



## Das Weißbuch Innenstadt

Der Versuch einer Innenstadtstärkung. Anmerkungen aus Sicht der Einzelhandelsentwicklung.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung verfolgt mit dem Diskussionsprozess um das Weißbuch Innenstadt die lobenswerte Absicht, „eine breite öffentliche Diskussion über die Innenentwicklung unserer Städte“ anzustoßen. Der Entwurf des Weißbuches steht in der Diskussion und um Kommentare aller Interessengruppen und interessierten Personen wurde gebeten. Der gesamte „Weißbuchprozess“ befindet sich also noch in der Diskussionsphase, Eingaben können bis Ende Februar 2011 an das Ministerium gesendet werden.

Grundsätzlich ist die Zielsetzung des Weißbuches, zur Stärkung von Innenstadt-, Stadtteil- und Ortszentren beizutragen wichtig und richtig. Auch weite Teile der Problemanalyse entsprechen unseren Erfahrungen in der täglichen Arbeit. Zudem weisen die grundsätzlichen konzeptionellen Ideen in die richtige Richtung. Aber im Detail greifen die Vorschläge des Weißbuches entweder zu kurz oder gehen zu weit.

Der grundlegende Mangel liegt in der mangelnden Berücksichtigung wirtschaftlicher Zusammenhänge und der Interessen von Verbrauchern. Der wirtschafts- und konsumpolitische Sachverstand kommt zu kurz. Jeder weiß, dass Innenstadtentwicklung, insbesondere wenn es um Einzelhandel geht, von massiver Lobbyarbeit bestimmt wird. Zunächst sind da die Immobilien, die wertvoll werden bzw. bleiben müssen. Dann agieren die großen Warenhauskonzerne und Einzelhandelsverbände mit ihren spezifischen Anliegen und quasi auf der Gegenseite die Interessen der übrigen Einzelhandelskonzerne, die ihr Geschäft eher außerhalb der Innenstädte sehen. Eine große Zahl der Konzerne betreiben allerdings sowohl Absatzformen in den Innenstädten als auch auf der „Grünen Wiese“, so dass auf Konzernseite die Interessen selten sauber zu trennen sind. Sie haben oft eine Zwitterstellung, die die Glaubwürdigkeit beispielsweise eines Warenhauses, das seine Elektroabteilung in der Innenstadt aufgibt, nur damit die konzerngleichen Elektrofachmärkte außerhalb der Innenstädte ungestört arbeiten können, erheblich erschüttern müssten. Auch scheuen Warenhäuser sich nicht, Filialen in Shopping Centern auf der grünen Wiese zu betreiben, aber gleichzeitig das „Lied der ewigen Innentradition“ zu singen.

Aus Sicht der handelnden Unternehmen, ob es nun Konzerne, Filialisten oder Einzelbetriebsunternehmen sind, bedeutet städtebaulicher Innentraditionschutz in der Regel nichts anderes als eine günstige Gelegenheit sich Markt- und Wettbewerbsvorteile zu sichern.

Vor diesem Hintergrund greifen die Ansätze des Weißbuches zu kurz, weil es aus diesem System des Lobbyismus nicht ausbricht und damit die Interessen der Bürger und Verbraucher sträflich vernachlässigt.

MARKT UND STANDORT · BERATUNGSGESELLSCHAFT MBH

Hugenottenplatz 1, 91054 Erlangen  
Tel. (09131) 973 769-0, FAX. (09131) 973 769-70  
Mail: Norbert.Lingen@marktundstandort.de



Folgende Wesentlichen Punkte, die im Zusammenhang mit der Einzelhandelsentwicklung im Entwurf des Weißbuches Innenstadt behandelt werden, sind kritisch zu sehen bzw. bemerkenswert.

### **Unschätzbare Wert der Innenstädte**

Ausdrücklich ist den Ausführungen zur Bedeutung und Rolle der Innenstädte zuzustimmen. Als Kulminationspunkt der gesamten Stadt und Region konzentrieren sich hier viele Nutzungen und die unterschiedlichsten Ansprüche der Nutzer. Dabei übernimmt der Einzelhandel in den Innenstädten eine Schlüsselrolle, die auch in den Ausführungen des Weißbuches Innenstadt deutlich wird. Bürger und Verbraucher lieben ihre Innenstädte!

### **Die Beschränkung auf städtebauliche Aspekte lässt die wirtschaftliche Bedeutung des Einzelhandels vermissen**

In der Bewertung der zentralen Trends und vor allem in den Schlussfolgerungen kann man durchaus eine andere Auffassung vertreten und auf eine differenziertere städtebauliche aber auch wirtschaftlich orientierte Betrachtungsweise in der endgültigen Fassung des Weißbuches Innenstadt hoffen.

Der Einzelhandel stellt das wirtschaftliche Rückgrat der Innenstädte dar. Diese Erkenntnis ist nicht neu und entspricht den vorliegenden Einschätzungen im Weißbuch Innenstadt ebenso wie unseren eigenen Erkenntnissen, den Aussagen des HDE und vieler anderer Institutionen. Deshalb sollte der Einzelhandelsentwicklung in den Innenstädten besondere Aufmerksamkeit zukommen. Das geht natürlich nur, wenn seine wirtschaftliche Bedeutung entsprechend gewürdigt wird. Nach Angaben des HDE beschäftigt der Einzelhandel 2,9 Mio. Menschen in 400.000 Unternehmen. Der Jahresumsatz im Einzelhandel von rund 400 Mrd. Euro entspricht rund 28% des privaten Konsums in Deutschland und immerhin 16,6% des BIP.

### **Die Innenstadt ist in erster Linie Wirtschaftsstandort**

Vor diesem Hintergrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Einzelhandels in Deutschland für unsere Innenstädte aber auch für die Versorgung in den Städten und Gemeinden insgesamt greift das Weißbuch Innenstadt systematisch zu kurz, indem es diese wirtschaftliche Rolle des Einzelhandels auf ein städtebauliches Versorgungsthema mit Schrittmacherfunktion für die „schönen“ Innenstädte reduziert. Innenstädte sind und waren schon immer in erster Linie Wirtschaftsstandorte. Sie erfüllen darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Funktionen, die aber immer ergänzend, nicht als Funktionskern zu sehen sind. Die Vielfalt und die Multifunktionalität der Nutzungen, konzentriert auf engstem Raum, macht die Attraktivität der Innenstädte aus. So sind die ergänzenden Funktionen extrem wichtig, aber ohne die wirtschaftliche Basis der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und auch gewerblichen Nutzungen undenkbar.

Wirtschaftsstandorte können nur dauerhaft überleben, wenn sie gute Standortbedingungen haben, wenn sie wettbewerbsfähig sind sowie Innovation und Evolution ermöglichen.

### **Innovation in der Innenstadt schließt bauliche Veränderung ein**

Das Weißbuch Innenstadt widmet dem städtebaulichen Problem der Maßstäblichkeit und der gewünschten Kleinteiligkeit viel Raum. Die städtebaulichen Strukturen unserer Innenstädte zu erhalten ist wichtig, aber es kann nicht sein, dass mit städtebaulich und architektonisch motivierten Begründungen Neuansiedlungen, z.B. von innerstädtischen Shopping-Center aufgrund ihrer „maßstabs-



sprengenden Größe“, grundsätzlich in Innenstädten verhindert werden sollen. Die Veränderung von baulichen Maßstäben in den Innenstädten war immer schon ein Mittel der Innovation, begonnen bei den großen Gotteshäusern aber auch mit dem Bau der großen Kauf- und Warenhäuser. Heute sind diese Gebäude nicht mehr wegzudenken und gehören wie selbstverständlich dazu. Solche innerstädtischen Innovationen müssen, auch wenn sie mit baulichen Eingriffen verbunden sind, ermöglicht werden. Sicher nicht um jeden Preis und nicht in jeder baulichen Gestaltung, aber hier gibt das Baurecht ausreichende Möglichkeiten der Steuerung. Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass der Gestaltungswille der Investoren sich an der städtebaulichen Qualität des Umfeldes orientiert.

### **Hoher Forschungsbedarf bei den Wirkungen der Wettbewerbseinschränkung in Innenstädten**

Eine weitere wesentliche Schwäche des Weißbuchs Innenstadt ist die vollständige Ausklammerung von positiven Wettbewerbskräften. An prominentester Stelle der potenziellen Maßnahmen des Weißbuches steht die „Neuorientierung der kommunalen Flächenpolitik“. Gemeint ist damit nichts anderes als die Ausschaltung des Wettbewerbs durch kompromisslosen Schutz der innerstädtischen Betriebe. Es stellt sich zwar die Frage was daran neu ist, aber die Idee des Wettbewerbsschutzes für innerstädtische Standortlagen (ausdrücklich nicht innerstädtische Betriebe!) ist grundsätzlich richtig, entsprechende Möglichkeiten der Wettbewerbseinschränkungen durch das Baurecht sind ja seit Jahren gegeben. Die Frage ist nur, wie weit man den Wettbewerbsschutz treiben sollte? Zur Klärung dieser Frage ist der Forschungsbedarf noch hoch. Die Schnittstellen zwischen wirtschaftlichen Prozessen und städtebaulichen Ansprüchen und Maßnahmen sind keineswegs eindeutig definiert und in ihren Wirkungen, Interdependenzen und Funktionen kaum erforscht.

### **Wettbewerb fördert Innovation und Evolution. Der Erfolg der Wettbewerbseinschränkung zugunsten der Innenstadt hängt von der Dosis ab**

Eingriffe in die Wettbewerbsabläufe haben immer Folgen. Eine Feinjustierung dieser Eingriffe findet aufgrund der fehlenden Einsicht in die Zusammenhänge meist nicht statt und ist auch im vorliegenden Entwurf des Weißbuches Innenstadt nicht vorgesehen.

