

Ulrich Paßlick

Einkaufszentrum und Innenstadtentwicklung

Im Netzwerk Innenstadt NRW interagieren 63 Kommunen



Nahezu alle Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen stehen vor besonderen Herausforderungen und Problemen. Stagnation und Schrumpfung machen sich vielerorts bemerkbar. Die Stärkung der Zentren als Handels-, Dienstleistungs- und Wohnstandort, aber auch als Lebensraum und Visitenkarte der Stadt scheint mehr denn je geboten. Erst recht gilt das angesichts zunehmender Trading-Down-Tendenzen, des Anstiegs von Insolvenzen im Einzelhandel sowie des Individualitätsverlustes zahlreicher Innenstädte. Veränderungsprozesse, auf die dringend angemessen reagiert werden muss.

Selbsthilfegruppe auf hohem Niveau

Mittlerweile 63 nordrhein-westfälische Kommunen sowie der Handelsverband NRW und NRW.Urban haben sich deshalb zum „Netzwerk Innenstadt NRW“ zusammengeschlossen. Hauptziel: den Erfahrungsaustausch und die „kollegiale Beratung“ der Städte und Gemeinden untereinander fördern, um über Beratung, abgestimmtes Handeln und einen kurzen Draht zueinander einen Mehrwert für die Städte und Gemeinden zu erzielen. Das Netzwerk versteht sich dabei als wachsende Arbeitsgemeinschaft, die für alle Städte, Gemeinden und Innenstadttakteure offen ist. In erster Linie geht es darum, den interkommunalen Erfahrungsaustausch auf eine möglichst breite Basis zu stellen und erfolgreiche Beispiele für Innenstadtentwicklung zu kommunizieren. Kurz: Im Netzwerk haben die Mitgliedskommunen die Möglichkeit, den regionalen und interkommunalen Austausch über erfolgreiche Instrumente, Methoden und Prozesse sehr direkt und persönlich zu praktizieren – eine Selbsthilfegruppe auf hohem Niveau.

Regional verbreitet ist das Netzwerk über ganz NRW – von Rheine und Ibbenbüren im Norden bis Köln und Brühl im Süden, von Kleve und Mönchengladbach im Westen bis Bad Driburg und Minden im Osten. Auffällig ist, dass vorwiegend Klein- und Mittelstädte Mitglied im Netzwerk sind. Auch ohne Mitglied zu sein, besteht für grundsätzlich jede NRW-Kommune die Möglichkeit der Grundberatung durch das Netzwerk Innenstadt NRW. Städten, die sich zum Beitritt entschließen, stehen jedoch ungleich mehr Leistungen offen: Neben persönlicher und individueller Beratung vor Ort sowie dem Angebot der Prozessbegleitung beinhaltet dies auch ein umfangreiches Veranstaltungs- und Kommunikationsangebot. Als Partner des Netzwerkes agieren dabei nicht nur die kommunalen Spitzenverbände, also der Städtetag NRW und der Städte- und Gemeindebund. Auch die Landesregierung

NRW, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) hat eine Kooperationsvereinbarung mit dem Netzwerk geschlossen.

Unterstützung erfährt das Netzwerk zudem durch einen eigens einberufenen Fachbeirat. Das unabhängige Expertengremium gewährleistet den regelmäßigen „Expertenblick von außen“ und die entsprechende Weiterentwicklung der thematischen Inhalte. Neben Prof. Dr. Dr. h.c. Erich Greipl (Aufsichtsratsmitglied der Metro AG und der Galeria Kaufhof GmbH) gehören ihm u. a. Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann (Deutsches Institut für Urbanistik), Klemens Nottenkemper (Wohn + Stadtbau GmbH, Münster), Prof. Christa Reicher (Städtebau und Stadtgestaltung, TU Dortmund), Prof. Rudolf Scheuvs (Örtliche Raumplanung, TU Wien), Prof. Sigurd Trommer (Präsident der Bundesarchitektenkammer BAK, Berlin) und Dr. Kirsten Witte (Bertelsmann Stiftung) an. Auch die kommunalen Spitzenverbände haben jeweils einen Vertreter in das Gremium entsandt. Eine Besetzung, die durch ihre interdisziplinäre Ausrichtung für eine integrierte Stadtentwicklung in NRW steht und die Überzeugung unterstreicht, dass Stadtentwicklung strategisch niemals losgelöst von der grundsätzlichen Fragestellung zu betrachten ist, was „Stadt“ ausmacht, was sie sein kann, was sie sein soll. Ein Ansatz, den das Netzwerk auch damit unterstreicht, dass themenbezogen regelmäßig fundierte inhaltliche Arbeitshilfen für die Städte und Kommunen erstellt und zur Verfügung gestellt werden.

