Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Herrn Vorsitzenden
Georg Fortmeier, MdL
Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie,
Mittelstand und Handwerk
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

- per E-Mail: georg.fortmeier@landtag.nrw.de -
anhoerung@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:

Dr.-Ing. Timo Munzinger (StNRW)
Tel.-Durchwahl: - 0221 3771-277
Fax-Durchwahl: - 0221 3771 509
E-Mail:
timo.munzinger@staedtetag.de

Barbara Leutner (StNRW)
Tel.-Durchwahl: - 0221 3771-272
Fax-Durchwahl: - 0221 3771 609
E-Mail:
barbara.leutner@staedtetag.de

Dr. Markus Faber (LKT NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211-300491310
E-Mail: m.faber@lkt-nrw.de

Cora Eink (StuGB NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211-4587233
E-Mail: cora.eink@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 68.30.06 N

Datum: 04.04.2016/nj/ku/sue

Digitalen und stationären Einzelhandel zusammendenken – Innerstädtische Quartiere und ländliche Räume brauchen Vielfalt und Versorgungssicherheit

Sehr geehrter Herr Fortmeier,

mit Schreiben vom 11. März 2016 hatte die Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen den Städtetag Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen sowie den Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (kommunalen Spitzenverbände) zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk zum oben genannten Antrag (Drucksache 16/10072) am Mittwoch, 13. April 2016, eingeladen sowie um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Gerne kommen wir Ihrer Einladung nach und machen von der Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme Gebrauch.

Ausgangslage

Städte und Gemeinden sind seit jeher Ort des Handels, des Wohnens, der Arbeit, der Kultur, der Kommunikation und Begegnung – kurzum des Lebens. Die Digitalisierung sowie der demografische und sozioökonomische Wandel verändern die Kundenstrukturen und das Einkaufs-, Freizeit- und Mobilitätsverhalten. Darüber hinaus haben die Entwicklungen in den vergangenen Jahren, wie beispielsweise die Auslagerung von Handelsfunktionen auf die „grüne Wiese“ oder das zunehmende Online-Geschäft, ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf den stationären Handel und damit auch auf die Attraktivität der Innenstädte, Orts- und Stadtteilzentren.

Der Handel nimmt eine bedeutende Funktion im Bewusstsein der Kommunen und der Bevölkerung ein, was auch durch die Ergebnisse im Rahmen einer Umfrage des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2015 bestätigt wird. So zeigt das Ergebnis der Umfrage, an der sich bundesweit 136 Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 1,5 Mio. und 12.000 beteiligt haben, dass dem Handel in den Innenstädten nach wie vor die wichtigste Funktion eingeräumt wird. Allerdings wird eine funktionale Mischung, wie sie sich auch im Leitbild der Leipzig Charta unter dem Stichwort „Stadt der kurzen Wege“ wiederfindet, von den Kommunen angestrebt. Diese funktionale Mischung führt zwangsläufig zu Nutzungskonkurrenzen und Interessenskonflikten – auch der Händler untereinander –, bietet aber auch die Chance zur Gestaltung von hochwertigen und erlebbaren öffentlichen Räumen mit hoher Aufenthaltsqualität.

Weiterhin wurden öffentliche, medizinische und kulturelle Funktionen als wesentlich für die Zentren identifiziert. Die Grundbedürfnisse der Bewohner und der Besucher sollen hierdurch möglichst kleinräumig abgedeckt werden. Die damit verbundene höhere Personen- und Kundendichte führt letztendlich auch zu einer höheren Dichte an unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen – es tritt ein sich gegenseitig verstärkender Effekt ein. Im umgekehrten Fall von Leerständen und Verödung in den Innenstädten kann dies auch zu einer sich gegenseitig verstärkenden negativen Entwicklung führen. Es gilt somit einerseits die Innenstadt als Ort des „Lebens“ mit all den unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen zu sichern und andererseits auch die nach wie vor bedeutende Handelsfunktion zu qualifizieren und zu stärken.

