

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Heimat braucht Handel – vitale Innenstädte für die Zukunft des Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen erhalten, den stationären Handel bei seinem Weg ins digitale Zeitalter unterstützen“ (Drucksache 17/6748)“ sowie Änderungsantrag der Fraktion der AfD (Drucksache 17/6864)

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 31.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit dieser Berufsgruppen kommt der Gestaltung unserer Städte und Gemeinden zu. Grundsätzlich begrüßt die AKNW daher alle Bestrebungen, die den Erhalt und die Weiterentwicklung lebenswerter und funktionsfähiger Städte zum Ziel haben. Dazu gehören auch der Erhalt und die Steuerung des Handels. Im dichtbevölkerten Bundesland Nordrhein-Westfalen mit seinen verschiedenen Ballungsräumen, in denen neben prosperierenden Großstädten auch eine große Zahl von Mittel- und Kleinstädten anzutreffen sind, besteht seit Jahrzehnten großer Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen.

Befund

Die europäische Stadt ist seit jeher das Zentrum wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aktivitäten der Gesellschaft. Sie ist durch eine ausgeprägte bauliche Vielfalt auf relativ kleinem Raum gekennzeichnet. Unter den verschiedenen städtischen Funktionen kam und kommt dem Handel dabei eine besondere Rolle zu. Signifikante Veränderungen der Orte des Handels zogen immer Auswirkungen auf Stadt, Stadtgestalt und Lebensqualität in den Städten nach sich.

Seit etwa 15 Jahren wird über die Auswirkungen des Online-Handels diskutiert. Mittlerweile zeigt sich, dass der Trend zum Online-Handel eine zunehmend größere Dynamik entfaltet und sich sehr vielschichtig auf Stadt und Raum auswirkt. Der Online-Handel ist jedoch nicht der ausschließliche Auslöser für Probleme des stationären Handels in den Innenstädten. Der Strukturwandel führte in den vergangenen Jahrzehnten auch zu zahlreichen überdimensionierten Flächenausweisungen an nicht-integrierten Standorten in Form großflächigen Einzelhandels in suburbanen Lagen und in den Innenstädten in Form von vermeintlich integrierten Shopping Malls. Zu den weiteren Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Einzelhandels zählen der demografische Wandel, der Wertewandel im Konsumverhalten sowie die Dynamiken des Immobilienmarktes. Sie alle haben dazu geführt, dass kleine inhabergeführte Fachgeschäfte in großer Zahl aufgegeben wurden und finanzstarke Großanbieter sowie Filialketten große Teile des Einzelhandelsbesatzes in den Städten bilden. Dies führt einerseits zu einer Monotonie des Angebots, andererseits zu einem Überangebot an kleinteiligen Ladenflächen und zu trading-down-Effekten, die zur dauerhaften Beeinträchtigung ganzer Handelslagen führen können.

Der britische Architekt und Autor Cedric Price vergleicht die europäische Stadt mit einem Spiegelei. Der Dotter – das Beste am Ei – symbolisierte früher die Innenstadt. Problematisch sei, dass sich Handel und Dienstleistung heute nicht mehr in der Mitte konzentrieren, sondern sich Plätze in Stadtteilen und schließlich auf der grünen Wiese suchten: Einkaufszentren entstanden an verkehrsgünstigen Orten, Dienstleistung und Kultur zogen nach. So entstand die funktionsgetrennte Stadt. Das Spiegelei wird zum Donut: Volle Ränder, leerer Kern.

Der Online-Handel kann als Nachfolge des Versandhandels verstanden werden und ist ein weiterer Trendverstärker dieser Entwicklung. Die Umsätze des Einzelhandels in Deutschland steigen seit

Jahren, und davon profitieren auch die Einzelhändler – aber zunehmend ungleich. Der Online-Handel wächst mit ungebrochener Wucht, im Jahr 2019 voraussichtlich um neun Prozent auf knapp 58 Milliarden Euro. Die Umsätze des stationären Handels in den Großstädten stagnieren dagegen und entwickeln sich in kleinstädtischen und ländlichen Regionen seit Jahren deutlich rückläufig. Prognosen gehen davon aus, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird. Auch die fortgesetzte Verlagerung des Einzelhandelsumsatzes vom stationären in den Online-Handel wird als unumkehrbar angesehen.

Im Rahmen der 2018 gegründeten Landesinitiative „Zukunft. Innenstadt. Nordrhein-Westfalen.“ haben das MHKBG und Partner der kommunalen Familie, des Handels, der Wohnungswirtschaft, der Baukultur, darunter auch die AKNW, sowie das Netzwerk Innenstadt und die Arbeitsgemeinschaft Historische Stadt- und Ortskerne bereits verschiedene Handlungsfelder und Ziele definiert, um die Städtebau- und Wohnungspolitik in den Stadtzentren weiterzuentwickeln, Förderschwerpunkte zur Innenstadtentwicklung auszugestalten sowie Stadt- und Ortskerne zu stärken. Ausdrücklich wird im Rahmen der Initiative auch die Stärkung des innerstädtischen Handels thematisiert. Die AKNW begrüßt dieses Engagement und sieht folgende Handlungsschwerpunkte:

Stationären Handel stärken heißt Heimat stärken - Stadt zum Erlebnis machen!

Attraktive Innenstädte sind ein wichtiger Standortfaktor, um den stationären Handel und den Dienstleistungsbereich zu stärken sowie die Ansiedlung von neuen Unternehmen voranzutreiben. Im Rahmen der Untersuchung „Vitale Innenstädte 2018“ des Instituts für Handelsforschung Köln wurden rund 60.000 Passanten in über 120 deutschen Städten zu ihren Einkaufsgewohnheiten sowie der wahrgenommenen Attraktivität der besuchten Innenstadt befragt. Weiterhin wurden sie dazu befragt, was eine Innenstadt für ihre Passanten attraktiv macht und woran Städte arbeiten sollten, um ein beliebtes Besuchsziel zu sein und auch künftig zu bleiben. Im Ergebnis zeigte sich, dass neben einem vielfältigen Einzelhandelsangebot Ambiente und Flair, Baukultur und digitale Möglichkeiten wie kostenfreies WLAN die wichtigsten Aspekte sind, nach denen Besucher die Attraktivität von Innenstädten bewerten.

Ambiente und Flair herausarbeiten - Öffentlichen Raum in Wert setzen!

Öffentliche Räume in der Stadt sind in den vergangenen Jahren stärker als zuvor zu Aufenthaltsorten in der Alltagswelt der Stadtgesellschaft geworden. Straßen und Plätze dienen nicht mehr nur der Mobilität und der flüchtigen Begegnung. Moderne Freizeitaktivitäten verschiedener Altersgruppen, die steigende Zahl der Einpersonenhaushalte oder Verhaltensgewohnheiten von Migranten führen dazu, dass sich die bisher in der Wohnung stattfindende Kommunikation teilweise an andere, vielfach an öffentliche Orte verlagert. Urbane Freiräume werden vermehrt zur Bühne kultureller und sozialer Aktivitäten. Viel mehr als in früheren Jahrzehnten trägt ihre Gestaltung zur Lebensqualität der Stadtbevölkerung bei. Diese Veränderungen gilt es, für die Stärkung des stationären Handels zu nutzen. Einkauf und Aufenthalt in der Stadt müssen wieder so zusammengeführt werden, dass sie für die Bewohner und Besucher ein Erlebnis darstellen – ganz so, wie es sich in mittelalterlichen Städten selbstverständlich ergab. Dazu sind nicht nur attraktive Straßen und Plätze, sondern auch einladende Bereiche zum Verweilen und für die Außengastronomie zu schaffen. Zur Steigerung der Aufenthaltsqualität letzterer sind eine hohe Gestaltqualität und eine verantwortungsvolle dauerhafte Pflege unabdingbar.

Stadtgrün spielt für lebenswerte Innenstädte ebenfalls eine entscheidende Rolle. Grüne Zonen und Bäume dienen als Feinstaubfilter und erhöhen die Luftqualität. Sie übernehmen gerade bei Hitzeperioden eine wichtige Funktion als Temperaturregulator und steigern daher die Aufenthaltsqualität im urbanen Freiraum.

Die Aufenthaltsqualität vieler Innenstädte, vor allem in mittleren und kleineren Städten, ist heute jedoch so unbefriedigend, dass sie viele Menschen von einem Besuch abhält. Viele Straßen und Plätze in unseren Städten, insbesondere zahlreiche der in den Siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts angelegten Fußgängerzonen, sind gestalterisch in die Jahre gekommen, ungepflegt und befinden sich in einem schlechten baulichen Zustand. Die Kommunen sind hier trotz häufig

knapper Kassen zum Handeln aufgefordert. Zur Erreichung einer hohen Funktions- und Gestaltqualität bei Baumaßnahmen im öffentlichen Raum bieten sich Planungswettbewerbe an. Bei entsprechender Auslegung der Prozesse können Bürger sinnvoll eingebunden werden.

Leerstand vermeiden - Einzelhandelslagen konzentrieren!

In strukturschwachen Kommunen mit negativer Bevölkerungsentwicklung, geringer Zentralität und geringer wirtschaftlicher Anziehungskraft für das Umland leben oft nicht mehr genug potenzielle Verbraucher, um den Einzelhandel im bisherigen Umfang weiterhin zu ermöglichen. In diesen Städten muss die Stadtplanung auch die bewusste Schrumpfung der Einkaufsstraßen in Erwägung ziehen, um unvermeidbaren Leerstand zu vermeiden. Besonders betroffen sind Mittelstädte im direkten Einzugsbereich von Großstädten, da die Kunden infolge des Angebots in der Nachbarstadt und des umfassenden Onlineangebots immer weniger bereit sind, Kompromisse bei der Warenauswahl und -verfügbarkeit zu akzeptieren.

Funktionsvielfalt (wieder-) herstellen – Ergänzende Nutzungen zum Einzelhandel etablieren!

Eine attraktive Innenstadt ist vielfältig. Zu ihren Nutzungen gehören Einzelhandel, Gastronomie und insbesondere auch die Außengastronomie, ein umfassendes Freizeit-, Bildungs- und Kulturangebot, Büros, Arztpraxen, Co-Working-Spaces und Wohnungen. Auch wenn sich im Kern der Innenstadt, wo vielerorts durch die Bauleitplanung jahrzehntelang nur Einzelhandel und Büros zulässig waren, eine solche Nutzungsmischung nur nach und nach herausbilden wird: Die vielfältige und feinkörnige Nutzungsmischung ist der Maßstab für den Kern der Innenstadt. Um diese wünschenswerte Nutzungsmischung voranzubringen, sollten bei innerstädtischen Neubaumaßnahmen Erdgeschosse grundsätzlich nutzungsneutral und nicht einseitig als Einzelhandelsflächen geplant werden. Ein vielseitiges Dienstleistungs-, Verwaltungs- und Bildungsangebot löst eine hohe Besucherfrequenz aus und trägt damit zur Belebung der Innenstadt bei. Zugleich wirken sich bestimmte Dienstleister, etwa Arztpraxen, positiv auf den Einzelhandel aus, da sie vielfach den Anlass für den Innenstadtbesuch geben und gerne mit Einkäufen verknüpft werden.

Aufgrund des Online-Handels hat der Zustellverkehr durch Paketdienste erheblich zugenommen. Durch dezentrale Logistikflächen in innerstädtischen Erdgeschossen für die Zwischenlagerung der Sendungen bis zur Zustellung im Quartier könnte hier eine Verringerung erreicht werden. Als Frequenzbringer für Einzelhandelslagen haben sich erste Shopkonzepte von Online-Händlern erwiesen, in denen bestellte Sendungen zur Abholung bereitgehalten und Retouren oder B-Waren zum Verkauf angeboten werden. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, da er zu einer Verknüpfung von Online- und stationärem Handel beiträgt und Besucher in die Innenstädte zieht, die ansonsten ihre nicht zugestellten Bestellungen in meist abgelegenen Kiosken abholen müssten.

Urbane Mobilität neu organisieren, Straßenraum neu aufteilen - Digitalisierung voranbringen!

In den zentralen Lagen von Großstädten sollte der MIV durch das Angebot guter Alternativen auch baulich zurückgedrängt werden und das straßenbegleitende Parken weitgehend ausgeschlossen werden. Der Straßenraum muss neu aufgeteilt werden. Um das Abstellen von Pkw in Parkhäusern komfortabler zu gestalten, können elektronische Parkleitsysteme den Fahrern günstig gelegene Parkmöglichkeiten aufzeigen. Der neue aufgeteilte Straßenraum sollte neben Fußgängern auch Radfahrern und Nutzern anderer urbaner Individualverkehrsmittel mehr Raum geben. Zugleich können Flächen, die nicht mehr für den Verkehr benötigt werden, zur gestalterischen Aufwertung des öffentlichen Raums genutzt werden. Erfolgreiche Beispiele aus den Niederlanden und Dänemark können dazu der Maßstab sein.

Fußgängerleitsysteme und ergänzende digitale Angebote wie Apps zu Einzelhandelsstandorten, Sehenswürdigkeiten oder kulturellen Einrichtungen erleichtern Besuchern die Orientierung und können zur Frequenz der Einzelhandelsnutzung beitragen.

Dass ein kostenloser WLAN-Zugang für Besucher in Innenstädten ebenfalls zum Verweilen einlädt, liegt auf der Hand. Trotzdem ist er längst noch nicht überall vorhanden. Hier wird deutlicher Nachholbedarf gesehen.

Rechtliche Rahmenbedingungen schaffen!

Gewerberecht und Planungsrecht bestimmen den rechtlichen Rahmen, an den sich stationärer und Online-Handel halten müssen. Allerdings entzieht sich Online-Handel der kommunalen Steuerung. Aber auch andere Rechtsbereiche wie das Gewerberecht (Ladenschlussgesetz, Europarecht mit einem Abbau von Hürden im grenzüberschreitenden Handel) sind für den Abbau der Unterschiede zwischen stationärem und Online-Handel mindestens ebenso entscheidend. Für die Tätigkeitsbereiche ihrer Mitglieder sieht die AKNW insbesondere folgende Novellierungserfordernisse:

Einzelhandelserlass

Eine Novellierung des Einzelhandelserlasses aus dem Jahr 2008 ist überfällig, da er dem Anspruch, das geltende Recht zu interpretieren und die einschlägige Rechtsprechung abzubilden, schon lange nicht mehr gerecht wird. Die vielen Bezüge auf das LEPro und dessen § 24a machen dies offensichtlich. Die "Umstellung" des Erlasses auf den LEP und das Einpflegen der inzwischen ergangenen Rechtsprechung werden daher Hauptaufgabe der Novelle sein müssen.

Sorge bereitet der AKNW das anhaltende Flächenwachstum der Lebensmittelmärkte, das deren Lokalisierung in Zentralen Versorgungsbereichen zunehmend erschwert. Die zunehmende Geschäftsgröße im Lebensmittelhandel (1200-1400 m² Verkaufsfläche im Discountbereich und häufig deutlich über 1600 m² bei Vollsortimentern) lassen Standorte in gut integrierten Lagen und zentralen Versorgungsbereichen schon aus Platzgründen oft nicht mehr zu. Im Ergebnis verlagert sich Handel verstärkt an die Peripherie. In Verbindung mit der Integration von zusätzlichen Back-, Blumen- oder Zeitungsangeboten in moderne Ladenkonzepte wird der seiner Magnetbetriebe beraubte kleinteilige Ladenbesatz in den gewachsenen Zentren gefährdet.

Dabei sind gerade die Neben- und Nahversorgungszentren auf solche Betriebe als Frequenzbringer besonders angewiesen und bei deren Verlagerung an die Ränder auch in ihrem kleinteiligen Handelsbesatz gefährdet. Zugleich bleiben Siedlungsbereiche ohne gute Verkehrslage und mit zu geringer Mantelbevölkerung (Mindestbevölkerung für rentable Angebote) un- oder fernversorgt.

Im Verhältnis zu § 11 (3) BauNVO, der eine Sonderregelung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben darstellt, ergeben sich somit auch immer mehr Konstellationen der Atypik, so dass diese zum Regelfall zu werden droht, damit verbunden auch der Bedarf an Gutachten. Hier stellt sich die Frage, ob eine ausführlichere Interpretation der Vermutungsregel des § 11 (3) zu deren besserer Anwendung beitragen kann. So könnte der übermäßige Flächenverbrauch sowie Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild durch überdimensionierte Parkplätze sowie eingeschossige Monofunktionsgebäude als schädliche Auswirkungen thematisiert werden.

Wünschenswert wäre, wenn im Zuge der Novelle den Gemeinden auch Hilfestellungen zum Zusammenspiel zwischen Online- und stationärem Handel an die Hand gegeben werden könnten. Hinweise wie die Gemeinden ihren Einzelhandel ins digitale Zeitalter begleiten können, werden im Rahmen dieser Stellungnahme auch an anderer Stelle vertieft. So sollten die Kommunen generell zur Gestaltung aufgefordert werden. Gemeinsam mit den Geschäftsleuten können sie lokale Chancen identifizieren. Sie können z.B. Ausdehnung und Geschäftsbesatz ihrer Innenstadtlagen überdenken, ggfs. eine Verbreiterung der Nutzungsmischung und eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität fördern. Auch Kooperationen zwischen den Geschäftsleuten bis hin zu Immobilien- und Standortgemeinschaften sollten gefördert und unterstützt werden. Die Einrichtung eines öffentlichen WLAN-Netzes in Verbindung mit einer Innenstadt-App könnte dies unterstützen, ebenso Schulungsangebote in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsförderungen und Stadtmarketing-Gesellschaften.

TA Lärm

Die Vorschriften der TA Lärm erschweren vielfach die Integration von Handel und nichtstörendem Gewerbe in innerstädtischen Lagen mit Wohnnutzung. Die AKNW setzt sich dafür ein, dass insbesondere die unterschiedliche Betrachtung von Gewerbe- und Verkehrslärm, die bei der Warenanlieferung und Entsorgung relevant ist, im Sinne der wünschenswerten Nutzungsmischung in Innenstädten einer Überprüfung unterzogen wird.

ISG Gesetz 2.0

Auch der Einzelhandel selbst muss seinen Anteil zur Attraktivierung seiner Standorte in den Innenstädten beitragen. Diese sind zunächst natürlich eine ansprechende Gestaltung der Ladenfronten und Schaufenster sowie der Warenpräsentation, aber auch besserer Service, geschultes Personal und eine aktivere Nutzung der Chancen der Digitalisierung. Diese bestehen etwa im Hinblick auf Prozessverbesserungen in der Warenwirtschaft, durch Multi-Channel-Konzepte, Online-Marketing oder Maßnahmen zur Kundenbindung.

Die Immobilienwirtschaft ist aber auch ein wichtiger Akteur in Fragen der Innenstadtgestaltung, der mit seinen spezifischen Interessen oft nicht einfach einzubinden ist. Instrumente wie Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG), die darauf zielen, auch Immobilieneigentümer zu einer anteiligen Mitfinanzierung von Maßnahmen der Stadtgestaltung zu verpflichten, haben sich gerade in mittleren und kleineren Innenstädten als ein wichtiges und in über 50 Fällen erfolgreiches Instrument erwiesen. In der Wahrnehmung der AKNW ist die Euphorie vieler Kommunen und anderer beteiligter Akteure gegenüber den ersten Jahren nach Einführung des ISGG NRW im Jahr 2008 allerdings vielerorts abgeflaut. Es wäre zu untersuchen, warum das Instrument in seiner Bedeutung zurückgeht.

Das ISGG NRW entstand zu einer Zeit, als der Online-Handel erst am Rande als Konkurrenz des stationären Handels wahrgenommen wurde. Ziel waren vielmehr die Ertüchtigung benachteiligter innerstädtischer Lagen, deren Situation sich als Konsequenz der Verlagerung des Handels in die urbane Peripherie entwickelt hatte. Die AKNW spricht sich dafür aus, das ISGG NRW in Hinblick auf die mittlerweile erkennbare Entwicklung des Online-Handels zu überarbeiten bzw. zu ergänzen. Dies könnte insbesondere die Implementierung von Online-Modulen wie Softwaretools oder cloud-basierte Lösungen in kleinteilige Handelsstrukturen beinhalten.

Düsseldorf, 3. Dezember 2019