Innerstädtische Einkaufszentren

So haben sich kürzlich die drei Autoren Rolf Junker, Dr. Gerd Kühn und Dr. Holger Pump-Uhlmann in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Innenstadt NRW und im Auftrag des MWEBWV mit der Ansiedlung innerstädtischer Einkaufszentren befasst. Kernaussage der Arbeitshilfe: Die Center verändern



allein durch ihre Größe, bauliche Struktur und ökonomische Macht das bestehende Gefüge von Innenstädten nachhaltig. Es gelte also immer – so Junker, Kühn und Pump-Uhlmann – abzuwägen, welche Form und Intensität der Einschnitt einer Centeransiedlung in die bestehenden Strukturen haben darf, damit er für eine geplante städtische Entwicklung noch förderlich sein kann. Werden innerstädtische Einkaufszentren geplant und entwickelt, sind zwei Gruppen von Akteuren besonders gefragt. Neben den privaten Handlungsträgern – sprich: Projektentwickler, Betreiber und Finanzinvestoren – sind dies auf der öffentlichen Seite die politischen Spitzen und Mandatsträger sowie die für solche Projekte zuständigen Fachverwaltungen der Städte. Darüber hinaus beteiligen sich in jüngerer Zeit deutlich verstärkt auch der Einzelhandel, in der Innenstadt ansässige Unternehmer sowie die Bewohnerinnen und Bewohner der Innenstadt und nicht zuletzt die interessierte Bürgerschaft.

Projektentwickler agieren dabei aus einer fachlich starken Position: Centerprojekte sind ihr Tagesgeschäft. Folglich verfügen sie über umfangreiche, vieljährige Erfahrungen an unterschiedlichen Standorten und in verschiedenen Städten – ein deutlicher Wissensvorsprung gegenüber den öffentlichen Akteuren gerade in Klein- und Mittelstädten, für die Centerprojekte in der Regel singuläre Großereignisse darstellen. Erschwerend kommt hinzu, dass die beteiligten Stellen in Politik und Verwaltung oft unterschiedliche Ziele verfolgen. Während die einen primär die Wirtschaftskraft stärken wollen oder hohe Grundstückskaufpreise im Auge haben, fokussieren andere auf Denkmalschutz oder die Sicherung bestehender städtebaulicher Strukturen.

Auf Augenhöhe mit Projektentwicklern

Umso wichtiger erscheint, dass in betroffenen Städten frühzeitig konsensfähige Ziele fixiert und diese ausreichend klar formuliert werden. Denn unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Steuerung des gesamten Ansiedlungsprozesses durch die Städte ist, möglichst rasch anfängliche Informations- und Kenntnisdefizite abzubauen, um „auf Augenhöhe“ mit Projektentwicklern kommunizieren zu können. Offenzulegen ist zudem, welche Gegenleistungen vom Centerentwickler für die Schaffung von Baurecht erbracht werden. Dabei sollten Stadtpolitik und Verwaltung von Beginn an zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit frühzeitig informiert werden. Um ein sachgerechtes Verfahren zu ermöglichen und Wissenslücken auszugleichen, raten Junker, Kühn und Pump-Uhlmann den Städten zudem, den Prozess durch wirtschaftlich unabhängige externe Berater begleiten zu lassen.

Die Ziele sollten dabei in einen Rahmen- oder Masterplan für die Innenstadt eingebettet werden, denen idealerweise kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte vorangeschaltet sind. Diese sollten unter anderem Aussagen zum Branchenmix und zu „richtigen“ Betriebsgrößen, zu den Standortanforde-

rungen aus Sicht der Geschäftsbetreiber sowie zu einzelnen Handelsprojekten respektive zu einzelnen Standorten mit Blick auf die jeweiligen absatzwirtschaftlichen, stadtfunktionalen und städtebaulichen Auswirkungen enthalten. Und weil eine Center-Ansiedlung kein völlig überraschendes Planungsergebnis ist, sollten diese Planungen bereits im Vorfeld einer Ansiedlung erstellt sein.