Die Auswirkungen der allumfassenden Veränderungen unterscheiden sich nicht nur von Kommune zu Kommune, sondern wirken sich auch innerhalb der Städte, Gemeinden und Quartiere unterschiedlich aus. Erhebliche Disparitäten zwischen den Kommunen lassen sich daran feststellen, dass einerseits Probleme wie „vermehrter Leerstand“ und Nahversorgungsengpässe in Orts-und Stadtteilzentren, aber auch in den Innenstädten existieren. Andererseits haben zahlreiche Kommunen – vor allem in den Innenstädten – mit Nutzungskonkurrenzen zu kämpfen.

In den strukturstarken Kommunen nehmen die Nutzungskonkurrenzen in den Innenstädten zu. So bestehen bundesweit bei ca. **65%** der Kommunen in den Innenstädten **Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Nutzungskonkurrenzen**. Ein hohes Besucheraufkommen, gut ausgebaute Infrastruktur, attraktive öffentliche Räume und eine breite Auswahl an Service- und Dienstleistungsangeboten machen die Innenstädte nicht nur für den Handel attraktiv.

Mit **Leerstand in den Innenstädten** haben entsprechend der Umfrage des Deutschen Städtetages ca**. 33%** der Kommunen zu kämpfen. Darüber hinaus wird von ca. **75%** der Kommunen das Auftreten eines vermehrten Leerstands in den **Orts- und Stadtteilzentren** benannt. Während in den Haupteinkaufslagen der Innenstädte Nutzungskonkurrenzen zu verzeichnen sind, entsteht gleichzeitig Leerstand in B- und C-Lagen in den Innenstädten sowie den Orts- und Stadtteilzentren. Dies lässt darauf schließen, dass selbst in den Kommunen, die im Innenstadtbereich mit Nutzungskonkurrenzen konfrontiert sind, eine Versorgungslücke in den Orts- und Stadtteilzentren besteht.

In den strukturschwachen Kommunen sind dagegen bereits heute sowohl in den Innenstädten als auch in den Orts- und Stadtteilzentren Leerstände zu beklagen. In engem Zusammenhang mit den von den Kommunen genannten Problemen des vermehrten Leerstandes ist offensichtlich die Schließung von Kaufhäusern zu sehen. Der Wirkungsverlust von Magnetbetrieben wurde bei der Umfrage von über der Hälfte der Kommunen als Heraus-

forderung für die Innenstädte genannt. Hinzu kommen Probleme durch Einzelhandelsansiedlungen auf der „Grünen Wiese“, die die Kaufkraft aus der klassischen Fußgängerzone abziehen.

Die Schließung kleinerer und mittlerer Magnetbetriebe sowie die Geschäftsaufgabe von alteingesessenen inhabergeführten Einzelhandelsbetrieben haben oftmals unmittelbare Auswirkungen auf die Attraktivität des jeweiligen Zentrums. In Folge können Downgrading-Prozesse zu weiteren Geschäftsaufgaben führen, sodass die Zentren im schlimmsten Fall die Nahversorgungsfunktion gänzlich verlieren. Gerade großflächige Handelsstrukturen haben meist auch ein hohes städtebauliches Risiko durch langfristigen Leerstand bei Wegfall der Handelsnutzungen, insbesondere in mittleren und kleineren Kommunen. Vielseitige Baustrukturen, insbesondere zur Unterstützung inhabergeführter Handelseinrichtungen, erweisen sich oftmals als flexibler mit Blick auf anstehende Umnutzungen und -strukturierungen.

