

Wenzel, Holger; Täger, Uwe Christian; Müller, Edda; Zentes, Joachim

Article

Zur Lage im Einzelhandel: Helfen staatliche Reglementierungen weiter?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wenzel, Holger; Täger, Uwe Christian; Müller, Edda; Zentes, Joachim (2004) : Zur Lage im Einzelhandel: Helfen staatliche Reglementierungen weiter?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 21, pp. 3-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164112>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die zunehmende Intensität des Preiswettbewerbs, die steigende Zahl der Geschäftsaufgaben und Marktaustritte vor allem kleinerer Unternehmen des Einzelhandels sowie die gegenwärtige Krise der KarstadtQuelle-Gruppe sind Anlass vielfältiger Diskussionen um die Zukunft des Einzelhandels, auch um die Zweckmäßigkeit oder gar Notwendigkeit staatlicher Reglementierungen. Sind diese Maßnahmen empfehlenswert?

Staatliche Reglementierungen? – Kein Allheilmittel für den Einzelhandel

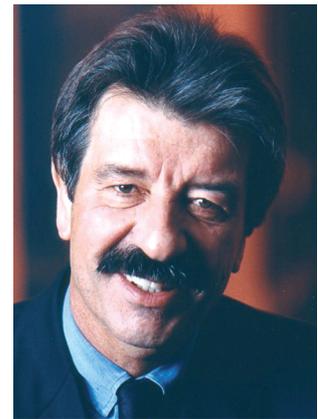
Die derzeitige Lage im Einzelhandel ist durch eine sehr komplexe Gemengelage von zunehmendem Preiswettbewerb, rückläufiger einzelhandelsrelevanter Konsumnachfrage und intensiver Konkurrenz zwischen filialisierten und traditionellen Betriebstypen des Einzelhandels gekennzeichnet. Infolge der weiterhin hohen Struktur­dynamik und der seit Jahren dahindümpelnden Einzelhandelskonjunktur hat diese Situation zu einer zunehmenden Zahl von freiwilligen und zwingenden Geschäftsaufgaben insbesondere von kleineren und inhabergeführten Unternehmen, aber auch zu ernsthaften Krisen von z.T. größeren Einzelhandelsunternehmen geführt. Insbesondere durch den verschärften Preiswettbewerb und die abnehmende Konsumneigung hat bei einer großen Zahl von mittelständisch geprägten Einzelhandelsunternehmen eine mehr oder minder stark ausgeprägte Entmutigung Einzug gehalten.

Während ein Teil der kleineren Unternehmen häufig nicht mehr den zunehmenden Anforderungen des verschärften Wettbewerbs entsprechen konnten, haben auch einige größere Unternehmen nicht frühzeitig und konsequent genug die »Signale« künftiger Veränderungen in ihren Konzepten aufgenommen und zu lange an ihren – in der Vergangenheit durchaus erfolgreichen – Konzepten starr und wenig wettbewerbsensibel festgehalten. Entgegen diesem allgemeinen Trend im Einzelhandel haben sich dennoch zahlreiche Einzelhandelsunternehmen mit innovativen Konzepten und hohem Risiko in ihr Investitionsengagement in den letzten Jahren ein Umsatzplus erarbeiten können. Diese erfolgreichen Unternehmen zeichnen sich durch eine sehr hohe Wettbe-

werbssensibilität im Hinblick auf das lokale und regionale Wettbewerbsgeschehen im Einzelhandel aus. Diese Fähigkeit äußert sich vor allem darin, dass die Kundenbedürfnisse und -veränderungen mit einer äußerst hohen Nachhaltigkeit in den Waren- und den sonstigen Leistungsangeboten Berücksichtigung finden.

Diese wettbewerblich induzierte Ausgangssituation im Einzelhandel muss berücksichtigt werden, um einer politisch und sachlich fundierten Diskussion über zusätzliche staatliche Reglementierungen stand zu halten. Die jüngste Historie der Wirkungen handelspezifischer Regelungen zeigt deutlich, dass derartige reglementierende »Fesseln« die innovative Kraft vieler Handelsunternehmen nicht »bändigen« bzw. beschränken können. Sowohl das Verbot des Verkaufs zu Unter-Einstands-Preisen als auch die beschränkenden Vorschriften für Standortneugründungen von modernen und großflächigen Einzelhandelsbetrieben haben zu verstärkten Bemühungen zur Erarbeitung von »Ausweich-Strategien« geführt, um die sich bietenden Marktchancen mit anderen Aktivitäten dennoch möglichst schnell zu nutzen und den Konsumentenbedürfnissen besser als bisher zu entsprechen.

Bisherige staatliche Reglementierungen waren in der Vergangenheit zu oft dadurch gekennzeichnet, dass sie den z.T. gravierenden Veränderungen des Konsummilieus in den letzten Jahrzehnten völlig unzureichend Rechnung trugen und zu einseitig auf einzelne Wettbewerbsparameter von bestimmten Typen von Handelsunternehmen ausgerichtet waren. Und dies beispielhaft auch im Hinblick auf jüngere Konsumenten, die vielfach ein durchaus anderes Kaufverhalten an den



Holger Wenzel*

* Holger Wenzel ist Hauptgeschäftsführer des Hauptverbands des Deutschen Einzelhandels, Berlin.

Tag legen als die älteren Mitbürger (wie z. B. Bevorzugung von spätabendlichen Ladenöffnungszeiten). Die bisherigen staatlichen Reglementierungen für den Einzelhandel waren daher zu wenig auf künftige Entwicklungen in der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen der verschiedenen Konsument- und Haushaltstypen ausgerichtet. Die insbesondere den deutschen Einzelhandel schwerpunktmäßig prägende Vielfalt von unterschiedlichen Betriebstypen und die davon ausgehenden positiven Wirkungen auf die Attraktivität vieler Stadt- und Einkaufszentren wurden von den staatlichen Reglementierungen nur unzureichend abgebildet. In vielen dieser reglementierenden Vorschriften waren teilweise auch Handlungsbeschränkungen für Unternehmen des Einzelhandels enthalten, die einer individuellen Gestaltung von Geschäftsfassaden im Wege standen oder Kosten verursachten, die die Leistungsfähigkeit des Geschäftsbetriebs erheblich beeinträchtigten (wie die Gestaltung der Pfandrückgabe von Einweggetränkverpackungen).

Die derzeitige Situation im Einzelhandel wird primär durch den sog. »Flächenwettbewerb« zwischen den verschiedenen Standortlagen beeinflusst. Der außerordentlich hohe Zuwachs an moderner Verkaufsfläche in den verschiedenen Agglomerationstypen des Einzelhandels auf der einen Seite und die weitgehende Umsatzstagnation des Einzelhandels auf der anderen Seite in den letzten fünf Jahren hat zu einer tendenziellen Minderung der Flächenproduktivität um durchschnittlich rund 15% geführt. Die dennoch hohe Flächenproduktivität im deutschen Einzelhandel kann primär auf die Entstehung moderner Verkaufsfläche im deutschen Einzelhandels zurückgeführt werden und auf das Ausscheiden von solchen Verkaufsflächen aus dem Wettbewerb, die bei den Konsumenten nur noch eine geringe Präferenz besitzen.

Eine direkte Intervention des Staates zur Regelung dieses intensiven Flächenwettbewerbs im stationären Einzelhandel würde aus gesamtwirtschaftlicher Sicht voraussichtlich zu erheblichen »Ineffizienzen« in der Flächen- und Standortnutzung führen. Damit würde auch das Vordringen (bzw. die Entstehung) moderner Verkaufsflächen und -konzepte im Einzelhandel unverhältnismäßig erschwert und behindert werden. Es kann nicht übersehen werden, dass ein großer Teil der neuen Verkaufsflächen (so z.B. der Fachmärkte) bei den Konsumenten eine hohe Präferenz gewonnen haben. Auch durch die Abschaffung von Rabattgesetz und Zugabeverordnung sowie die dadurch »gewonnene« Freiheit bei der Preisgestaltung sind besonders innovative Vertriebsformen und auch Marketinginstrumente stimuliert worden – dies trug letztlich mit dazu bei, dass die »Preisoptik« der deutschen Verbraucher weiter an Fahrt zugelegt hat.

Inwieweit mit der Ansiedlung von insbesondere großflächigen Betriebstypen anerkannte und zu bejahende Ziele der Raumordnung und Landesplanung beeinträchtigt werden, muss eine empirische und methodisch fundierte Über-

prüfung des einzelnen Ansiedlungsvorhabens im Hinblick auf die Interessen des Gemeinwohls ergeben. Eine alleinige und isolierende Überprüfung aus wettbewerblicher (Konkurrenz-)Sicht kann aber zu erheblichen Fehleinschätzungen führen. Die Konsumenten erwarten eine Vielfalt von unterschiedlichen Einkaufsstätten in einer »Einkaufs-Straße« oder in einem Einkaufszentrum und insbesondere moderne Geschäftstypen, die eine hohe Bekanntheit aufgrund ihrer Leistungs- und Warenprofile besitzen.

Es muss davor gewarnt werden, dass künftige staatliche Reglementierungen im Einzelhandel zu Lasten des derzeitigen Distributionswettbewerbs ausfallen. Die weltweit anerkannte hohe Leistungsfähigkeit des deutschen Distributions- und Handelssystems wurde nur dadurch erreicht, dass sich in den letzten drei Jahrzehnten eine hohe konkurrenzwirtschaftliche Rivalität zwischen den verschiedenen Handelssystemen und -konzepten und den von ihnen betriebenen Geschäftstypen heraus entwickeln konnte und hat. Die Fachsparten des mittelständischen Einzelhandels hatten hieran einen wesentlichen Anteil, da diese Unternehmen mit einer außerordentlich hohen Fachkompetenz ihren Kunden entgegengetreten. Diese Entwicklung war auch von Seiten risikoreicher Handelsunternehmen verbunden mit manchmal unorthodoxen Aktivitäten, die vielfach auch in Konflikt mit staatlichen Reglementierungen gerieten. Dieser unternehmerisch stimulierte Wettbewerbsprozess zwischen neuen und bisherigen Betriebstypen im Einzelhandel läuft häufig im Spannungsfeld zwischen staatlichen Reglementierungen und neuen und veränderten Bedürfnissen der Konsumenten ab.

Im Hinblick auf die hohe Intensität des Preiswettbewerbs in einigen Bereichen des Einzelhandels (wie im Einzelhandel mit Bekleidung, mit Gütern der Unterhaltungs- und Konsumelektronik) wurde in den letzten Monaten auch häufig der Ruf nach dämpfenden Maßnahmen zur Regelung eines funktionsfähigen Preiswettbewerbs laut. Dazu beigetragen haben zweifelsohne die bisherigen Erfahrungen aus der Novellierung des UWG und die »liberalisierende« Änderungen der relevanten Vorschriften über Sonderaktionen im Einzelhandel sowie Sonder- und Schlussverkäufe. Diese gesetzlichen Initiativen des Gesetzgebers haben zu einer wesentlichen Stärkung und zunehmenden Selbstverantwortung der Handelsunternehmen in ihren Absatzaktionen und in ihrer Preisgestaltung geführt. Viele Handelsunternehmen haben die damit verbundenen Möglichkeiten der Individualisierung und Profilierung ihrer Verkaufs- und Preisaktivitäten genutzt, was auch aus der Sicht vieler Konsumenten zu einer deutlichen Verbesserung des Leistungsangebots des Fachhandels geführt hat. Irreführende Aktivitäten der Preisgestaltung und -auszeichnung sind weiterhin von einem Verbot gekennzeichnet.

Im Zuge der Diskussion über den damit verbundenen erhöhten Preiswettbewerb wurden allerdings auch Überlegungen (wieder) geäußert mit der Zielrichtung, vor allem bei

hochwertigen Markenwaren dem Hersteller eine direkte oder indirekte Priorität bei der Festlegung des Preises im Einzelhandel einzuräumen. Auch wenn – vor dem Hintergrund der hohen Wettbewerbsdynamik im deutschen Einzelhandel – einer solchen anachronistischen Überlegung nur ein theoretischer Beitrag in der Diskussion zugebilligt werden kann, so übersieht diese Argumentation völlig, dass eine solche staatliche Intervention oder Vorschrift in eine genuine Wettbewerbsentscheidung eines Marktteilnehmers massiv eingreift, der damit auch die gesetzlich verankerte Handlungsautonomie über seine distributionswirtschaftliche Marktleistung verlieren würde.

Die (Wieder-)Belebung von bestimmten Varianten der Preisbindung des Einzelhandels durch einzelne bekannte (Marken-)Hersteller würde die unterschiedlichen Leistungen der verschiedenen Typen von Handelsunternehmen und -systemen in der Warendistribution außer Kraft setzen. Es würden dadurch auch die unterschiedlichen Kostenstrukturen von Handelsunternehmen negiert werden, die sich in den letzten Jahrzehnten im »schöpferischen« Distributionswettbewerb herausgebildet haben. Derartige staatliche Reglementierungen jedweder Art von teilweiser oder zeitlicher Suspendierung der Preishoheit des Handels zu Gunsten oder zum Vorteil der Herstellung würden eine Uniformierung der Handelslandschaft zur Folge haben. Die »unsichtbare Hand« des Wettbewerbs würde die Kontrolle über die Marktaktivitäten der Handelsunternehmen verlieren. Einer solchen Bevormundung durch die Hersteller würden die Handelsunternehmen vermehrt mit Strategien beantworten, die schon jetzt in Form von Handelsmarken in unterschiedlichen Preissegmenten zu beobachten sind.

In einer ersten Beurteilung sind daher zusätzliche staatliche Reglementierungen für den Einzelhandel vor allem unter dem Aspekt auf den wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Prüfstand zu stellen, inwieweit diese staatlichen Interventionen nur einzelne Gruppen von Einzelhandelsunternehmen als Marktakteure im Blickwinkel haben. Sollen staatliche Reglementierungen die Prozesse des Leistungswettbewerbs zwischen den verschiedenen Teilnehmern der Distribution weiter entwickeln und fördern, so müssen alle Teilnehmer des Distributionswettbewerbs, d. h. sowohl kleinere als auch größere Unternehmen in diesen Überlegungen Berücksichtigung finden. Allein den Einzelhandel als Adressat weiterer staatlicher Reglementierungen ins Visier zu nehmen, übersieht vollkommen den entscheidenden Beitrag der verschiedenen Unternehmenstypen des Einzelhandels zur Fortentwicklung des deutschen Distributionssystems, das im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte eine weltweite Anerkennung hinsichtlich seiner Wettbewerbseffizienz erfahren hat.



Uwe Christian Täger*

Intensiver Distributionswettbewerb negiert staatliche Reglementierungen!

Die zunehmende Intensität des Preiswettbewerbs, die steigende Zahl der Geschäftsaufgaben und damit die Marktaustritte vor allem kleinerer, aber vereinzelt auch größerer Unternehmen des Einzelhandels sowie die sich schon seit langem abzeichnende Krise der KarstadtQuelle-Gruppe waren Anlass für einige »vorstoßende« Wirtschafts- und Verbandsrepräsentanten, die derzeitigen Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsprozesse im Einzelhandel mehr oder weniger kritisch zu erörtern oder hinsichtlich ihrer Wirkungen für die Entstehung eines ruinösen Preis- und Verdrängungswettbewerbs in Frage zu stellen. Bezeichnenderweise wurden weniger die Ursachen und treibenden Faktoren des Strukturwandels im Einzelhandel, sondern überwiegend die ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die schlechten konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen im Einzelhandel diskutiert. Wenn auch diese Einflussfaktoren die in den letzten Monaten stärker zu Tage getretenen »Wunden« mancher handelspolitischer Fehlentscheidungen von Handelsunternehmen deutlicher als bisher offen legen, so sind es doch primär die mannigfaltigen Wahl- und Wettbewerbsentscheidungen der an der Warendistribution beteiligten Marktakteure, die für die Strukturen und Ergebnisse dieser Wettbewerbsprozesse im Einzelhandel maßgeblich sind.

Im Vordergrund vieler Beiträge standen die vereinzelt sehr interessengeleiteten Interpretationen der »ruinösen und zerstörerischen« Ergebnisse des verschärften Preiswettbewerbs zwischen den verschiedenen Betriebstypen des Einzelhandels und der daraus resultierenden Effekte z.B. auf die vorgelagerten Produktionsstufen der Landwirtschaft, des Ernährungsgewerbes und der übrigen Konsumgüterindustrien.

* Dr. Uwe Christian Täger beschäftigt sich im ifo Institut seit Jahren mit Entwicklungen der empirischen Wettbewerbs- und Distributionsforschung.

Dagegen wurden die Marktstellung und Präferenzen der Konsumenten, die mit ihren täglichen Entscheidungen über die verschiedenen Einkaufsstätten (wie Discount- und Fachgeschäfte sowie Verbraucher- und Fachmärkte) eine wichtige, wenn nicht sogar die entscheidende Bedeutung besitzen, vielfach nur am Rande erwähnt. Wesentlicher Tenor vieler dieser Ausführungen über staatliche Reglementierungen war hauptsächlich die Überlegung, einzelne Gruppen von Marktteilnehmern vor den »Auswüchsen des überschäumenden Preiswettbewerbs« zu schützen und damit zu einem »fairen« Wettbewerb zu gelangen. Dabei wird häufig übersehen, dass viele dieser reglementierenden Maßnahmen zu einer erheblichen Beschränkung und damit Beschädigung der Handlungs- und Wettbewerbsfreiheit von Marktteilnehmern des Distributionswettbewerbs führen würden und der Wettbewerb als prüfendes Kontrollinstrument für die Leistungsfähigkeit von Handelsunternehmen weitgehend außer Kraft gesetzt würde. Zur Kontrolle eines evtl. Missbrauchs von Nachfrage- oder Angebotsmacht einzelner marktführender oder -mächtiger Handelsunternehmen stehen den betreffenden Kartellämtern die Instrumente der Missbrauchskontrolle des GWB zur Verfügung.

Anteilsgewinne von Filialsystemen, Anteilsverluste des Fachhandels

Forderungen nach staatlichen Reglementierungen sollten kritisch vor dem Hintergrund beurteilt werden, dass im Einzelhandel neben einer großen Zahl von meist kleineren Unternehmen mit negativen Umsatz- und Ertragsentwicklungen in den letzten Jahren auch sehr erfolgreiche Handelsunternehmen agieren, die mit innovativen Waren- und Absatzkonzepten entgegen dem allgemeinen Entwicklungstrend dennoch ein Umsatzplus verzeichnen und an Marktterrain gewinnen. Auf der Verliererseite stehen hauptsächlich kleinere Unternehmen des Facheinzelhandels, vornehmlich in ungünstigen Standortlagen. Im Zeitraum von 2000 bis 2003 musste diese überwiegend mittelständisch und kleinbetrieblich strukturierte Fachhandelssparte mit Non-Food-Artikeln ein Umsatzminus von rund 11% hinnehmen (vgl. Tab. 1). Die meist im Filialsystem agierenden SB-Supermärkte mit Food-Artikeln sowie die SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte dagegen konnten z.T. deutliche Umsatzzuwächse von 4 bzw. 11% verzeichnen. Vor allem kleinere und größere Fachmärkte mit Drogerieartikeln (und stark wachsenden Nebensortimenten) in günstigen Standortlagen konnten infolge einer verbesserten Betriebstypen- und Warenprofilierung während dieses Zeitraumes ein überdurchschnittlich hohes Wachstum von knapp 16% erzielen. Damit verbunden war auch ein deutlicher Zuwachs in der Gesamtbeschäftigung in dieser Fachhandelssparte in diesem Zeitraum von knapp 13%, wobei sich insbesondere die Zahl der Teilzeitbeschäftigten um knapp 20% erhöht hat (vgl. Tab. 2). Im übrigen Facheinzelhandel mit Non-Food-Arti-

keln hat sich die Gesamtbeschäftigung von 2000 bis 2003 um knapp 8% gemindert.

Diese sehr unterschiedlichen Entwicklungsverläufe zwischen den verschiedenen Fachsparten und den Geschäfts- bzw. Betriebstypen des Einzelhandels sind ein Spiegelbild der in den letzten Jahren gravierend veränderten Präferenzen der Konsumenten und der damit verbundenen Prozesse des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Angebotskonzepten im Einzelhandel. Staatliche Eingriffe in die Prozesse der Warendistribution, die in den letzten Jahren vornehmlich aus umweltpolitischen, raumplanerischen oder verbraucher- und mittelstandpolitischen Zielsetzungen vorgenommen wurden, sind immer mehr in die Gefahr geraten, die Ergebnisse von Wettbewerbshandlungen der Marktakteure in eine andere Richtung zu lenken und damit zu verfälschen. Die originalen Prozesse der nationalen, regionalen und lokalen Warendistribution wurden durch handelsfremde Zielsetzungen zusätzlich belastet und beeinträchtigt, so dass die Effizienz des Leistungswettbewerbs im Einzelhandel als Leitmaxime an politischer Bedeutung mehr und mehr verlor. Daher müssen staatliche Reglementierungen mit Wirkung auf die Warendistribution, die ihre Begründungen und Anstöße jenseits der Warendistribution haben, immer umfassend und realitätsnah auf ihre direkten und indirekten wettbewerblichen Implikationen und Fehlentwicklungen überprüft werden.

Hohe Entwicklungsdynamik von discountrelevanten Betriebstypen

Die jüngsten Pfade der Entwicklung des Einzelhandels sind deutlich geprägt durch einen immerwährenden hohen Wettbewerb zwischen einer großen Zahl von kleinen und mittleren sowie inhabergeführten und stark personengeprägten Unternehmen einerseits und einer kleinen Zahl von umsatz- und marktmächtigen Groß- und Spitzenunternehmen mit einer Vielzahl von Filialgeschäften in meist günstigen Standortlagen andererseits. Waren vor ungefähr 40 Jahren die jetzt kränkelnden Waren- und Kaufhausunternehmen hauptsächlich die Adressaten von Forderungen nach staatlichen Reglementierungen, um diesem – damals sehr wachstumsaktiven – Betriebstyp den Eintritt in kleinere und mittlere Städte zu verwehren bzw. zu erschweren, so sind es derzeit die großflächigen Betriebs- und Discounttypen mit ihren Niedrig-Preisangeboten, die an den Pranger ob ihrer aggressiven Wettbewerbsaktivitäten gestellt werden. In den nächsten Jahren werden die in verschiedenen Systemen agierenden Unternehmen des Filialhandels mit sehr kundenspezifischen Konzepten weiter Marktanteile gewinnen (vgl. Abbildung). Dies wird zu Lasten der kleinen und mittleren Unternehmen erfolgen, die vielfach mit ihren derzeitigen Leistungsprofilen nicht die notwendige Systemfähigkeit besitzen, um über eine intensive Zusammenarbeit mit gleichartigen Unternehmen spürbare Synergieerträge für sich zu erarbeiten.

Tab.1

Umsatzentwicklung im Einzelhandel nach ausgewählten Wirtschaftszweigen und Betriebstypen

Ausgewählte Wirtschaftszweige des Einzelhandels	Anteil am EH-Umsatz in %	Umsatzveränderung in %			
		real		nominal	
		2003/2000	1. Halbj. 2004/2003	2003/2000	1. Halbj. 2004/2003
Einzelhandel (EH) insgesamt (ohne Kfz u. Tankstellen) darunter:	100,0	-1,6	-1,4	-0,1	-1,5
EH mit Waren verschiedener Art darunter:	40,0	2,9	-0,4	7,2	0,1
EH mit Waren verschiedener Art (Haupttrichtung Nahrungsmittel) darunter:	34,5	5,9	-0,3	10,8	0,3
EH mit Nahrungsmitteln etc. (ohne ausgeprägtem Schwerpunkt), hauptsächlich SB-Supermärkte	26,6	4,1	0,5	9,1	1,0
Sonstiger EH mit Waren verschiedener Art (Haupttrichtung: Nahrungsmittel), überwiegend SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte	7,9	11,6	-2,6	16,4	-2,0
EH mit Waren verschiedener Art (ohne Nahrungsmittel), überwiegend Kaufhäuser und Ladengeschäfte	0,8	-13,4	4,1	-12,5	3,8
EH mit Waren verschiedener Art (Haupttrichtung: Nicht-Nahrungsmittel), überwiegend Warenhäuser	4,7	-13,8	-2,7	-13,2	-3,0
Fach-EH mit Nahrungsmitteln, Getränken etc.	3,8	-10,0	-5,2	-4,4	-3,8
Apotheken	7,6	16,4	-2,4	14,5	-3,2
EH mit Drogerieartikeln	2,4	15,9	3,6	19,2	3,6
Fach-EH mit Ge- und Verbrauchsgütern (bzw. Non-Food) insgesamt darunter:	34,4	-10,9	-1,1	-11,1	-1,9
Fach-EH mit Textilien	0,4	-22,5	-0,7	-20,2	-0,3
Fach-EH mit Bekleidung	8,6	-11,3	-2,9	-10,7	-3,2
Fach-EH mit Schuhen	1,9	-10,0	-0,6	-7,2	-1,5
Fach-EH mit Möbeln, Einrichtungsgegenständen	6,7	-15,0	0,2	-12,3	0,1
Fach-EH mit Gütern der Konsumelektronik	3,4	-17,3	0,4	-23,6	-3,0
Fach-EH mit Bau- und Heimwerkerbedarf	4,0	-1,2	2,0	0,3	2,5
(Sortiments-)Versandhandel	2,5	2,9	-9,5	3,7	-10,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Messzahlen des Umsatzes im Einzelhandel und Berechnungen des ifo Instituts.

Der Erfolg innovativer und immer wieder im Wettbewerb vorstoßender Betriebstypen in diesem Prozess der Einzelhandelsentwicklung wird in einem erheblichen Maß von veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (wie zunehmende Mobilität, Vordringen von IT-Technologien in den Haushalten, demographische Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Kaufkraft) beeinflusst. Darüber hinaus wird die Abfolge der Betriebstypen durch die unterschiedliche Fähigkeit und Konsequenz der Handelssysteme und -unternehmen bestimmt, möglichst frühzeitig und schnell handelsrelevante Änderungen des Konsummilieus in entsprechende Waren- und Leistungsangebote umzusetzen.