Bei jeder Projektentwicklung sind zudem Einzelhandelsvertraglichkeitsgutachten zu erstellen. Dabei ist immer eine Vergabe einschließlich der Übernahme der Kosten durch die Kommune zweckdienlich. Von einem vom Projektentwickler selbst beauftragten und bezahlten Gutachten raten die Autoren dagegen ab – so sei kein Fall bekannt, in dem den entwicklerseitig angestrebten Dimensionierungen der Verkaufsflächen die Stadtverträglichkeit abgesprochen worden sei.



Abb. 1: Titelseite der Arbeitshilfe zum Umgang mit großen innerstädtischen Einkaufszentren

Transparente Verfahren

Ohnehin sollte die Ansiedlung eines Einkaufszentrums möglichst von der Kommune initiiert werden. Denn diese sollte das Verfahren steuern und kann die Entwickler/Investoren nach ihren Vorstellungen auswählen. Auch sollte der Zuschlag für eine Centerentwicklung an ein Unternehmen wegen der Stärke

der Intervention und der damit verbundenen Bedeutung für die Stadt nur im Rahmen eines formalisierten, nachvollziehbaren Auswahlverfahrens erteilt werden – und zwar unabhängig davon, ob städtische Grundstücke für die Projektentwicklung veräußert werden müssen.

Kommt ein Projektentwickler oder Investor auf eine Kommune zu, sollte sie – falls sie an der Ansiedlung eines Einkaufszentrums interessiert ist – das Unternehmen zunächst einer gründlichen Prüfung unterziehen. Dabei geht es nicht allein um die Erfahrungen, die das Unternehmen mit Planung, Errichtung und Betrieb eines Centers besitzt, sondern auch um die Leistungen, die der Private bei der Projektplanung und dem Centerbau erbringt.

Wegen der Bedeutung eines Centerprojekts für die gesamte städtische Entwicklung ist insbesondere auch die Bürgerschaft in den Planungsprozess einzubinden. Dies sollte unabhängig von den ohnehin gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungen im Zuge des Verfahrens der Bauleitplanung erfolgen. Um für die betroffenen Bürger akzeptable Lösungen zu erzielen, empfehlen Junker, Kühn und Pump-Uhlmann in diesem Zusammenhang, ein transparentes Planungs- und Entscheidungsverfahren durchzuführen. Dies sei allein deshalb erforderlich, weil in vielen Fällen seitens der Einwohnerschaft beträchtliche Vorbehalte und Widerstände gegen den Bau und Betrieb von Einkaufszentren artikuliert und eingebracht werden.

Nicht zuletzt weisen die Autoren darauf hin, dass die Kommunen alle Möglichkeiten ausschöpfen sollten, die ihnen das Städtebaurecht zur Steuerung von Ansiedlungsprozessen an die Hand gibt. Dabei spielt das Instrumentarium der Bauleitplanung nach wie vor eine zentrale Rolle, können doch die Städte beispielsweise mit einschränkenden Festsetzungen in einem Bebauungsplan den Verkaufsflächenumfang eines geplanten Einkaufszentrums begrenzen. Daneben kommt dem Abschluss städtebaulicher Verträge zwischen Kommunen und Projektentwicklern/Investoren eine wichtige Bedeutung zu. In solchen Verträgen können detaillierte Nutzungsabsprachen und weitere Vereinbarungen getroffen werden – etwa zum Branchenmix oder zu den einzelnen Sortimenten.

Der Verkaufsflächenumfang eines Centers steht in unmittelbarem Zusammenhang zu dem zu erwartenden Umsatz der Einrichtung und damit der Kaufkraftumverteilung. Als Maßgrößen zur Einordnung sind vor allem die absolute Verkaufsfläche sowie die relative Verkaufsflächenenerweiterung bezogen auf den bisher in der Innenstadt vorhandenen Einzelhandelsbestand maßgebend. Die Größe des Centers korrespondiert zudem unmittelbar mit der Länge der neu geschaffenen Laufwege. Je größer die neue Einrichtung, desto mehr neue Wege entstehen. Dieser Zuwachs ist von erheblicher Bedeutung, da Kunden und Besucher in der Regel nur begrenzte Wegelängen bei ihrem Aufenthalt in der Innenstadt zurücklegen.