Als weitere wesentliche Herausforderung der Kommunen wird die Sicherstellung der Nahversorgungsfunktion von den Umfrageteilnehmern in der Summe am häufigsten genannt. Gravierend ist die hohe Anzahl der Kommunen, die eine **Gefährdung der Nahversorgung** nicht nur in den Orts- und Stadtteilzentren, sondern auch in den Innenstädten sehen. Im **Innenstadtbereich** sind dies **ca. 50%,** in den **Orts- und Stadtteilzentren ca. 75%.**

Einer zunehmenden Tendenz zur Verödung von Orts- und Stadtteilzentren bzw. einzelner Innenstädte sehen die Kommunen mit Sorge entgegen. Je nach Ausgangslage und struktureller Stärke ergeben sich für die Kommunen hieraus unterschiedliche Handlungsbedarfe. Die Herausforderung für die Kommunen wie für den Handel besteht darin, aktiv zu werden und den kontinuierlichen Prozess des Wandels durch ein stetiges Evaluieren, Anpassen und Nachjustieren möglichst effizient, innovativ und erfolgreich zu begleiten.

Handlungsbedarfe beim Handel aus Sicht der Kommunen

Die Kommunen wirken im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten auf die Voraussetzungen für lebendige und funktionierende Innenstädte, Orts- und Stadtteilzentren ein (z. B. durch Einzelhandelskonzepte, Stadtportale). Neben den vielfältigen Aktivitäten der Kommunen ist in erster Linie der Handel aufgefordert, den Herausforderungen des strukturellen Wandels und der Digitalisierung zu begegnen. Aufgrund des Auseinanderfallens von Regelungsbefugnis und Eigentum sind neben dem Handel und den Kommunen auch die Immobilieneigentümer und -entwickler als Akteursgruppe wesentlich am Erhalt und der Weiterentwicklung der Zentren beteiligt. Entsprechend ist das kooperative Vorgehen aller Akteursgruppen zu stärken, wobei jeder seinen Anteil im Sinne einer strategischen und nachhaltigen Gesamtentwicklung beitragen sollte.

Angesichts der Entwicklungen an den Finanz-, Energie- und Immobilienmärkten sowie auch durch die Digitalisierung und den gesellschaftlichen Wandel steht der stationäre Handel vor weitreichenden Umbrüchen. Der Handelsverband Deutschland (HDE) geht in seinen Veröffentlichungen davon aus, dass sich die Digitalisierung weiter fortsetzen wird und die stationären Händler ihre Geschäftsmodelle anpassen müssen. Die in den letzten Jahren verfolgte Strategie einer Ausweitung der Handelsflächen (oftmals im Außenbereich), die Errichtung neuer Factory Outlet Center in nicht integrierter Lage sowie der Trend zu kurzfristig renditeorientierten baulichen Großstrukturen war diesbezüglich offensichtlich kontraproduktiv und erhöht den Anpassungsbedarf weiter. Entsprechend gilt es, das Zentrale-Orte-Konzept zu stärken, um weitere negative Auswirkungen besser vermeiden zu können.

Neue disruptive Geschäftsmodelle und Plattformen im Onlinehandel ändern die klassischen Vermarktungs- und Absatzwege des stationären Handels, sodass eine Verbesserung der bestehenden Abläufe und Systeme alleine nicht ausreichen wird. Die Anforderungen, on- und offline präsent zu sein, neue Handels- und Vertriebsformen sowie Dienstleistungen anzubieten, werden weiter voranschreiten, damit der Kunde jederzeit zwischen dem für ihn am besten geeigneten Angebot auswählen kann. Es wird somit zukünftig erforderlich, als Händlergemeinschaft den Kunden am Standort – und nicht zwangsläufig im eigenen Laden – zu binden. Die gegenseitige Abwicklung von Bestellungen, Retouren oder eines Warenumtausches werden zukünftig ebenso zum Repertoire gehören müssen wie die Zwischenlagerung und der Versand der Waren für den Kunden. Wichtig wird sein, den Kunden im Quartier zu halten.

