

Duisburger Stadtplanern ins Stammbuch geschrieben:

Die „Duisburger Sortimentsliste“ und ihre Problematik

Von Prof. Dr. Hans-Otto Schenk

Es ist unstrittig, dass eine Kommune bei Maßnahmen der Stadtentwicklung im Rahmen ihrer Planungshoheit die Vorgaben des Baugesetzbuches – vor allem die Festlegung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen – und der Landesentwicklungsprogramme beachten muss. Namentlich bei den rechtsverbindlichen detaillierten Bebauungsplänen, die angesichts divergierender Interessen in der Regel auf einen Kompromiss hinauslaufen müssen, ist es verständlich, dass die Planungsträger ihre Entscheidungen absichern wollen. So sind in den vergangenen Jahren immer mehr Kommunen dazu übergegangen, externe Gutachten zur örtlichen Einzelhandelsentwicklung einzuholen.

Auch der Rat der Stadt Duisburg stützte seinen Beschluss vom 6.12.2010 über das „*Einzelhandels- und Zentrenkonzept für Duisburg*“ auf das Gutachten eines kommerziellen Beratungsunternehmens. „Sicherstellung einer ausgewogenen Versorgungsstruktur auf der Grundlage der vorhandenen Zentren“ heißt eines von vier genannten Konzeptzielen. Kategorisch wird festgestellt: „**Welche Sortimente als zentrenrelevant eingestuft werden und welche nicht, legt die Duisburger Sortimentsliste fest.**“ Basta!

Solche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte mit jeweils stadtbezogenen „Sortimentslisten“ wurden auch ungezählten anderen Städten für gutes Geld als Grundlage für Handels- und Stadtentwicklungsplanung verkauft: Bad Homburg, Braunschweig, Celle, Erfurt, Hagen, Hameln, Issum, Kamp-Lintfort, Kiel, Köln, Krefeld, Röttgen, Sankt-Wendel, Willich und viele andere Städte und Gemeinden verfügen über ähnliche, in den theoretischen Teilen oft textgleiche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte und „Sortimentslisten“. Ihre bloße Multiplikation hat sie fast unangreifbar gemacht. Und doch sind ihre Kernstücke – die Einteilung des Stadtgebiets in Ober-, Mittel- und Untere Zentren bzw. in Haupt-, Neben- und Nahversorgungszentren einerseits, die „Sortimentslisten“ andererseits – höchst fragwürdige Konstrukte!

Diese (meist nicht von Ökonomen verfassten) gutachtlichen Stadtentwicklungs- und Einzelhandelskonzepte mit ihren „Sortimentslisten“ werden durch Beschluss der Stadträte verbindlich, ohne hinreichend kritisch hinterfragt zu werden. Viele Kommunalpolitiker nehmen ihre Inhalte beinahe wie gegeben hin. Das nimmt nicht wunder, hat mancher doch marktwirtschaftliches Denken weitgehend durch internalisiertes planwirtschaftliches Denken der Raumplaner ersetzt. Dass der Einsatz eines wohlklingenden terminus technicus nicht als Täuschung erkannt wird, kann man freilich niemandem vorwerfen, der mit der Fachsprache des Handels nicht vertraut ist, Gutachtern allerdings doch. So konnte es nicht ausbleiben, dass heute in der Stadtplanung die Begriffe „Sortiment“ und „Sortimentsliste“ mit fester Überzeugung, aber falsch verwendet werden. Doch wenn alle von etwas überzeugt sind, muss es immer noch nicht wahr sein. Die Soziologen nennen das *Social Proof*. Der Schriftsteller Somerset Maugham drückt es milder aus: Wenn 50 Millionen Menschen eine Dummheit behaupten, wird sie deswegen nicht zu Wahrheit.

Solche Überzeugungen spiegeln auch die jüngsten Diskussionen um Duisburger Einzelhandelsprojekte – namentlich das geplante *Höffner-Möbelzentrum* und das geplante *Designer-Outlet-Village (Douvil)* alias *Factory-Outlet-Center (FOC)* Hamborn-Marxloh – wider, wenn u.a. die örtliche Industrie- und Handelskammer (mit Zwangsmitgliedschaft der Unternehmen) und der örtliche Einzelhandelsverband (mit freiwilliger Mitgliedschaft der Unternehmen) Kritik anmelden: Mit ihrem Bebauungsplan für das geplante *Möbelzentrum* und den geplanten *Sconto-Mitnahmemarkt* verstoße die Stadt wider besseres Wissen gegen ihr Einzelhandels- und Zentrenkonzept, gefährde den bestehenden Handel in der City und schädige die Stadtzentren unverhältnismäßig. Aber was ist das für eine Kritik, die sich auf ein selber fragwürdiges Konzept beruft! Als engstirnige Apologie eines Interessenverbands ist sie noch erklärlich, als wohlbegründete Kritik einer IHK jedoch nicht. Der Kammer obliegt es gem. § 1(1) IHK-Gesetz, „das Gesamtinteresse der ... Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen.“ Abwägung sieht anders aus. Dass jede Neuansiedlung innovativer Einzelhandelsbetriebe den Wettbewerb unter den vorhandenen Einzelhändlern der Stadt potenziell verschärft, bedarf keiner Diskussion. Marktwirtschaftlich ist dieser Effekt sogar erwünscht, da und solange er fairen „Überflügelungs- und Nachahmerwettbewerb“ auslöst. Doch in Anbetracht der vorhandenen Einzelhandelsangebote in Duisburg ist es nicht nur bürgerunfreundlich, sondern auch stadtökonomisch unangebracht, Protektionismus zu predigen und für das Image der Stadt förderliche Einzelhandelsinnovationen zu be- oder verhindern. Dass Duisburg seit Jahrzehnten im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten besonders niedrige Zentralitätskoeffizienten aufweist, liegt schließlich vor allem an seinen angeblich schützenswerten Einzelhandelsstrukturen.

Auch in der Diskussion um das geplante Projekt *Douvil* mit überwiegend textilem Angebot wird auf die „Sortimentsliste“ und den Begriff Sortiment zurückgegriffen. Dabei wird ein echtes Sortiment, wie es von Handelsunternehmen zusammengestellt wird, keiner der dort geplanten Fabrikverkaufsläden je anbieten. Die im Handel geläufige Charakterisierung, ein Sortiment werde desto breiter (schmäler), je mehr (weniger) Artikel einer Warenart angeboten werden, und desto tiefer (flacher), je mehr (weniger) Sorten eines Artikels angeboten werden (wobei keine exakte Grenze zwischen beiden Sortimentsdimensionen besteht), wäre für Fabrikläden völlig irrelevant. Jede Verkaufsstelle eines FOC, auch des geplanten Duisburger *Douvil*, führt vielmehr nur das jeweilige *Produktionsprogramm* des einen sie betreibenden Herstellers (bzw. Teile davon). Auch wird in FOCs von den (Textil-)Herstellern keine aktuell modische Ware angeboten wie im Fachhandel, sondern Vorjahresware und Ware zweiter Wahl. Wer andere „Outlet-Villages“, etwa das großflächige Wertheim Village mit seiner kalten Shopping-Atmosphäre und seinem lückenhaften Angebot (und mitunter nur einer mittelstark motivierten Verkaufskraft je Laden), kennengelernt hat, ahnt, welche „Bereicherung“ solch eine künstliche Schnäppchen-Welt für Duisburg bedeuten muss...

Die Orientierung der Planung an „Zentrenarten“, „Zentrentypen“ und an „Sortimentslisten“ oder „zentrenrelevanten Randsortimenten“ ebenso wie die Vorgabe von Verkaufsflächen(ober)grenzen für bestimmte Warenarten oder Artikelgruppen für ansiedlungswillige Einzelhandelsunternehmen – all das liegt (weniger in der beschreibenden Theorie als in der lenkenden Planungspraxis) jenseits marktwirtschaftlicher Vernunft!

Selbstverständlich kann man versuchen, einen größeren Wirtschaftsraum oder ein gesamtes Stadtgebiet in eine *Zentrenhierarchie* aufzuteilen, etwa in Ober-, Mittel- und Unterezentren. Eine eindeutige, überschneidungsfreie Klassifizierung erfordert allerdings ein eindeutiges

Kriterium. Das liegt bei den bisherigen Umschreibungen der Zentrenarten nicht vor, wenn etwa, schwammig ausgedrückt,

- Oberzentren der Deckung des langfristigen, gehobenen und spezialisierten Bedarfs (episodisch),
- Mittelzentren der Deckung des mittelfristigen gehobenen Bedarfs (periodisch) und
- Unterzentren der Deckung des kurzfristigen Bedarfs (täglich)

dienen sollen. Die übliche Berücksichtigung weiterer Kriterien zur Zentrenabstufung (Vorhandensein von Schularten, Nachfrageverhalten usw.) widerspricht vollends den Anforderungen an ein stringentes, überschneidungsfreies System. „Mit dem neuen Einzelhandels- und Zentrenkonzept wurden 24 schützenswerte zentrale Versorgungsbereiche gebietsscharf festgelegt und hierarchisch eingestuft“, so feierte die Stadt ihr Konzept. Die für Duisburg gutachtlich „festgelegte“ räumliche Abgrenzung von 2 Hauptzentren, 6 Nebenzentren und 16 Nahversorgungszentren, dazu mit jeweiligen Teil-Zentralitätsindizes, mag allenfalls als anschauliche (und aufwendige) Momentaufnahme dienen. Daraus je nach Zentrenart normativ Sortiments- oder Verkaufsflächenvorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben abzuleiten, zeugt lediglich von mangelndem Vertrauen in marktliche Selbstregulierung.

Die „*Duisburger Sortimentsliste*“ verknüpft nun, wie die aller anderen Städte, das aus der Raumwirtschaftslehre der 1930er Jahre stammende Konzept der Zentrenhierarchie mit der Systematik der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamts.

Die *Systematik der Wirtschaftszweige* (WZ 2008) – seit 2008 Klassifikation der Wirtschaftszweige – bietet zur empirischen Erfassung und Zuordnung der Einzelhandelsstrukturen (Unternehmen, Betriebsstätten, Umsatz, Investitionen, Beschäftigte usw.) in der Abteilung 47 (Einzelhandel ohne Handel mit Kraftfahrzeugen) eine Klassifikation nach *Einzelhandelsbranchen* an. Da der Binnenhandel, insbesondere der stationäre Einzelhandel, durch eine Fülle von sich überschneidenden Erscheinungsformen (Betriebsformen, Sortimente) und durch erhebliche Veränderungsdynamik gekennzeichnet ist, ist er statistisch außerordentlich schwer zu erfassen; denn die Statistik verlangt wegen ihres klassifikatorischen Vorgehens ein eindeutiges Zuordnungskriterium und Überschneidungsfreiheit der erfassten Elemente. Zur prägnanten Abbildung der Einzelhandelsstrukturen wären im Grunde keine Klassen, sondern Typen erforderlich; diese lassen sich wegen ihrer zahlreichen Überschneidungen jedoch gerade nicht erfassen. Die Systematik der Wirtschaftszweige entgeht diesem Dilemma dadurch, dass die erfassten bzw. meldenden Einzelhandelsunternehmen (oder Betriebsstätten) nach dem *Schwerpunktprinzip* je einem Wirtschaftszweig zugeordnet werden. Dies ist ein statistischer Behelf, um überhaupt empirische Strukturen abbilden und ihre Veränderungen im Zeitablauf erkennen zu können. Diese empirisch-statistischen Behelfsklassen hat irgendein Betriebsberater geschickt, aber fälschlicherweise „*Sortimente*“ genannt. Seitdem tauchen sie in den ominösen „Sortimentslisten“, auch in der „*Duisburger Sortimentsliste*“, als scheinbar eindeutige Kategorien wieder auf. (Der „entlehnte“ Begriff Sortimentsliste ist im Übrigen ein IT-Fachbegriff zur Protokollierung und Kontrolle von Abläufen der Materialbeschaffung). Zumal für Laien gerät dabei die Tatsache völlig aus dem Blick, dass *alle* Einzelhandelsunternehmen nie deckungsgleiche Sortimente bilden, sondern individuelle – und zwar höchst unterschiedliche – Zusammenstellungen verschiedenartiger Waren von verschiedenen Herstellern, verbunden mit eigenen Dienstleistungen. Wegen der marktwirtschaftlichen Entscheidungs- und Handlungsfreiheit könnte ein Einzelhandelsunternehmen z.B. gleichzeitig Fahrräder, Teppichböden, Pflanzen und Getriebeöl anbieten. Liegt sein Wertschöpfungsschwerpunkt (Umsatzschwerpunkt) auf dem Handel mit Pflanzen, wird es statistisch dem Wirtschaftszweig Einzelhandel mit Pflanzen zugeordnet, ohne Wertschöpfungsschwerpunkt der Klasse 47.19.1 Einzelhandel mit Waren verschiedener Art (ohne Nahrungsmittel). Soweit die empirisch-deskriptive Vernunft.

Sie schlägt um in normative Unvernunft, wenn scheinbar bestimmte „Sortimente“ – in Wahrheit bestimmte Warenarten oder Artikelgruppen – als „zentrenrelevant“ eingestuft und für sie (maximale) Verkaufsflächen vorgegeben werden. Gemäß „Duisburger Sortimentsliste“ heißt das für unsere Stadt zum Beispiel:

Bücher, Kinderwagen, Leuchten → zentrenrelevant;

Schnittblumen, Tierfutter, Zeitungen → zentren- und nahversorgungsrelevant;

Heimwerkerbedarf, Heizöl → nicht zentrenrelevant.

Planwirtschaftlich dann noch vorzuschreiben, ein „zentrenrelevantes Randsortiment“(?!), dürfe höchstens zehn Prozent der Verkaufsfläche ausmachen und 2500 Quadratmeter nicht überschreiten, ist Willkür, sachlich unbegründet und entbehrt marktwirtschaftlicher Vernunft!

Das gilt auch für das „*Nahversorgungskonzept*“ der Stadt Duisburg von 2010. Nach ihm umfasst Nahversorgung „Betriebe mit Waren des kurzfristigen Bedarfsbereichs, also Güter, die von Verbrauchern unmittelbar nach dem Kauf ge- oder verbraucht werden“. Wer so etwas zur Maxime seines Planens oder Handelns macht, müsste konsequenterweise dem Nachbarschaftsladen (mit seinem auf den Kundenkreis zugeschnittenen Sortiment) im Winter den Verkauf von Frühjahrssämereien und im Sommer den Verkauf von Norweger-Pullovern verbieten. Die Ideen von Stadtplanern, dass bei Ansiedlungsvorhaben von Lebensmittelmärkten „in fußläufiger Entfernung ausreichend Mantelbevölkerung vorhanden“ und die Märkte „in städtebaulich integrierter Lage verortet“ sein müssen, mag ernst nehmen wer will; ein verantwortlicher Stadtentwickler tunlichst nicht – es sei denn, er wüsste im Einzelfall besser über die Chancen der richtigen Sortimentswahl, Standortwahl und Verkaufsflächennutzung (und damit das Risiko der falschen) zu entscheiden als ein investitionsbereiter Einzelhändler.

Die Attraktivität des Einzelhandels und somit eine positive Stadtentwicklung lassen sich durch mancherlei Auflagen, vor allem baulich-ästhetischer Art, fördern. Aber Eingriffe in die Kernfunktionen des Einzelhandels – freie Sortimentsbildung und Standortwahl –, wie sie die „Duisburger Sortimentsliste“ gebietet, verhindern beides.

Wer sich in Zukunft einzelhandels- und stadtplanerisch auf die „Duisburger Sortimentsliste“ beruft, kann die Unschuld nicht mehr in Anspruch nehmen, man habe es nicht besser gewusst.