Die Mikrolage eines Centers beeinflusst, ablesbar über die Entfernung und die Verbindungsqualität zum Hauptgeschäftsbereich, unmittelbar die räumlich-funktionale Integration eines Centers in das Gefüge der Stadt. Wichtig ist dabei, dass eine städtebauliche Integration gleichermaßen eine stadträumliche und eine räumlich-funktionale Integration beinhaltet. So kann der mit der Neuansiedlung eines Centers verbundenen Chance auf eine städtebauliche Revitalisierung bzw. Neuordnung eines ganzen Stadtareals das Risiko einer funktionalen Störung der Kernstadt gegenüberstehen – etwa im Falle einer räumlichen Verlagerung des Einzelhandels weg vom bisherigen Hauptgeschäftsbereich.

Öffentlicher und privater Raum

Für die Autoren Junker, Kühn und Pump-Uhlmann ist das wichtigste Merkmal von Stadt der gelebte Widerspruch von Öffentlichkeit und Privatheit. Denn überall dort, wo das Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre deutlich ausgeprägt ist, kann sich Urbanität als städtische Lebensform besonders gut entwickeln. Diese Urbanität ist gekennzeichnet durch ein Spannungsfeld von gleichzeitiger Distanz, Toleranz und Weltoffenheit. Ein Spannungsfeld, das Raum bietet für unterschiedlichste Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Handel, Kultur, Freizeit und Verkehr. All das – mithin die europäische Stadt – wäre ohne öffentlichen Raum undenkbar.

Die Begehbarkeit der Einkaufszentren ist hingegen häufig nur bis in die Abendstunden möglich, was diese Räume von den öffentlichen Räumen einer Stadt unterscheidet. Der architektonische Entwurf für das jeweilige Einkaufszentrum entspricht zudem in den meisten Fällen einem introvertiert angelegten Schema. Offene Einkaufszentren mit einer Gliederung in verschiedene Gebäudeteile, zwischen denen sich ein offener und jedermann zugänglicher Stadtraum befindet, bilden als Bauform noch immer die Ausnahme. Zudem sind innerstädtische Einkaufszentren weitgehend monofunktional ausgelegt: Durchschnittlich ca. 90% der angebotenen Flächen werden von Einzelhandelsanbietern genutzt. Ergänzend treten gastronomische Angebote, in geringerem Maß auch Dienstleistungsangebote hinzu. Nur in den seltensten Fällen werden Wohnungen, soziale oder kulturelle Nutzungen integriert. Es fehlt mithin an genau jener Nutzungsvielfalt, die einer Innenstadt als Visitenkarte der Gesamtstadt Anziehungskraft, Identität und Ausstrahlung für ihre Bürgerinnen und Bürger wie Besucherinnen und Besucher verleihen.

Es sind sowohl diese Grundsätzlichkeiten wie die detaillierten praxisnahen Ratschläge und Tipps, die die Arbeitshilfe „Zum Umgang mit großen innerstädtischen Einkaufszentren“ auszeichnen – und in den Städten und Gemeinden zu einer hohen Nachfrage geführt hat. Die im Januar 2011 erschienene Erstauflage der Arbeitshilfe ist bereits nahezu vergriffen, eine Neuauflage ist geplant. Angesichts der Tatsache, dass bundesweit zu den bestehenden weit über 400 derzeit über 40



weitere innerstädtische Einkaufszentren geplant sind, die über eine Fläche von über 10.000 qm verfügen – und davon ein gutes Drittel auf NRW entfällt – mag das auch nicht weiter wundern.

Zum Beispiel Bocholt

In Bocholt ist es mittlerweile zehn Jahre her, dass zwei innerstädtische Einkaufszentren angesiedelt und eröffnet wurden, die die städtische Einzelhandelslandschaft grundlegend verändert haben. Wenngleich sich die seinerzeitige Entscheidung für gleich zwei Investoren im Nachhinein als richtig erwiesen hat, sind die Auswirkungen in der Innenstadt unübersehbar. Auflagen haben sich geändert, das Mietpreinsniveau hat sich zum Teil drastisch verändert. Schon zuvor eher schwächere Einkaufslagen sind weiter abgesunken und die 1-a-Lage hat sich neu herausgebildet. Die regionale Stellung der Stadt Bocholt als der bedeutenden Einkaufsstadt im Westmünsterland konnte deutlich gestärkt werden, zahlreiche städtebauliche Maßnahmen haben der Innenstadt ein neues Gesicht gegeben. Die Akzeptanz der Innenstadt als lebendiges Herz der Region durch die auswärtigen Kunden, aber auch durch die Bocholter Bürgerinnen und Bürger ist gewachsen. Das ist aber nicht nur der konsequenten Umsetzung eines schon 1999 beschlossenen integrierten Masterplanes für die Innenstadtentwicklung zu verdanken. Wesentlichen Anteil am Erfolg haben auch die in Bocholt gut organisierten Einzelhändler, die ihren Erfolg nicht dem Zufall überlassen haben.



Abb. 2: Marktplatz in Bocholt

Da von Anfang an klar war, dass die großflächigen Einkaufszentren zwar an integriertem Standort errichtet, aber dennoch große Auswirkungen auf den vorhandenen innerstädtischen Einzelhandel haben würden, haben sich in erster Linie die Akteure in der Nordstraße zu einer Immobilien- und Standortgemeinschaft in der Rechtsform eines Vereins zusammengefunden. Ziel war es, sich aktiv agierend dem Strukturwandel in der Innenstadt zu stellen und sich dabei als hochqualitativer Facheinzelhandelsstandort neu zu profilieren.

Mit einem Organisationsgrad von über 50% ist die Nordstraße heute eine der erfolgreichsten Immobilien- und Standortgemeinschaften in NRW.¹ Bewusst wurde bislang darauf verzichtet, diese ISG auf eine gesetzlich normierte im Sinne des ISG-Gesetzes NRW umzustellen. Mittlerweile ist es auch in der Bocholter Osterstraße zu einer Vereinsgründung gekommen. Erste Maßnahmen sind bereits angelaufen. Die Geschäftsführung beider ISGen hat die Bocholter Stadtmarketing GmbH übernommen. Bei ihr werden ohnehin alle Einzelhandelsaktivitäten und Aktionen der Werbegemeinschaft gebündelt. Da die Stadtmarketing GmbH zu 50% eine städtische Tochter ist, bestehen naturgemäß enge Beziehungen zur Stadtverwaltung, besonders zur Wirtschaftsförderung und zum Baudezernat. Kurze Wege und schnelle Entscheidungen sind die Regel und nicht die Ausnahme. Stadtmarketingchef und Stadtbaurat kommunizieren praktisch täglich.

Nicht zuletzt hat es sich als klug erwiesen, die Centermanager der beiden innerstädtischen Einkaufszentren Arkaden und Neutorplatz gleich zu Beginn ihrer Aktivitäten in das bestehende Netzwerk aus Stadtmarketing, Einzelhändlern und dem Arbeitskreis Innenstadt bei der Stadt Bocholt zu integrieren. Das hat von Anfang an die Verantwortung und den Blick der neuen Akteure über ihre Center hinaus für die gesamte Innenstadt geschärft. Heute wird sehr erfolgreich nicht das einzelne Center, sondern immer die gesamte Innenstadt Bocholts als Herz der Region beworben. Trotz auch in Bocholt spürbarer Veränderungen in der Einzelhandelslandschaft kann die städtebauliche Entwicklung der letzten zwölf Jahre somit als entscheidender Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Bocholter Innenstadt definiert werden.

Doch die Region schläft nicht; Innenstadtentwicklung bleibt eine Daueraufgabe. Angesichts des stetigen Veränderungsdrucks im Handel – aber auch sich ändernder kultureller, demografischer, sozialer und städtebaulicher Rahmenbedingungen – kann ein organisierter Erfahrungsaustausch im Netzwerk Innenstadt NRW ein wichtiger Beitrag zur Optimierung der Erfolgchancen der Stadtentwicklung in den NRW-Kommunen mit ihren so unterschiedlichen Startbedingungen sein. Ein Modell auch für andere Bundesländer? Nicht auszuschließen – erste Anfragen liegen der Geschäftsstelle des Netzwerks Innenstadt NRW in Münster bereits vor.

Ulrich Paßlick

Stadtbaurat der Stadt Bocholt und Vorsitzender des Netzwerks Innenstadt NRW

Nähere Informationen zum Netzwerk Innenstadt: www.innenstadt-nrw.de

¹ Siehe auch www.nordstrasse.de