In diesem Sinne gilt es, den On- und Offlinehandel miteinander zu verbinden und die beginnenden Multi-Channel-Strategien des Handels weiter auszubauen und zu unterstützen, um die Möglichkeiten der Digitalisierung optimal zu nutzen. Damit lassen sich Strategien und Service des Online-Handels und die Vorteile des stationären Handels kombinieren. Wichtig ist eine einheitliche Präsenz sowohl online als auch offline, um für den Kunden sichtbar zu sein und auch als attraktiver Standort wahrgenommen zu werden.

Hierfür gilt es, neue Handelskonzepte und Geschäftsmodelle zu entwickeln. Lokale Online-Marktplätze des Handels können helfen, dem Bedeutungsverlust der Innenstädte wirksam entgegenzutreten, denn es gilt: Der Handel funktioniert nur mit und nicht gegen das Internet. Entsprechend erwarten die Kommunen eine bessere gemeinsame Zusammenarbeit sowohl mit der Kommune und dem Citymarketing als auch unter den Händlern vor Ort, um die Sicherung der Nahversorgung in den Orts- und Stadtteilzentren zu gewährleisten.

Notwendig ist eine Kooperation von Gewerbevereinen, Einzelhandelsverbänden, Stadtmarketing-Verantwortlichen, Wirtschaftsförderung, Lokalpolitik und Immobilienwirtschaft. Unter einer besseren Zusammenarbeit werden auch die Bereitschaft für ein stärkeres Engagement für das Quartier bzw. den Handelsplatz sowie ein einheitlicher Auftritt gegenüber dem Kunden verstanden. Neben den ökonomischen Zielsetzungen der Händler sehen die Kommunen durchaus auch eine soziale Verantwortung mit Blick auf die Sicherung der Nahversorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Der stationäre Einzelhandel kann Trading-Down-Entwicklungen in den Innenstadtlagen vorbeugen und seine Zukunftschancen wahren, wenn er die Erlebnisqualität im Ladengeschäft mit der Kundenansprache in der Online-Welt verknüpft. Dies wird von Werbegemeinschaften u.a. durch die Einrichtung von digitalen Schaufenstern für die gemeinsame Internet-Präsentation von Waren- und Dienstleistungsangeboten möglichst zahlreicher Einzelhändler einer Kommune oder zumindest eines kommunalen Versorgungsbereichs angestrebt. Diesen Weg verfolgen z.B. die Stadt Wuppertal (www.onlinecity-wuppertal.de) oder die Stadt Jülich (www.meinjuelich.de). Allerdings sind auf dem Weg zur Etablierung und Weiterentwicklung solcher Online-Angebote noch große Hürden zu nehmen. Zu nennen sind insbesondere der Aufbau einer Datenbank, eines anwenderfreundlichen Systems zur Einpflege der Angebote und eines Botendienstes.

Investitionen in die bestehenden Standorte und Abkehr von der Außenentwicklung sowie einer weiteren Vergrößerung der Handelsflächen sind Anregungen der Kommunen an den Handel. Des Weiteren sollten als Reaktion auf die gesellschaftlichen Veränderungen und die voranschreitende Digitalisierung auch neue kleinflächige Handelsformate und querfinanzierte Konzepte entwickelt werden.

Handlungsbedarfe bei den Eigentümern und der Immobilienwirtschaft aus Sicht der Kommunen

Wie die Kommunen so besitzen auch viele Händler nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten mit Blick auf die Verfügbarkeit, den Unterhalt, die Gestaltung und die Kosten der genutzten Immobilien. Das Ziel einer wirtschaftlichen Optimierung von Gebäuden von Seiten der Eigentümer ist nachvollziehbar, aber oftmals nicht nachhaltig. Die Maximierung von Miet- und Pachteinnahmen kann zur Verdrängung von für das Quartier erforderlichen und sinnvollen Nutzungen führen. Die Aufgabe einzelner Einrichtungen aufgrund der Gewinnmaximierungsabsichten einzelner Eigentümer und Immobiliengesellschaften kann auch bei kurzen Leerstandzeiten zu einer Abwärtsspirale für das ganze Quartier führen, infolge dessen die Mietniveaus sinken. Insofern ist eine persönliche Bereicherung zu Lasten eines funktionierenden Orts- oder Stadtteilzentrums für die Allgemeinheit sowohl sozial nicht hinnehmbar als auch wirtschaftlich nicht nachhaltig.