Das durch die ungünstige konjunkturelle Entwicklung derzeit stimuliert Vordringen der Discountsysteme und die damit verbundenen Wirkungen auf die Preisgestaltung konkurrierender Geschäfts- bzw. Betriebstypen hat zur Folge, dass aus diesem stürmischen Prozess der Entstehung von zunehmenden Niedrig-Preis-Angeboten sich in den nächsten Jahren wiederum neue, sich davon absetzende Betriebstypen in der Einzelhandelslandschaft herausentwickeln werden. Diese Typen werden neben der (Basis-)Strategie einer Niedrig-Preispolitik auch gezielt zusätzliche Wettbewerbsparameter einsetzen, die primär darauf ausgerichtet sind, vor allem neue Bedürfniskonstellationen der Konsu-

Tab. 2
Entwicklung von Beschäftigungsformen im Einzelhandel nach ausgewählten Wirtschaftszweigen und Betriebstypen

Ausgewählte Wirtschaftszweige des Einzelhandels	Anteil an der jeweiligen Beschäftigung in %	Veränderung der Beschäftigung in %					
		Gesamtbeschäftigung		Vollzeitbeschäftigte		Teilzeitbeschäftigte	
		2003/2000	1. Halbj. 2004/2003	2003/2000	1. Halbj. 2004/2003	2003/2000	1. Halbj. 2004/2003
Einzelhandel (EH) insgesamt (ohne Kfz u. Tankstellen) darunter:	100,0	-3,0	-1,2	-8,8	-4,2	2,6	1,4
EH mit Waren verschiedener Art darunter:	32,8	1,2	-0,6	-4,4	-4,2	4,7	1,6
EH mit Waren verschiedener Art (Hauptrichtung Nahrungsmittel) darunter:	26,8	2,5	-0,2	-2,3	-3,9	5,4	1,9
EH mit Nahrungsmitteln etc. (ohne ausgeprägtem Schwerpunkt), hauptsächlich SB-Supermärkte	20,6	-0,6	0,2	-6,7	-4,1	2,9	2,6
Sonstiger EH mit Waren verschiedener Art (Hauptrichtung: Nahrungsmittel), überwiegend SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte	6,2	12,9	-1,2	11,6	-3,5	13,6	0,1
EH mit Waren verschiedener Art (ohne Nahrungsmittel), überwiegend Kaufhäuser und Ladengeschäfte	1,1	-10,9	1,0	-23,5	-5,2	-0,1	5,2
EH mit Waren verschiedener Art (Hauptrichtung: Nicht-Nahrungsmittel), überwiegend Warenhäuser	4,9	-3,6	-3,3	-8,6	-5,3	1,4	-1,6
Fach-EH mit Nahrungsmitteln, Getränken etc.	5,8	-8,2	-0,2	-11,2	-3,7	-5,0	3,3
Apotheken	6,5	2,6	-1,1	-3,6	-4,3	8,3	1,6
EH mit Drogerieartikeln	2,6	13,6	5,4	1,8	1,1	19,5	7,3
Fach-EH mit Ge- und Verbrauchsgütern (bzw. Non-Food) insgesamt darunter:	42,9	-7,7	-3,2	-12,1	-5,4	-1,9	-0,7
Fach-EH mit Textilien	0,8	-14,1	-2,1	-26,7	-6,6	-2,6	1,1
Fach-EH mit Bekleidung	11,9	-6,5	-4,9	-13,6	-7,6	-1,6	-3,1
Fach-EH mit Schuhen	3,1	-4,5	-2,2	-5,4	-1,9	-4,0	-2,3
Fach-EH mit Möbeln, Einrichtungsgegenständen	6,5	-10,0	-3,1	-12,5	-6,2	-4,2	3,5
Fach-EH mit Gütern der Konsumelektronik	3,0	-17,3	-7,6	-18,7	-9,2	-11,6	-1,7
Fach-EH mit Bau- und Heimwerkerbedarf	3,5	-1,9	2,7	-9,5	0,9	16,6	6,4
(Sortiments-)Versandhandel	1,2	-9,8	-0,6	-16,5	-2,9	5,5	3,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Messzahlen der Beschäftigung im Einzelhandel und Berechnungen des ifo Instituts.

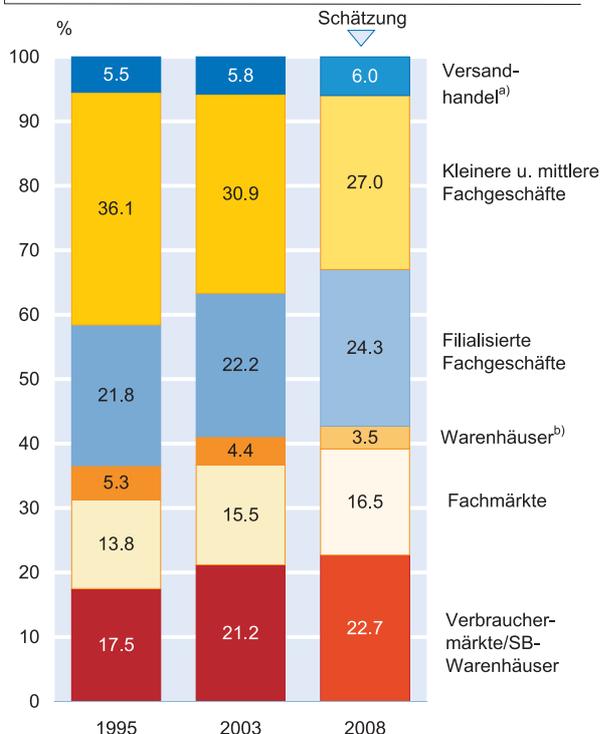
menten mit hoher Konsequenz in ihre Absatz- und Leistungsprogramme aufzunehmen, wie z.B. spürbare Bequemlichkeit, (kosten-)günstige Erreichbarkeit der Einkaufsstätten, tiefes und breites Angebot eines speziellen Fach- bzw. Warensortiments.

Hohe Entwicklungsdynamik entzieht sich staatlichen Interventionen

Die hohe Intensität dieser Struktur- und Wettbewerbsdynamik in die derzeitige Lage des Einzelhandels entzieht sich

weitgehend den Möglichkeiten staatlicher Reglementierungen. Die in diesem Prozess an vorderster Front tätigen Unternehmen werden aufgrund ihrer überragenden Wettbewerbsstärken immer wieder innovative Strategien kreieren, um mit z.T. sehr unkonventionellen Angebots- sowie Präsentations- und Werbekonzepten gezielt die Aufmerksamkeit insbesondere der jüngeren Konsumenten zu gewinnen. Staatliche Reglementierungen mit handlungsbeschränkenden Wirkungen für bestimmte Gruppen von Unternehmen würden diesen gesamtwirtschaftlich notwendigen Prozess der leistungssteigernden Modernisierung der Warendistribution mehr beeinträchtigen als fördern. Ergebnisse

Marktanteile der Betriebstypen des Einzelhandels in Deutschland



^{a)} Gesamtumsatz (einschließlich stationärer Einzelhandel)

^{b)} Nur die national agierenden Warenhäuser

Quelle: Berechn. u. Schätzungen d. ifo Instituts anhand von Unterlagen d. Statistischen Bundesamts, Handelskooperationen und -unternehmen (2004).

empirischer Studien deuten darauf hin, dass der Markteintritt moderner neuer Filialgeschäfte in günstigen Standortlagen sehr wesentlich bzw. signifikant zu überdurchschnittlich hohen Produktivitätszuwächsen im Wirtschaftssektor Einzelhandel beiträgt.

Die derzeitige strukturelle Situation im Einzelhandel ist vor allem dadurch geprägt, dass viele Unternehmen an diesem »fordernden« Prozess des stetigen Wandels der Leistungsprofile nicht ausreichend aktiv teilnehmen können oder eingebunden sind. Insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen besitzen vielfach nicht die personellen und finanziellen Ressourcen, um die notwendigen Human- und Realkapitalinvestitionen vornehmen zu können. Zweifelsohne haben die großen Unternehmen des Einzelhandels in diesem dynamischen Prozess erhebliche Vorsprünge und Vorteile für die Weiterentwicklung und Modernisierung ihrer Leistungsprofile aufgrund ihrer economies of scale and scope, die ihnen einen größeren Handlungsspielraum in diesen Wettbewerbsprozessen eröffnen. Andererseits besteht bei ihnen aber auch die Gefahr, dass diesen Großunternehmen durch die z.T. sehr komplexen und hierarchischen Entscheidungs- und Organisationsstrukturen die Wettbewerbssensibilität verloren gehen kann.

Um diese größenspezifischen Nachteile der kleinen und mittleren Unternehmen gegenüber den Großunternehmen in diesem Prozess der laufenden Modernisierung der Warendistribution möglichst etwas zu egalisieren, sollte der Gesetzgeber dieser Gruppe von mittelständisch strukturierten (Familien-)Unternehmen wesentlich bessere Möglichkeiten einer wettbewerbseffizienten Kooperation offerieren. Studien des ifo Instituts weisen deutlich darauf hin, dass nur dann kleinere Unternehmen des Einzelhandels eine intensivere Kooperation mit anderen Unternehmen und mit der Kooperationszentrale eingehen, wenn sie einen spürbaren und objektiv messbaren Ertrag und Nutzen hieraus gewinnen. Zwar bildet in den verschiedenen Typen von durchaus erfolgreichen Handelskooperationen die gemeinsame Beschaffung immer noch die grundlegende und konstitutive Plattform, um mit gebündelten Nachfragemengen mit den Einkaufskonditionen nicht zu sehr ins Hintertreffen gegenüber dem Großunternehmen zu geraten. Allerdings ist diese Form der freiwilligen Zusammenarbeit bei einer einzigen Wettbewerbsfunktion für viele Handelsunternehmen von den Nutzeffekten nicht mehr ausreichend, um langfristig im lokalen Wettbewerb mit den Filialsystemen bestehen zu können.

Nur eine intensive und verpflichtende Kooperationsvereinbarung über mehrere Wettbewerbsfunktionen kann zu einem einheitlichen und Erfolg versprechenden Marktauftritt der in einer Gruppe agierender Unternehmen führen. Ohne eine systematische Vernetzung bzw. Verknüpfung von Beschaffungs-, Absatz- sowie Werbe- und Aktionsaktivitäten mit freiwilligen Selbstverpflichtungen werden auch die in einer Handelskooperation organisierten Unternehmen des mittelständischen Einzelhandels künftig an Marktterrain (weiter-)verlieren. Das Verbot kartellrelevanter Absprachen oder abgestimmter Verhaltensweisen dürfte hier nicht relevant sein, da die sehr hoch ausgeprägte genuine Handlungsautonomie vieler Einzelhandelsunternehmer sich durch derartige gemeinsame Aktivitäten nicht umfassend beschränken oder einschränken lässt.

Im Hinblick auf diese Gruppe von inhabergeführten und vielfach mittelgroßen Firmen des Einzelhandels müssen die staatlichen Reglementierungen stärker darauf hin ausgerichtet sein, die zwischenbetriebliche Kooperation auf den lokalen und regionalen Absatzmärkten für die relevanten Unternehmen wesentlich zu erleichtern. Dabei sollten auch die Voraussetzungen für neue Formen der Standortkooperation in privatwirtschaftlich oder kommunal gesteuerten Zentren des Einzelhandels unbedingt stärkere Berücksichtigung finden. Damit können kleineren und aktiven Unternehmen verbesserte Möglichkeiten einer sog. Standort-Umgründung in die verschiedenen Zentrumstypen des Einzelhandels offeriert werden. Das Geschehen im Einzelhandel wird sich künftig noch mehr als bisher in die verschiedenen Zentrumstypen des Einzelhandels verlagern, um den Konsumenten in möglichst »konzentrierter« Form eine große und

bunte Vielfalt unterschiedlicher Betriebs- und Geschäftstypen des Einzelhandels anbieten zu können. Staatliche Rahmenbedingungen sollten derartige Entwicklungen in der Standortbildung mehr als bisher berücksichtigen, um vor allem kleinen und mittleren Unternehmen mehr Mut und Anreize zu geben, ihre oft isolierten Standorte in ungünstigen Nebenlagen möglichst schnell aufzugeben.

Hohe Handlungsautonomie sichert Effizienz im Einzelhandel

Die hohe Intensität des Wettbewerbs in der Warendistribution in Deutschland hat zu Unternehmens-, Betriebs- und Kooperationsstrukturen geführt, die von den Marktteilnehmern ein außerordentlich hohes Maß an Leistungsfähigkeit erfordern. Ausländische Unternehmen der Konsumgüterindustrie beurteilen daher den deutschen Distributionsmarkt als den für sie wichtigsten Testmarkt für die Akzeptanz ihrer neuen Produkte durch den Handel und Konsumenten. Bestehen sie in dem hohen Qualitäts- und Preiswettbewerb, so fühlen sich die betreffenden Unternehmen im Allgemeinen »fit« für den Einstieg in die übrigen Märkte in Europa. Darüber kann der Erfolg der Absatzkonzepte der deutschen Handelsunternehmen auf ausländischen Distributionsmärkten (und hier insbesondere in den sog. MOE-Staaten) als ein aussagefähiger Indikator für die Leistungsfähigkeit der Handelssysteme angesehen und bewertet werden. Die meisten erörterten staatlichen Reglementierungen produzieren in der Regel mehr oder minder negative Nebeneffekte für die genuinen Wettbewerbsprozesse in der Warendistribution. Aus dieser Beobachtung heraus sollten derartige Überlegungen und gar Forderungen nach mehr staatlichen Interventionen mit großer Skepsis, wenn nicht sogar Widerstand begegnet werden.



Edda Müller*

Verbesserung der Lage durch ein vertrauensbildendes Konsumklima

Je nach Betrachtung gibt es sehr unterschiedliche Instrumente der Regulierung, die sich mehr oder weniger direkt auf die Lage des Einzelhandels auswirken. Den Schwerpunkt bildet hierbei die gesetzliche Regulierung, wobei auch insoweit verschiedene Ansatzpunkte zur Verfügung stehen. Die gesetzlichen Instrumente reichen von den wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen bis zum Bauplanungsrecht und anderen Instrumenten der Raumordnung. Darüber hinaus gibt es neben Formen der staatlichen Regulierung auch im Einzelhandel vielversprechende Ansätze zur Selbstregulierung, die für Händler und Verbraucher gleichermaßen attraktiv sein können.

Die mit Regulierung verfolgten Ziele können dabei sehr unterschiedlich sein. Ich möchte mich im Folgenden auf eine Darstellung von möglichen Maßnahmen beschränken, die gleichermaßen zu Verbesserungen für den Einzelhandel und die Verbraucher beitragen können. Denn bei allen Überlegungen, wie die Rahmenbedingungen für den Einzelhandel günstiger gestaltet werden können, muss eines ganz klar sein: Eine Verbesserung der Lage des Einzelhandels kann nur erreicht werden, wenn gleichzeitig die Maßnahmen für ein vertrauensbildendes Konsumklima verstärkt werden. Oder anders gesagt: Lenken kann man den Karren nur, wenn auch einer zieht. Und ziehen müssen ihn die Verbraucher.

Welche staatlichen Maßnahmen sind also erforderlich bzw. sinnvoll?

Instrumente des Wettbewerbsrechts

Eine wichtige Funktion bei der Gestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen des Handels nimmt das Wettbe-

* Prof. Dr. Edda Müller ist Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) e.V.

werbsrecht ein. Die Regeln der Wettbewerbsordnung dienen den Interessen aller Marktbeteiligten. Neben den Verbrauchern schützt das Wettbewerbsrecht auch die kleinen und mittelständischen Händler – beispielsweise vor Missbrauch von Marktmacht oder unlauteren Geschäftsmethoden der Konkurrenz.

Insbesondere Preiswettbewerb ist wesentliche Voraussetzung für mehr Nachfrage und konjunkturelle Entwicklung, wovon auch der Handel profitiert. In den vergangenen Jahren sind zu Recht einige Regelungen, die den Preiswettbewerb behindert haben, beseitigt worden. Zu nennen sind hier das Rabattgesetz und die Zugabeverordnung sowie jüngst die Regelungen über den Sommer- und Winterschlussverkauf im UWG.

Hinsichtlich des Ladenschlussgesetzes, das seinerseits nicht unerheblich zur Einschränkung von Wettbewerb beiträgt, steht eine konsequente Deregulierung noch aus. Zwar wurden die Ladenöffnungszeiten mit der letzten Novelle verbraucherfreundlicher gestaltet. Durch die Vorgabe konkreter Ladenschlusszeiten wird der Handel jedoch immer noch daran gehindert, sich situations- und kundenorientiert am Markt zu verhalten. Die Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen ist daher ein überfälliger Beitrag zur Deregulierung im Interesse der Wettbewerbsfreiheit und der kundenorientierten Einzelhändler.

Etwas komplizierter sieht es bei Regelungen gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aus. Regulierung zur Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen ist auch auf Einzelhandelsebene erforderlich. Das Wettbewerbsrecht soll hier vor allem die Interessen der Verbraucher schützen. Preisabsprachen beispielsweise gibt es nicht nur unter den Großen der Wirtschaft, sie sind auch im Fachhandel auf kommunaler Ebene denkbar. Bei einer überschaubaren Anzahl von Dienstleistungsanbietern im örtlichen Einzugsgebiet (z.B. Fahrschulen oder Handwerksbetriebe) sind wettbewerbsbeschränkende Kooperationen nicht unwahrscheinlich. Der Wettbewerbschutz stößt hier allerdings an seine praktischen Grenzen: Preisabsprachen sind für die zuständigen Behörden immer schwierig nachzuweisen, und der mittelständische Einzelhandel steht nicht im Zentrum der staatlichen Kartellaufsicht.

Soweit die Instrumente des Kartellrechts auch den mittelständischen Einzelhändlern zugute kommen, können sie gleichzeitig zur Sicherung der Nahversorgung beitragen, so dass auch Verbraucher hiervon profitieren. Das geltende Kartellrecht ermöglicht kleinen und mittleren Unternehmen die Kooperation, um größenbedingte Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Dies kommt auch inhabergeführten Einzelhändlern zu Gute. Einkaufskooperationen ermöglichen kleinen Unternehmen die Bündelung ihrer Nachfrage und den Bezug größerer Mengen. Dadurch können günsti-

gere Einkaufskonditionen erzielt werden. Kosten werden gesenkt. Durch vertikale Kooperationen mit Großhändlern erlangen Kleinhändler deren Beratung und Unterstützung. Die Großhändler helfen bei der Gestaltung des Ladenlokals und beim Marketing. Die kartellrechtliche Zulassung solcher Kooperationen fördert den Einzelhandel und damit mittelbar auch das Ziel der Sicherung der Nahversorgung. Bei der kartellrechtlichen Beurteilung muss allerdings stets beachtet werden, dass solche Kooperationen nicht lediglich Vehikel wettbewerbsbeschränkender Absprachen zum Nachteil der Verbraucher sind. Dies ist dann der Fall, wenn es nicht um die Steigerung der Leistung durch Zusammenarbeit, sondern lediglich um die Beschränkung des Wettbewerbs durch koordiniertes Verhalten geht.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Unterstützung des Einzelhandels und die Sicherung der Nahversorgung im Verbraucherinteresse ist die kartellrechtliche Beurteilung von Zusammenschlüssen und Kooperationen großer Filialunternehmen. Bei dieser Beurteilung darf der Blick nicht nur auf die voraussichtliche Entwicklung der Preise gerichtet werden, sondern auch die Auswirkungen auf die Qualität, die Vielfalt und die Serviceleistungen müssen bedacht werden.

Eine Berücksichtigung der infolge von Konzentration zu erwartenden Entwicklung der Nahversorgung erscheint allerdings schwierig. Hat ein Zusammenschluss voraussichtlich Effizienzgewinne zur Folge, ohne gleichzeitig nachteilige Auswirkungen auf die Preise, die Qualität und andere Parameter der von den beteiligten Unternehmen angebotenen Produkte zu haben, dann ist nicht zu erwarten, dass dieser Zusammenschluss untersagt wird. Dies gilt auch dann, wenn langfristig eine Verschlechterung der Nahversorgung bewirkt wird, weil weniger effiziente Einzelhändler, welche die Nahversorgung bestreiten, aus dem Markt ausscheiden. Hier liegt ein praktisches Problem der Wettbewerbstheorie. Eine Berücksichtigung der infolge von Konzentration zu erwartenden Entwicklung der Nahversorgung und anderer »weicher« Kriterien erscheint ähnlich schwierig wie die Definition von Qualitätsmerkmalen und findet deshalb bei wettbewerbsrechtlichen Betrachtungen regelmäßig keine hinreichende Berücksichtigung.

