

Positionspapier Innerstädtische Einkaufszentren

Präambel

Deutschlands Innenstädte treffen seit fast zwei Jahrzehnten auf ein verstärktes Ansiedlungsinteresse der Entwickler von Einkaufszentren. Die Autoren dieses Positionspapiers plädieren für die verträgliche – also hinsichtlich ihrer Größe und räumlichen Integration standortbezogene – Ansiedlung von Einkaufszentren in Innenstädten. Damit verbunden ist ein Primat für die gewachsene, unverwechselbare Innenstadt europäischen Stils. Insbesondere unter Berücksichtigung ökonomischer und demografischer Veränderungen ist es notwendiger denn je, dass die städtebaulichen und damit auch volkswirtschaftlichen Konsequenzen einer Ansiedlung sorgfältiger und genauer als bisher geprüft werden. Lösungen, die für gewachsene Innenstädte zu grundlegenden Strukturveränderungen führen, sind nicht mehr zu realisieren. Die Autoren plädieren für eine faire und ergebnisoffene Auseinandersetzung bei der Ansiedlung solcher Center sowie für die Einhaltung von Qualitätskriterien bei den erforderlichen Verträglichkeitsgutachten – nicht zuletzt würde dies auch die zu Zunahme an langwierigen Rechtsstreitigkeiten eindämmen.

Das Papier wendet sich sowohl an Entscheider und Verwaltung in den Städten, an Projektentwickler und Centerbetreiber, als auch an die Vertreter von Verbänden und Vereinen, die sich mit der Ansiedlung von Einkaufszentren befassen. Die Autoren des Positionspapiers wollen zu einem offenen Diskurs anregen und nehmen Resonanzen gerne auf.

Ausgangssituation

Der Einzelhandel in den Innenstädten ist in den letzten Jahren zunehmend Gefährdungen ausgesetzt. Flächenwachstum und interkommunale Konkurrenz, Verkehrsengpässe und die damit verbundenen Nachfolgeprobleme bei den Betreibern der Geschäfte sind nur einige Gründe, die vielerorts zu einer Verschärfung der wirtschaftlichen Situation geführt haben. In jedem Jahr schließen vor allem in Innenstädten und Stadtteilzentren 30 000 Geschäfte, nur 15 000 kommen neu hinzu.

In dieser Situation wird die Ansiedlung von Einkaufszentren in Innenstädten als eine geeignete Gegenstrategie angesehen. Investitionen und neue attraktive Einzelhandelsangebote werden dabei nicht an den Stadtrand gebracht sondern unmittelbar in die gewachsenen zentralen Einkaufsbereiche. Inzwischen sind deutschlandweit 140 Center in Innenstädten entstanden, die meisten in den vergangenen 15 Jahren. Weitere 90 befinden sich gegenwärtig im Planungsstadium. Die Center sind seit Beginn der 90er Jahre für Entwickler und Betreiber in der Regel zu einem echten Erfolgsmodell der Immobilien- und Einzelhandelsentwicklung geworden. Die meisten der neu errichteten Center haben sich von der negativen Umsatzentwicklung im Einzelhandel abkoppeln können und sorgen so für gute Renditen. Sie arbeiten in der Regel wesentlich professioneller als die Einzelbetreiber, die es zudem meist nicht schaffen einen schlagkräftigen Standortverbund aufzubauen. Für die Ansiedlungskommunen besteht deshalb die Chance, die Anziehungskraft und damit die Kaufkraftbindung im Einzelhandel zu erhöhen und den örtlichen Kunden ein besseres Angebot zu bieten. Dies nützt auch den bestehenden Einkaufslagen.

Allerdings – dies wurde gerade in den vergangenen Jahren deutlich – treten diese positiven Wirkungen nicht immer, nicht in allen Standortlagen und schon gar nicht von selbst ein. Vielen Innenstädten und Stadtteilzentren ist durch das massive und zu vorbehaltlos hingenommene Vordringen zu großer, stereotyp angelegter und suboptimal verorteter Einkaufszentren nachhaltig geschadet worden:

In Abhängigkeit von

- der Verkaufsflächengröße der Einrichtung,
- dem Mikrostandort im zentralen Stadtraum,
- dem Grad der baulichen Introvertiertheit des Centers und
- dem Branchenmix

können innerstädtische Einkaufszentren die ökonomischen Entwicklungsperspektiven des bestehenden Geschäftszentrums der Ansiedlungsgemeinde so nachhaltig negativ beeinflussen, dass die gewachsenen innerstädtischen Geschäftsbereiche kaum eine Chance mehr haben sich im Wettbewerb zu behaupten. Dies gilt auch, wenn die Zentralität und damit die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Gesamtstadt gesteigert wurde. Sichtbar werden dann vor allem

- ein Verlust an Handelsidentität,
- eine Verlagerung bzw. Verlust der bisherigen Haupteinkaufslagen,
- eine Verschiebung von Kaufkraftströmen zu Ungunsten des Bestands und nicht zuletzt
- Leerstände und Trading Down-Effekte.

Überraschend ist dabei, dass regelmäßig vor dem Bau des Centers die Stadtverträglichkeit der Einrichtung durch Gutachten bescheinigt worden ist. Ein genauerer Blick in die Gutachten zeigt jedoch, dass die getroffenen Annahmen häufig wenig abgewogen worden sind und der betriebswirtschaftliche Nutzen in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt ist: Neben der Problematik wirtschaftlicher Abhängigkeiten (Stichwort: Gefälligkeitsgutachten) sind in solchen Gutachten auch handwerkliche Mängel, teilweise sogar offensichtliche und möglicherweise bewusste Fehleinschätzungen festzustellen, die die Wirkungen der Center verharmlosen. Alle Prognosegrößen sind dabei auf Wachstum eingestellt. Hierzu zählen in erster Linie fehlerhafte und/oder nicht gekennzeichnete Ausgangsgrößen, unrealistische Einzugsgebiete und Abschöpfungsquoten, zu optimistische und zeitlich zu kurz gegriffene Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung, zu niedrig angesetzte Flächenproduktivitäten und nicht zuletzt unzulängliche Einschätzungen der funktionsräumlichen Integrationsfähigkeit der Center.

Weiterhin zeigt sich, dass sich die stereotype Anwendung, des aus der interkommunalen Abstimmung übernommenen Zehn-Prozent-Wertes (als „hinnehmbare Umsatzumverteilungsgrenze“) als nicht aussagekräftig erwiesen hat. Die Praxis machte deutlich, dass diese starre Grenze ungeeignet ist, die Verträglichkeit bzw. die Unverträglichkeit von Umsatzumverteilungen, die durch eine neue Einrichtung ausgelöst werden, zu bestimmen. Der Wert gibt lediglich die Schwelle an, ab der auf jeden Fall mit nicht verträglichen Auswirkungen zu rechnen ist, was aber nicht bedeutet, dass eine geringere Umverteilungsquote per se verträglich ist. Notwendig sind vielmehr standort- und branchenbezogene Überlegungen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist zu nennen: In den Gutachten wird stets eine Einzelfallbetrachtung durchgeführt. Diese verstellt den Blick auf die tatsächlichen Auswirkungen von Center-Entwicklungen (inklusive deren Erweiterungen) in einer Region. Die gleiche Kaufkraft wird ständig neu verteilt, so dass ein ruinöser Flächenwettbewerb zwischen den Gemeinden in Gang gesetzt wird. Im Umfeld sich kontinuierlich erweiternder Großansiedlungen wird aus der gleichen Innenstadt immer wieder Kaufkraft abgezogen ohne im Einzelfall kritische Werte zu erreichen, in der Gesamtbetrachtung summieren

diese sich aber auf nicht mehr verkraftbare Umsatzverluste des dortigen Einzelhandels. Letztlich zeigt diese Einschätzung, dass innerstädtische Einkaufszentren einen wichtigen Impuls für die Städte setzen können, es aber auch zu fatalen Nebenwirkungen für die Städte kommen kann. Bezüglich der Verträglichkeitsuntersuchungen ist besonders problematisch, dass es an aussagefähigen Ex-post-Analysen mangelt.

Rahmenbedingungen

Dieses Vordringen von Centern führt zu einer starken Zunahme der Verkaufsfläche in den Innenstädten und läuft unter eher schwierigen gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen ab. Letztlich ist zu erwarten, dass der Einzelhandel in Deutschland auch künftig keine spürbaren Impulse von der Nachfrageseite aus erfahren wird.

Hierfür ist einerseits die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verantwortlich, denn sie führt in Verbindung mit einer Verschiebung der Konsumausgaben zu Ungunsten des Einzelhandels zu einer rückläufigen Nachfrage. So sank seit 1995 der Anteil der Einzelhandelsausgaben an den Konsumausgaben der Haushalte um 5,9 Prozent auf 31,1 Prozent in 2003. Andererseits spielt die in der öffentlichen Diskussion mancherorts verdrängte demografische Entwicklung eine zentrale Rolle. Infolge eines stetigen Geburtendefizits und rückläufiger Wanderungsgewinne ist bereits heute ein Rückgang der Einwohnerzahlen zu beobachten, der sich in den nächsten Jahren mit großer Sicherheit weiter verstärkt. Das Statistische Bundesamt geht in seiner zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von einem Rückgang bis 2010 (im Vergleich zu 2001) um 0,3 Prozent und bis 2020 um 2,0 Prozent aus (Variante 7: hohe Lebenserwartung, niedriger Wanderungssaldo). Dies bedeutet den Verlust von 1,7 Millionen Menschen bzw. ein heutiges einzelhandelsrelevantes Kaufkraftpotenzial von rund 8,7 Mrd. Euro. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Entwicklungen regional sehr unterschiedlich verlaufen. So stehen Wachstumsregionen wie München, Stuttgart und das Rhein-Main-Gebiet Schrumpfsregionen wie beispielsweise das Ruhrgebiet, weite Teile Ostdeutschlands und das Saarland mit einer folglich noch drastischeren Entwicklung gegenüber.

Folge dieser Entwicklung ist bereits heute die stagnierende und real rückläufige Umsatzentwicklung, der jedoch ein nach wie vor fast ungebremses Verkaufsflächenwachstum gegenüber steht. Lag die gesamtdeutsche Verkaufsfläche 1993 noch bei rund 90,5 Millionen m², so stieg sie bis 2003 um 20,4 Prozent auf rund 109 Millionen m² an. Auch in den nächsten Jahren ist mit einem Plus von rund 1 Million m² pro Jahr zu rechnen. Flächenproduktivitäten, die teilweise bis unter die Rentabilitätsgrenze sinken waren und sind die Folge.

Daraus folgt, dass die dargestellten Rahmenbedingungen und die gegebene außerordentliche hohe Verkaufsflächenausstattung in Deutschland vor allem künftige Ansiedlungsspielräume – gleichbleibende Vorstellungen vom Erhalt der Innenstädte vorausgesetzt – deutlich schmälern werden.

Konsequenzen

Bei Neuansiedlungen innerstädtischer Einkaufszentren muss künftig viel stärker als bisher berücksichtigt werden, in welcher Weise und Intensität die Innenstädte betroffen sein werden. Um das einordnen bzw. prüfen zu können sind folgende Punkte zu beachten:

- Aufstellung realistischer Perspektiven
- Aufstellung von Qualitätskriterien für Verträglichkeitsgutachten

- Fixieren von Vorstellungen der künftigen (Innen)Stadtentwicklung
- Formulieren von Kriterien zur Integration von Centern in die Stadt

Realistische Zukunftsperspektiven nicht ausblenden

Entgegen der dargestellten Zukunftsperspektiven basieren alle in Zusammenhang mit der Ansiedlung von innerstädtischen Einkaufszentren angestellten Überlegungen auf ökonomischem Wachstum. Dies ist jedoch bereits seit geraumer Zeit fraglich geworden. Die vielen leer stehenden Ladenlokale machen deutlich, dass auch im Einzelhandel der Übergang von rein wachstumsorientierten, stärker hin zu anpassungsorientierten Strategien dringend notwendig ist. Eine solche Strategie setzt wiederum eine zu definierende Vorstellung von (Innen)Stadt und von (Innen)Stadtstrukturen, voraus. Sie muss auch zu dem Ergebnis kommen dürfen, dass eine Centeransiedlung nicht sinnvoll ist. Rahmensetzende Einzelhandelsentwicklungs- und Zentrenkonzepte, insbesondere auch unter Berücksichtigung des regionalen Kontextes, spielen hierbei eine maßgebliche Rolle, wobei das Prinzip Innen vor Außen noch klarer als bisher formuliert und umgesetzt werden muss.

Verträglichkeitsgutachten

Von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Integrationsfähigkeit eines geplanten Centers sind solide Entscheidungsgrundlagen. Diese müssen in jedem Fall durch sorgfältig ausgearbeitete Verträglichkeitsgutachten bereit gestellt werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sind dabei folgende Mindeststandards einzuhalten:

Die für die Prognose relevanten Eingangsgrößen, wie vor allem Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, Einzugsbereiche und Abschöpfungsquoten und Flächenproduktivitäten sind realistisch und in angemessenen Spannweiten anzusetzen.

- Die Prognoseergebnisse liefern dann eine tatsächliche Spannweite, wobei allerdings die Worst-case-Betrachtung maßgebend ist.
- Die absehbaren ökonomischen und räumlichen Konsequenzen der Centeransiedlung sind, vor allem im Hinblick auf die Immobilienwertentwicklung, möglichst genau darzustellen.
- Die geplante Größe des Vorhabens ist eindeutig auszuweisen. Wegen sich stets wiederholender Auslegungsdifferenzen sollte statt der Verkaufsfläche die vermietete Fläche angegeben und als Berechnungsgrundlage heran gezogen werden.
- Es ist eine ehrliche und eindeutige Interpretation der Ergebnisse vorzunehmen.

Rahmenplan für die Innenstadt aufstellen

Die Ansiedlung innerstädtischer Einkaufszentren verändert in jedem Fall die räumliche Struktur und die ökonomische Basis der Geschäftszentren von Städten. Es müssen daher vor einer Ansiedlung – auf der Basis des oben dargestellten Verträglichkeitsgutachtens – die absehbaren stadträumlichen Auswirkungen und Perspektiven untersucht und in einem städtebaulichen Rahmenplan fixiert werden, die mit einer Centeransiedlung verbunden sind. Mit einem solchen Plan wird von städtischer Seite formuliert, welche innerstädtische Entwicklung gewünscht ist und letztlich wird damit auch Investitionssicherheit geschaffen. Bei diesen Planungen muss die Stabilisierung eines lebendigen und

ökonomisch tragfähigen Zentrums, vorrangig zu den Zielen nach einer zügigen und wirtschaftlich interessanten Grundstücksverwertung und einer betriebswirtschaftlich optimalen Betriebsgröße des neuen Centers stehen.

Integration fördern

Wird die Ansiedlung eines Einkaufszentrums grundsätzlich empfohlen, müssen klare Anforderungen an dessen städtebauliche und funktionsräumliche Integration in den innerstädtischen Organismus eingehalten werden. Es geht im Kern um drei Anforderungen, die alle erfüllt sein müssen:

- Bei einem Centerprojekt muss vor allem die für eine Stadt verträgliche Größe und nicht nur das Sollmaß der Centerentwickler und -betreiber als Maßstab herangezogen werden. Zur Fixierung dieser Grenze sind neutrale Gutachten zu fertigen.
- Es ist eine optimale funktionsräumliche Integration der Einkaufszentren herzustellen. Die Center müssen zentral in der Innenstadt liegen und sie dürfen die Einzelhandelschwerpunkte in der Innenstadt nicht in eine Schiefelage bringen. Randlagen sind zu vermeiden.
- Die von vielen großen Betreibern errichteten, funktional stereotypen und nach Innen gekehrten Einkaufszentren sind in Innenstädten nicht länger hinnehmbar. Das hier praktizierte „bauliche Nichteingehen“ auf die Stadt verhindert die Integration. Zulässig sind daher nur individuelle, sich ihrer Umgebung baulich öffnende Lösungen.

Resümee

Es wird dringend empfohlen, die vielerorts notwendige und wünschenswerte Ansiedlung eines Centers sorgfältiger als bisher zu prüfen. Im Hinblick auf eine sachgerechte Abwägung bei Ansiedlungsvorhaben von Einkaufszentren in der Innenstadt sind zusammengefasst fünf Punkte maßgeblich:

1. Viele Innenstädte benötigen eine handelsseitige und städtebauliche „Auffrischung“. Hierzu können innerstädtische Einkaufszentren einen wichtigen Beitrag leisten.
2. Durch die neue Einrichtung dürfen jedoch gewachsene, lebensfähige Geschäftszentren nicht nachhaltig geschwächt werden. Gleichzeitig ist aber der bestehende Einzelhandel in die Pflicht zu nehmen, sich den ändernden Kundenwünschen anzupassen und sich insbesondere qualitativ weiterzuentwickeln.
3. Das bedeutet, dass bei einer Ansiedlung die künftig zu erwartenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stärker in die Betrachtung einzubeziehen sind.
4. Der Verträglichkeitsbegriff ist genauer zu fassen. Dies erfordert Antworten auf die Fragen: Was macht die jeweilige Innenstadt aus und was soll geschützt werden? Dabei geht es insbesondere um das Verständnis von zukunftsfähigen Innenstädten.
5. Es sind klare Qualitätsmaßstäbe für Verträglichkeitsgutachten zu formulieren. Hier spielen vor allem der korrekte Umgang mit den absehbaren Rahmenbedingungen, den aufgestellten Flächenangaben und anderen Prognoseeckpunkten eine zentrale Rolle.

In letzter Konsequenz stellt sich die Frage nach der Zukunft der historisch gewachsenen mitteleuropäischen Innenstadt: Stellt ihre Erhaltung per se einen Wert dar oder wird eine durch innerstädtische Einkaufszentren ausgelöste massive Umstrukturierung mit allen beschriebenen Folgen toleriert? Hier ist eine Antwort vor allem der politischen Entscheider in den Rathäusern gefragt.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass der Erfolg vieler in die Innenstadt integrierter Einkaufszentren zeigt, dass der Standort durchaus eine Zukunft hat, wenn er professionell auftritt und sich konsequent an den Bedürfnissen seiner Nutzer ausrichtet. Dazu gehören ein optimierter Mix von Branchen, Betriebsgrößen und Betriebsformen, eine strikte Serviceorientierung, eine kontinuierliche Imagepflege – „Jammern“ macht nicht attraktiv! – sowie eine gute Vernetzung mit der „Local Community“, also der Verwaltung, Politik, Medien, Vereine, Meinungsführer usw. Der Standort Innenstadt kann sich nicht auf seiner traditionellen Wertschätzung ausruhen, er kann auch nicht länger den Zufällen der kurzfristigen Nutzenmaximierung einzelner Grundstücks- bzw. Hauseigentümer überlassen bleiben. Der Standort Innenstadt muss gemeinschaftlich und koordiniert seine Stärken weiter entwickeln und seine Schwächen abbauen. Einkaufszentren können dabei helfen, wenn sie integrationsfähig und -willig sind und Innenstädte eine adäquate Professionalisierung aufweisen.

Autoren des Positionspapiers:

- Eva Harm, Karstadt Immobilien AG&Co KG, Essen
- Dr. Arnd Jenne, Karstadt Immobilien AG&Co KG, Essen/Dr. Arnd Jenne Beratung für Unternehmen – Immobilienbesitzer – Kommunen, Essen
- Rolf Junker, Junker und Kruse. Stadtforschung/Planung, Dortmund
- Thomas Koerver, Concepta Projektentwicklung GmbH, Düsseldorf
- Dr. Gerd Kühn, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
- Prof. Dr. Rolf Monheim, Universität Bayreuth
- Astrid Schulte, Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg

Kontakt:

Dr. Gerd Kühn
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
E-Mail: kuehn@difu.de
Telefon: 030/39001-255

Rolf Junker
Junker und Kruse. Stadtforschung/
Planung, Dortmund
E-Mail: junker@junker-kruse.de
Telefon: 0231/557858-0