Eine vollständige Verhinderung von Wettbewerb für die Standortlage Innenstadt ist aufgrund der Vielfalt des bestehenden Angebotes außerhalb der Innenstädte natürlich nicht möglich. Hier wären auch die Interessen und Verhaltensweisen der Bürger und Verbraucher deutlich mehr zu berücksichtigen.

Ein dosierter städtebaulicher Schutz bestimmter Innenstadtbranchen und -standortlagen hat sich als eindeutig wirksam und sinnvoll gezeigt. Der städtebauliche Erfolg ist aber abhängig von der Dosis und hier läuft, mit dem Weißbuch Innenstadt in der vorliegenden Fassung als derzeitigem Höhepunkt der Entwicklung, einiges aus dem Ruder, von der gesunden Dosis zur „schleichenden Vergiftung durch Überdosierung“.

Die Tendenz, „städtebaulich unliebsame“ Standorte außerhalb der Zentren über einen eng definierten Bestandsschutz „auszutrocknen“, dies ist in nicht wenigen kommunalen Einzelhandelskonzepten vorgesehen, muss als Missbrauch des Baurechts zur Lenkung wirtschaftlicher Prozesse gewertet werden. Oft erfüllen genau solche Standorte wichtige Versorgungsfunktionen, selbst wenn sie überwiegend mit dem Pkw aufgesucht werden.

Durch die „Ausschaltung“ von Wettbewerb für die Innenstädte, sei es durch Verhinderung innerstädtischer Shopping Center oder großflächiger Ansiedlungen außerhalb der Zentren, werden Innovationschübe in Innenstädten verhindert. Wettbewerb ist die Triebkraft für Innovation und Evolution, er ver-



hindert Stagnation. Es sollte auch von den Verfassern des Weißbuches Innenstadt berücksichtigt werden, dass noch so gut gemeinte Schutzmaßnahmen immer die Gefahr des Innovations- und Evolutionsverlustes für die Innenstädte in sich tragen.

### **Aktive Förderung ist wichtiger als Schutz für die Innenstadt**

Selbstverständlich ist die aktive Förderung der Innenstadtentwicklung ein zentraler Punkt. Diese konkrete Förderung durch Innenstadtentwicklungskonzepte wurde in letzter Zeit häufig zugunsten eines ausschließlichen „Schutzkonzeptes für die Innenstadt“ vernachlässigt. Nur durch die Verhinderung von konkurrierenden Entwicklungen außerhalb zentraler Lagen ist aber eine Innenstadtförderung noch lange nicht erreicht. Hier bietet das Weißbuch Innenstadt einige interessante und wichtige Ansätze, die jedoch unbedingt den Fokus zusätzlich auf die Innenstadt als Wirtschaftsstandort richten müssen.

Wettbewerb im Einzelhandel ist nichts Negatives, Konkurrenzschutz durch den Städtebau schon! Hier die richtige Grenze zwischen Protektionismus zugunsten der Innenstadt und Laissez-Faire-Politik zum Nutzen des großflächigen Einzelhandels außerhalb der Innenstädte zu finden ist die große Kunst. Das Weißbuch Innenstadt gibt hier wenige Antworten, weil es wirtschaftliche Aspekte vermissen lässt.

Ohne Wettbewerb gibt es keine Entwicklung, gibt es keine Innovationen, keinen Fortschritt und ohne Wettbewerb werden die Verbraucher benachteiligt. Eine fachliche Diskussion über die Grenzen des Wettbewerbs und städtebaulicher Strukturschädigung ist dringend geraten und stünde dem Diskussionsprozess um das Weißbuch Innenstadt gut an.

Sortimentsüberschneidungen zwischen Innenstadt und „grüner Wiese“ sind nicht grundsätzlich negativ, auf das Ausmaß und die Qualität kommt es an. Die Beurteilung von Qualitätsniveaus im Einzelhandelsangebot und ihre Bewertung für die Innenstadtentwicklung und die Nahversorgung wird unterschätzt und wäre ein weiteres wichtiges Thema für das Weißbuch Innenstadt. Die aktuellen Regulierungsansätze zur Einzelhandelsentwicklung sind entweder zu quantitativ orientiert oder überbetonen städtebauliche Aspekte.

Ein Verbraucher würde schon deutlich machen, dass es ihm nicht reicht, einen Lebensmittelbetrieb in fußläufiger Entfernung zu haben, dass er im Schnitt regelmäßig fünf bis sieben unterschiedliche Betriebstypen zur Nahversorgung aufsucht, dass er Innenstädte liebt, aber Fachmärkte nicht missen möchte. Aber ihn fragt ja niemand!

Markt und Standort Beratungsgesellschaft mbH  
Hugenottenplatz 1

91054 Erlangen

Norbert Lingen  
(Geschäftsführer)