Mangelnde Instandhaltung, Desinteresse (z. B. von Erbengemeinschaften) oder anderweitige Nutzungsinteressen sind ebenfalls Entwicklungen, die zu Leerstand und Verödung führen können. Zielführend wäre somit eine langfristige Betrachtung der Lebenszykluskosten eines Gebäudes, da dies auch eine nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung der Flächen beinhaltet.

Das Eigentum von Immobilien, welche von Bedeutung für das Orts- und Stadtteilzentrum oder die Innenstadt sind, beinhaltet auch die Verantwortung einer dem Standort angemessener Nutzung. Entsprechend sind die bestehenden rechtlichen Instrumente konsequent anzuwenden und ggf. weitere Maßnahmen erforderlich. Denkbar wäre die Einführung eines Gewerbemietspiegels, um vergleichbar zu den Regelungen im Rahmen der Mietpreisbremse eine direkte Steuerung durch die Kommune zu ermöglichen.

Handlungsbedarf Land NRW aus Sicht der Kommunen

Wenngleich es in erster Linie auf eine Professionalisierung der Händlerschaft hinsichtlich der Verbindung ihrer On- und Offline-Angebote sowie einer besseren örtlichen Kooperationsbereitschaft ankommt, setzen deren Aktivitäten allerdings stets ein attraktives städtebauliches Umfeld voraus. Hierzu gehört neben einer multifunktionalen Ausgestaltung des öffentlichen Raums mit vielfältigen Aufenthalts- und Freizeitmöglichkeiten sowie Kulturangeboten auch, dass der ÖPNV zur Stabilisierung des Einzelhandels ausgebaut wird. Dies setzt auskömmliche Mittel für einen bedarfsgerechten Ausbau des Schienennetzes sowie weitere städtebauliche Investitionen voraus, um ein vergleichbares Einzelhandelsangebot und damit in diesem Segment gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu gewährleisten.

Zusammenfassung

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände unterstützt den beabsichtigten Projektaufruf „Digitalen und stationären Einzelhandel zusammendenken“ ausdrücklich, regt aber eine bessere Einbindung der Kommunen als maßgebliche Akteure der zukünftigen Entwicklungen an. Die kommunalen Vertreter sollten ebenso wie die Akteure des Einzelhandels, der Industrie- und Handelskammern und der Wissenschaft in die Vorbereitung des Projektaufrufes, die Durchführung sowie die anschließende Auswertung eingebunden werden.

Zur Steigerung der Attraktivität und Funktionalität der Innenstädte, der Mittelzentren und des ländlichen Raums bedarf es der Unterstützung zur Verbesserung der Kooperationsbe-

reitschaft, zum Aufbau von digitalen Infrastrukturen und Fachwissen sowie einer Qualitäts- und Serviceoffensive des Handels.

Bei der Auswahl der Projekte empfiehlt es sich, die sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kommunen zu berücksichtigen, sodass sowohl Erkenntnisse zum Umgang mit Nutzungskonkurrenzen als auch mit Leerstand und dem Verlust der Nahversorgung gewonnen werden können. Besonderes Auswahlkriterium sollte hierbei die Einbindung weiterer quartiersbezogener Akteure sowie die Kooperation der drei relevanten Stakeholder Kommune, Handel und Eigentümer sein.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen im Zuge der Erarbeitung des Projektaufrufs berücksichtigen. Gerne stehen wir für weitere Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen