswirkungen des Einkaufszentrums auf die Einzelhandelsattraktivität bewerten 90 % der Mittelstädte positiv. Nur 8 % der Mittelstädte geben darüber hinaus an, dass die von der Ansiedlung erhofften Auswirkungen auf die Stadtentwicklung ausgeblieben sind. In vielen Fällen wurden die erhofften Auswirkungen sogar übertroffen, zum Teil deutlich. Auch die Auswirkungen auf die Einzelhandelszentralität wurden im Mittel positiv bewertet, wobei vor allem kleinere Mittelstädte in ländlichen

Räumen große Zufriedenheit äußern. Die Einschätzung ist unter den Vertretern der Wirtschaftsförderung deutlich positiver als unter jenen aus den Bereichen Stadtentwicklung und -planung. Die Mittelstädte sehen die neu angesiedelten Einkaufszentren vor allem als Frequenzbringer, die durch ihre Magnetfunktion zusätzliche Kaufkraft in die Innenstädte lenken. Die übrigen Einzelhändler der Innenstädte sind nach Ansicht der befragten Städte sogar Profiteure der erhöhten Attraktivität des Gesamtstandorts. Die Einzelhandelslagen verschieben sich zwar zwangsläufig durch ein neues Einkaufszentrum, bei den Mittelstädten überwiegt aber der positive Eindruck. Sie berichten vor allem von den positiven Effekten auf die Kundenfrequenzen, von denen wiederum auch andere Einzelhändler profitieren würden. Als mögliche positive Folgen angesiedelter Einkaufszentren werden aber auch innovationsfördernde Effekte und eine dämpfende Wirkung auf die Mieten genannt. Durch die zusätzliche Konkurrenz werden ausstehende Modernisierungen angestoßen und häufig kommt es zu einer Intensivierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Außenwahrnehmung durch gemeinsame Marketingaktionen oder sonstige Kooperationen. Eine Erhöhung der Leerstände durch die Einkaufszentren ist den Mittelstädten zufolge nicht eingetreten.

4.8 Probleme bei der Realisierung geplanter Einzelhandelsprojekte

Auch eine aktive Einzelhandelspolitik kann eine Realisierung aller geplanten Einzelhandelsprojekte nicht immer sicher stellen. Lediglich 29 % der Städte gaben an, dass alle in letzter Zeit angestrebten Einzelhandelsprojekte realisiert werden konnten. Die kleineren Städte in städtischen Räumen (Typ B) konnten allerdings deutlich häufiger alle geplanten Projekte umsetzen (40 %). Am häufigsten sind es klamme Kassen und das Fehlen eines Geldgebers, das die Realisierung geplanter Projekte verhindert (vgl. Abbildung 48). Den Städten scheint es also weniger an konkreten Plänen zu mangeln, als vielmehr an der finanziellen Lage, diese umzusetzen, was der Bedeutung des Public-Private-Partnerships (PPP) Auftrieb verleiht. Das Fehlen geeigneter Entwicklungsflächen hingegen ist ein Problem, auf das die Kommunen selbst größeren Einfluss besitzen und auch aktiv angehen wollen. Über 50 % der befragten Mittelstädte geben an, ein Projekt aufgrund des Fehlens eines Investors nicht realisiert zu haben. Den Städten scheint es schwer zu fallen, ihre Projekte auf dem Markt der Handelsinvestoren zu positionieren. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Investoren, Entwicklern und Stadtplanern könnte helfen, Entwicklungspotenziale freizusetzen, die bisher mangels Finanzierung brach liegen. Es bliebe zu eruieren, inwiefern übertriebene Planungsrestriktionen die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten konkreter Projekte schmälern und damit potentielle Investoren abschrecken.

Abbildung 48: Hindernisse bei der Realisierung angestrebter Einzelhandelsprojekte



Quelle: Eigene Erhebung, 2011, n=66, n_A=18, n_B=15, n_C=33.

Ein Mangel an Entwicklungsflächen hat in einem Viertel der befragten Mittelstädte geplante Einzelhandelsprojekte verhindert. Vor allem fehlt es an Flächen in geeigneter Lage. Die größeren Mittelstädte klagten erstaunlicherweise am seltensten über Flächenmangel, während insbesondere die kleineren Mittelstädte in ländlichen Räumen hier Defizite verzeichnen. Da die Standortpräferenzen der Mittelstädte eindeutig in der Innenstadt liegen und freie Flächen dort traditionell rar sind, kommt dem Flächenmangel als Begrenzungsfaktor besonderes Gewicht zu. Immerhin noch fast jede sechste Gemeinde (17 %) gab an, dass sich ein zunächst (von einem Teil der Behörden) angestrebtes Projekt im Lauf der planerischen Konkretisierung als konzeptionell oder städtebaulich unerwünscht erwiesen hat und deshalb nicht realisiert wurde. Interkommunale Abstimmungsprobleme sind hingegen nur in den seltensten Fällen ein Hindernis für geplante Projekte.

4.9 Zusammenarbeit mit Projektentwicklern bei Einzelhandelsgroßprojekten

Eine besondere Rolle bei der städtischen Einzelhandelsentwicklungsplanung spielt die Kooperation mit Projektentwicklern und insbesondere bei Einzelhandelsgroßprojekten (> 10.000 m² Verkaufsfläche) kommt der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern eine Schlüsselposition zu. Neben dem rahmensetzenden, gesetzlichen Planungsinstrumentarium, das den Städten zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung zur Verfügung steht, sehen die befragten Mittelstädte die Zusammenarbeit mit den Entwicklern von Handelsimmobilien als zentrales Betätigungsfeld ihrer Einzelhandelspolitik. Bevor die Erfahrungen der Kommunen bei der Zusammenarbeit mit privaten Entwicklern geschildert werden, folgt eine Zusammenfassung der jüngsten Einzelhandelsgroßprojekte in den befragten Mittelstädten.

In über der Hälfte der Mittelstädte wurden in den letzten drei Jahren Einzelhandelsgroßprojekte realisiert. Der Schwerpunkt lag dabei auf Einkaufszentren und Fachmarktzentren / -agglomerationen, während die für die zukünftige Entwicklung präferierten

innerstädtischen Geschäftshäuser nur einen vergleichsweise geringen Anteil ausmachen. Hier besteht eine gewisse Unschärfe, da es sich bei einem Geschäftshaus unter Umständen auch um ein Fachkaufhaus handeln kann. Bei einem Geschäftshaus handelt es sich um eine Innenstadtimmobilie mit mehreren oder zumindest nicht flächenmäßig großen Einzelhandelsgeschäften, bei einem Waren-/Fachkaufhaus eher um eine großflächige, monogenutzte Handelsimmobilie. Die Ansiedlung von Fachmarkzentren spielt sich vor allem an agglomerierten Standorten im sekundären Handelsnetz ab. Einkaufszentren entstanden in diesem Zeitraum fast ausschließlich in den Innenstädten, was auf hohe Erwartungen an diese Betriebsform für die Attraktivitätssteigerung des Angebots schließen lässt. Die durchschnittliche Anzahl der realisierten Projekte ist dabei mit 1,4 in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern am größten, während in den kleineren Mittelstädten in städtischen Räumen nur rund halb so viele derartige Projekte entstehen und in jenen in ländlichen Räumen nur 0,4 pro Gemeinde. Auch bei den aktuell in Planung befindlichen Einzelhandelsprojekten ist die Innenstadt Hauptschauplatz der Entwicklungen. Die Palette der unterschiedlichen Handelsimmobilien und Betriebsformen zeigt sich hierbei bunt gemischt. Hier entstehen vor allem Einkaufszentren, aber auch Geschäftshäuser, Waren-/ Fachkaufhäuser und Nahversorgungszentren. Auch Fachmarkzentren befinden sich zahlreich im Bau und sorgen für eine weitere Verdichtung des Einzelhandels im sekundären Handelsnetz, obwohl dies den geäußerten Präferenzen in der Ansiedlungspolitik zuwider läuft.

Die Qualität der Zusammenarbeit der Kommunen mit privaten Entwicklern von Handelsimmobilien (vor allem Einkaufszentren) wird sehr heterogen bewertet. Immerhin 39 % der Gemeinden geben an, sehr gute oder gute Erfahrungen bei der Zusammenarbeit gemacht zu haben. Der größte Teil der Städte (44 %) berichtet von eher durchschnittlichen Erfahrungen und vergibt die Note befriedigend. Mangelhafte Erfahrungen sind hingegen nur äußerst selten zu verzeichnen (5,5 %). Beklagt werden von den Kommunen vor allem eine fehlende Rücksichtnahme seitens der Projektentwickler auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort sowie zum Teil unzureichende Kenntnisse in Bau-, Planungs- und Verwaltungsrecht. Dem konstatierten Mangel an Kompromissbereitschaft wollen einige Kommunen damit begegnen, dass sie bereits zu Planungsbeginn detailliertere „Spielregeln“ vorgeben, die dann von den Entwicklern eingehalten werden müssten, wenn sie an einer Realisierung ihres Vorhabens interessiert sind. Ohne die Bereitschaft zu Kompromissen, werden es Immobilienentwickler folglich mittel- bis langfristig schwer haben, Projekte zu realisieren. Es scheint allerdings nur bedingt ein Verständnis seitens der Städte dafür vorhanden zu sein, dass auch die Handelsakteure gewissen wirtschaftlichen Restriktionen unterworfen sind, zumal sie in einem Markt agieren, der sich zunehmend durch Sättigungseffekte auszeichnet. Verständlicherweise betrachten es die Städte trotzdem als Erfolg, wenn nach langen Verhandlungen die eigenen Interessen durchgesetzt werden können. Die privaten Entwickler werden von den Kommunen noch überwiegend als nützliche „Ermöglicher“ und weniger als strategische Partner wahrgenommen, obwohl längerfristige Engagements durchaus keine Seltenheit sind und nicht immer nur an die kurzfristige Rendite gedacht wird. Vielmehr sind längerfristige Engagements durchaus üblich und die Entwickler zeigen dementsprechend auch Interesse an der langfristigen Entwicklung des Umfelds ihrer eigenen Handelsimmobilie. Es bleibt offen, inwieweit der Handel und die Projektentwickler in Zukunft bereit sein werden, auch bei der qualitativen Aufwertung von Standorträumen

eine aktive Rolle zu spielen – die Stadtplaner sehen sie jedenfalls eindeutig in der Pflicht dazu.

5 Fazit

Angesichts des stetigen Verkaufsflächenwachstums, das sich in den Augen der meisten Beobachter vor allem in Form agglomerierter Handelsformen an nicht-integrierten, peripheren Standorten abspielt, stellt sich die Frage, wie die Kommunen dem Ausufernden der Städte ins Umland begegnen wollen. Die Trends zu einer zunehmenden Filialisierung, einer immer stärkeren Konzentration der Produktions- und Distributionsprozesse in der Hand einzelner, vertikal integrierter Unternehmen sowie hybride Konsumententypen, mit starker Präferenz sowohl für Luxus- als auch für Discountartikel, sind mit Veränderungen verbunden, die sich auch in der Einzelhandelslandschaft der Mittelstädte niederschlagen werden. Die Chancen, die für die Stadtentwicklung vom Einzelhandel ausgehen, werden sehr hoch eingeschätzt und auftretende Defizite dementsprechend intensiv thematisiert. Problematisch wird dabei häufig nicht nur der momentane Bestand an Einzelhandelseinrichtungen gesehen, sondern auch die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern. Wenn Renditeorientierung auf nachhaltige Leitbilder trifft, sind Konflikte sozusagen vorprogrammiert. Dies gilt auch für die bestehende Asymmetrie der Machtverhältnisse: Ohne Baurecht und geeignete Standorte keine Einzelhandelsentwicklung. Doch lässt sich die Entwicklung vor allem großflächiger Handelseinrichtungen heute gar nicht mehr ohne die Zusammenarbeit mit privaten Entwicklern und Investoren realisieren.

Die Bedeutung des Einzelhandels wird von den befragten Mittelstädten vor allem in seiner Funktion als Zentralitätsbringer gesehen. Darüber hinaus dient der Einzelhandel zur Erfüllung übergeordneter Zielvorstellungen wie der Nahversorgung und der funktionalen Stärkung der Innenstadt. Wirtschaftliche Kernaspekte wie die Generierung von Arbeitsplätzen werden hingegen überraschend nachrangig beurteilt. Für vor- und nachgelagerte Effekte des Einzelhandels ist ebenfalls nur ein geringes Bewusstsein vorhanden. Die vorhandene Einzelhandelsattraktivität wird von den Mittelstädten dabei als leicht überdurchschnittlich eingeschätzt, ebenso seine Bedeutung gegenüber anderen Planungsmaßnahmen. Dabei stufen Vertreter aus dem Wirtschaftsbereich sowohl die Attraktivität als auch die Bedeutung des Einzelhandels höher ein als Vertreter aus Stadtentwicklung und -planung. Defizite hinsichtlich des Einzelhandelsangebots werden vor allem in unvollständigen und minderwertigen Sortimentszusammensetzungen gesehen. Lücken in der Nahversorgung sowie das Fehlen bestimmter Betriebsformen sind weitere Probleme mit denen viele Mittelstädte nach eigenen Aussagen kämpfen. Auch wenn einige Kommunen eine zunehmende Präsenz von Filialisten unter dem Gesichtspunkt ihrer vermeintlich zentralitätssteigernden Wirkung durchaus begrüßen, sehen die meisten Kommunen eine wachsende Dominanz von Filialunternehmen negativ und beklagen den gleichzeitigen Rückgang inhabergeführter Geschäfte.

Die Mittelstädte sind sich ihrer Möglichkeiten zur gezielten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung bewusst und greifen intensiv auf entsprechende Maßnahmen zurück. Trotz der insgesamt hohen Neigung zu einer aktiven Gestaltung der Entwick-

lung lässt sich aber auch eine Gruppe deutlich passiverer Kommunen identifizieren (ca. ein Drittel der Städte). Dabei betreiben dynamisch wachsende Städte eine deutlich aktivere Gestaltung ihrer Einzelhandelsentwicklung als solche in Schrumpfungsbereichen. Die Mittelstädte nehmen vor allem mittels indirekt wirkender, rahmensetzender Maßnahmen Einfluss auf die Einzelhandelsentwicklung. Im Mittelpunkt stehen dabei die Erarbeitung langfristiger Konzepte und deren Controlling. Die Ausweisung geeigneter Handelsflächen und die Durchsetzung von Baurecht für Handelsimmobilien werden intensiv zur Entwicklung von Standorträumen genutzt. Direkt wirkende Maßnahmen auf primär unternehmerische Entscheidungen werden hingegen deutlich weniger intensiv ergriffen.

Die Kooperation mit privaten Entwicklern von Handelsimmobilien wird als eine der wichtigsten Maßnahmen zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung angesehen. Der Handel gilt demnach als wichtiger Partner einer aktiven Einzelhandelspolitik. Die Qualität der Zusammenarbeit wird von den Städten allerdings nur mittelmäßig bewertet, wobei eine starke Polarisierung vorliegt. Kritisiert werden vor allem die mangelnde Rücksichtnahme auf örtliche Gegebenheiten, sowie auf individuelle Vorstellungen und Wünsche der Kommunen. Umgekehrt müssen die Städte betriebswirtschaftlichen Sachzwängen, zum Beispiel der frühzeitigen Planungssicherheit für Investoren oder ökonomisch rentablen Mindestgröße von Einkaufszentren, auch ausreichend Gehör schenken. Systematische Lösungsansätze zur Harmonisierung der systemimmanenten, konträren Zielansätze zwischen Kommunen und privaten Entwicklern fehlen allerdings bislang und erschweren die Zusammenarbeit.

Hinsichtlich der Präferenzen für die zukünftige Entwicklung des Einzelhandels kann klar festgehalten werden, dass die Kommunen Standorte im städtebaulich integrierten, primären Handelsnetz, insbesondere in der Innenstadt, bevorzugen. Die Nahversorgung soll im gesamten primären Handelsnetz verbessert werden. Der Stellenwert zentrenrelevanter Sortimente (Kaufkraftzuflüsse) verstärkt den Fokus auf die Innenstadt, der in besonderem Maße im Fokus öffentlichen Interesses steht und somit einen sorgfältig ausgewogenen Interessenausgleich verlangt. Das sekundäre Handelsnetz ist in den Planungen von nachrangiger Bedeutung, ist jedoch der bevorzugte Standort für Fachmarktzentren. Die große Rolle des Standorts Innenstadt und der Funktion Nahversorgung führt zu einem Entwicklungsschwerpunkt bei Handelsimmobilientypen des primären Handelsnetzes: Geschäftshäuser, Nahversorgungszentren, Einkaufszentren sowie Passagen. Erlebnisorientierte Einkaufszentrenkonzepte scheinen angesichts der Standortpräferenzen der Mittelstädte von größerer Bedeutung zu sein als preisorientierte Konzepte. Ein Ausbau des Bestands an Fachmärkten wird hingegen weder in Form von Einzelstandorten noch in Form von agglomerierten Standorten angestrebt. Hinsichtlich der bevorzugten Sortimente steht vor allem die Grundversorgung mit Lebensmitteln und anderen nahversorgungsrelevanten Sortimenten im Fokus der Mittelstädte. Eine Attraktivitätssteigerung erhoffen sich die Städte außerdem durch zusätzliche zentrenrelevante Sortimente insbesondere aus dem Bereich Bekleidung sowie (nachgeordnet) Unterhaltungselektronik. Dem Bedeutungsgewinn von Billigsortimenten sollen verstärkt hochwertige Angebote entgegengesetzt werden. Hindernisse bei der angestrebten Einzelhandelsentwicklung werden von den Mittelstädten vor allem im Fehlen von Investoren sowie in einem Mangel an Entwicklungsflächen (in passender Lage und geeignetem Zuschnitt) gesehen.

Einzelhandelsgroßprojekte machen stets eine enge Zusammenarbeit von Planung und Handel notwendig und machen einen großen Teil der laufenden Einzelhandelsprojekte aus. Einkaufszentren und Fachmarktzentren können (zumindest derzeit) als wichtigste Vertreter dieser Großprojekte identifiziert werden. Die starke Standortpräferenz für die Innenstadt auch bei Großprojekten korrespondiert mit einem großen Bedarf der Planung und Steuerung. Bei der Ansiedlung von Einkaufszentren nehmen die befragten Mittelstädte dabei sowohl auf betriebswirtschaftliche als auch auf immobilientechnische Aspekte großen Einfluss. Im Mittelpunkt stehen neben Angebotsgestaltung (Sortimente und Verkaufsflächen) auch städtebauliche und architektonische Merkmale. Die Auswirkungen der bisher realisierten Einkaufszentren werden dabei von den befragten Städten überwiegend positiv gesehen und die erhofften Auswirkungen für die Stadtentwicklung wurden in den meisten Fällen übertroffen oder sind zumindest eingetreten. Vertreter der Wirtschaftsförderung sehen die Auswirkungen dabei deutlich positiver als Vertreter der Stadtplanung.

Abschließend stellt Tabelle 14 die Sicht der kommunalen Planung und die Sicht der Handelsakteure auf die Thematik „Handel und Stadt“ gegenüber. Insgesamt lässt sich folglich ein deutliches Informationsdefizit des jeweiligen Gegenübers ausmachen, was im Hinblick auf eine gemeinschaftliche und nachhaltige Stadtentwicklung einen Ausgleich durch folgende Leitlinien erfordert:

- Frühzeitige Offenlegung der Entwicklungsabsichten und Interessenlagen.
- Gemeinsames Konzept der externen Politik- und Projektberatung (Gutachten).
- Gleiches Informationsniveau bei Entscheidung für/gegen Projektentwicklung.

Die Beachtung dieser grundlegenden Leitlinien ermöglicht es, die teils konträren Zielsetzungen in eine sinnvolle Richtung der nachhaltigen Stadtentwicklung zu kanalisieren und das gegenseitige Vertrauen sowie die Zusammenarbeit zu verbessern. Schließlich kann sich daraus eine gewisse „Kooperationskultur“ entwickeln, wodurch nachträglichen Schuldzuweisungen die Grundlage entzogen wird.

Tabelle 14: Erwartungen von kommunaler Planung und Handelsakteuren im abschließenden Vergleich

| Gegenstand der Betrachtung | Kommunale Planung | Handelsakteure |
|---|-------------------------|---|
| Zielsetzungen in Bezug auf Handel | | |
| Wirtschaftseffekt | | |
| Direkt: Investition, Versorgung mit Arbeitsplätzen, vor- und nachgelagerte Effekte etc. | Nur teilweise | Primär + Rentabilität des eingesetzten Kapitals |
| Indirekt: Zentralität, Steuer etc. | Deutlich wichtiger | Nachrangig |
| Stadtentwicklung (Brachflächenentwicklung, Bausubstanz, Aufwertungseffekte) | Deutlich wichtiger | Nachrangig |
| Zeithorizont | Mittel-/Langfristig | Kurz-/Mittelfristig |
| Instrumentarium der Durchsetzung | | |
| Standort (Bauleitplanung, Entwicklungskonzepte) | Machtfaktor | Anforderungsprofil |
| Handelsfunktionen (Großprojekte: Landesplanerische Beurteilung) | Kann-Faktor | Erfolgskonzept |
| Investitionen | Nicht vorhanden | Vorhanden |
| Know-How der Projektentwicklung | Externe Politikberatung | Vorhanden |
| Partnerschaft | | |
| Gemeinsame Interessen | Schnittmenge Vorhanden | |
| Erkennen von Entwicklungspotenzial | Defizite | Grundlage des Handels |
| Spielräume | Z. T. eingeschränkt | Z. T. eingeschränkt |
| Rechts-/Planungssicherheit | Conditio sine qua non | |

Quelle: Eigene Bearbeitung

Literatur

ALTENSCHMIDT, W.; STEINERT, S. (2007): Fachmärkte als Sondertyp von Einzelhandelsimmobilien. In: BOBKA, G.; ALBERTIN, T. (Hrsg.) (2007): Spezialimmobilien von A – Z. Köln. S. 217-242.

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2007): Siedlungsstrukturelle Gebietstypen. [http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Siedlungsstrukturelle Gebietstypen/gebietstypen.html](http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/gebietstypen.html) (09.05.2011).
- FALK, B.; FALK, M.-T. (2006): Gewerbeimmobilien – Planung, Realisierung und Management. In: FALK, B.; FALK, M. T. (Hrsg.) (2006): Handbuch Gewerbe- und Spezialimmobilien. Köln. S. 23-64.
- KLEIN, K.; SEGERER, M. (2011): Immobilienwirtschaft und Discounter – ausgewählte theoretische Ansätze und erste empirische Befunde anhand des Lebensmitteleinzelhandels in Bayern. In: JÜRGENS, U. (Hrsg.) (2011): Discounterwelten (=Geographische Handelsforschung, Bd. 17). Passau. S. 11-38.
- LEINDECKER, J. (1993): Mittelstädte im Anpassungsprozess aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes. In: Stadt Speyer (Hrsg.) (1993): Europäische Mittelstädte 2000. Speyer. S. 19-23.
- MEISTER, D.; WALSH, P. (2009): Rating von Projektentwicklungen bei Discountermärkten. In: EVERLING, O. et al. (Hrsg.) (2009): Rating von Einzelhandelsimmobilien. Wiesbaden. S. 345-361.