Insbesondere Fragen von Qualität und Nahversorgung sollten in die wettbewerbsrechtliche Betrachtung stärker einfließen, als dies bislang der Fall ist. Weder Verbrauchern noch Mittelstand ist damit geholfen, wenn Konzentrationsprozesse im Handel ausschließlich unter Preis- und Kostengesichtspunkten beurteilt werden. Dennoch fehlt es gegenwärtig an einer politischen Strategie, wie mit Hilfe von wettbewerbsregulierenden Maßnahmen die verschiedenen Interessen der Akteure im Markt, zu denen neben dem Preis auch Kriterien wie Qualität, Vielfalt und Nahversorgung gehören, zu einem gemeinwohlorientierten Ausgleich gebracht werden können.

Kommunale Planung und regionale Förderung

Die Kommunen tragen ebenfalls eine zentrale Verantwortung für die Lage des Einzelhandels. Denn Gemeinden und Einzelhandel verbindet ein gemeinsames Schicksal. Solange (vor allem in Ostdeutschland) die Bevölkerung ganzer Stadtkerne auswandert, ziehen auch die Geschäfte in die Außenbezirke. Viele Städte sind umgeben von Einkaufszentren auf der grünen Wiese. Und in dem Maße, wie Geschäfte abwandern, werden Innenstädte unattraktiv und verlieren ihre soziale und kulturelle Integrationskraft. Dies ist eine Ursache sozialer und ethnischer Trennungen in städtischen Randlagen bis hin zur Verödung ganzer Stadtviertel. In diesen Fällen reicht es nicht aus, an die Verbraucher zu appellieren, im Laden um die Ecke einzukaufen, solange die Anreize hierfür fehlen. Es kann somit das allgemeine Ziel formuliert werden, die strukturellen Ausgangsbedingungen für Einzelhändler in der Innenstadt und Unternehmen auf der grünen Wiese, wenn möglich, anzugleichen.

Chancengleichheit ist nur zu erreichen, wenn Privilegierungen der Randlagen beseitigt und tatsächliche Kosten auf die dort ansässigen großflächigen Einzelhandelsbetriebe umgelegt werden. Um den Flächenzuwachs in Randlagen aufzuhalten, wäre beispielsweise über ein zeitlich begrenztes Nutzungsrecht in Verbindung mit einer Versiegelungsabgabe zur anschließenden Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands nachzudenken. Aber auch eine Stellplatzbewirtschaftung und eine obligatorische Beteiligung am öffentlichen Nahverkehr sind mögliche Ansatzpunkte.

Die Kommunen müssen dem Flächenzuwachs auf der grünen Wiese Einhalt gebieten, wenn sie ihre Innenstädte vor der Verödung retten wollen. Die erforderlichen stadtplanerischen Instrumente hierfür stehen im Wesentlichen bereits heute zur Verfügung. Großflächige Einkaufsbetriebe außerhalb von Kern- und Sondergebieten dürfen gemäß Baunutzungsverordnung nur genehmigt werden, wenn die gewachsenen städtebaulichen Strukturen nicht gefährdet werden und ein Abzug von Kaufkraft auch in weiter entfernten Wohngebieten nicht zu befürchten ist. Dabei sollte es aber nicht in erster Linie auf die für »großflächige Einzelhandelsbetriebe« maßgebliche Verkaufsfläche von mindestens 700 qm ankommen. Ausschlaggebend für eine Genehmigung müssen vielmehr Kriterien der Nahversorgung und städtebaulich gewachsenen Struktur sein, was auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zu § 11 Abs. 3 BauNVO vom 22.07.2004 unterstrichen hat. Die gleichen Voraussetzungen sollten schließlich auch bei der Schaffung von Sondergebieten für Einkaufszentren geprüft werden. Hier sind die Kommunen in der Vergangenheit zu großzügig verfahren und haben sich selbst und ihren Nachbargemeinden mit der

Festsetzung von Sondereinkaufsgebieten nicht selten erheblich geschadet.

Handlungsbedarf besteht aber nicht nur in den Randlagen, sondern auch in den Innenstädten. Ein möglicher Beitrag der Kommunen zur Unterstützung kleinerer Einzelhändler ist die Bereitstellung einer verbraucherfreundlichen Infrastruktur, die es den Händlern in den Innenstädten ermöglicht, mit Discountern auf der grünen Wiese zu konkurrieren. Diese sind den Innenstädten aus der Sicht vieler Verbraucher dadurch überlegen, dass sie gut erreichbar sind und kostenlose Parkmöglichkeiten in großer Zahl zur Verfügung stehen. Dieser Aspekt ist insbesondere für Verbraucher von Bedeutung, deren Wohnort außerhalb der Innenstädte liegt. Eine gute Verkehrserschließung mit günstigen Tarifen für den öffentlichen Nahverkehr ist deshalb wichtig, um die Innenstädte verbraucherfreundlicher zu machen. Denn die unproblematische Erreichbarkeit der Einzelhändler in den Innenstädten durch die Verbraucher ist ein wesentlicher Gesichtspunkt für ihren wirtschaftlichen Erfolg.

Es muss darauf geachtet werden, die Verkehrsströme so zu lenken, dass sich die Beeinträchtigungen der Aufenthalts- und Einkaufsqualität auf ein Minimum beschränken. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Innenstädte auch für Fußgänger, Radfahrer und Nutzer des öffentlichen Personennahverkehrs problemlos erreichbar sind. So sollte im Hinblick auf den ÖPNV ein ausreichendes Angebot gesichert werden. Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Attraktivität von Citylagen und Fußgängerzonen ist ihre Sauberkeit und Sicherheit. Verwahrloste und unsichere Innenstädte schrecken Verbraucher ab. Einzelhändler, Immobilieneigentümer und Kommunen sind gefordert diesbezüglich ein attraktives Umfeld zu gewährleisten.

Es darf schließlich nicht übersehen werden, dass es auch Standorte gibt, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht lohnend, für die Nahversorgung und für die soziale Integration aber gleichwohl von Bedeutung sind. In diesen Fällen sollten die Kommunen selbst die Initiative zur Schaffung von Einkaufsmöglichkeiten im Nahbereich ergreifen. Es geht dabei aber weniger um Fragen der Regulierung als vielmehr um die richtige Strategie für die jeweilige Region. Die planerische Verantwortung liegt hier bei den Kommunen. Aber die Länder müssen gewährleisten, dass den Kommunen geeignete Instrumente zur Verfügung stehen.

Einen zukunftsweisenden Weg in der Regionalentwicklung ist Schleswig-Holstein gegangen. Die dortige Landesregierung unterstützt die Einrichtung so genannter »Markttreffs« in kleinen Orten mit weniger als 2000 Einwohnern. Die angebotenen Modelle reichen hier von einem Kiosk über kleinere Lebensmittelläden bis hin zu einem Vollsortimenter. Jeder Markttreff besteht aus einem Kerngeschäft (meist Lebensmittelhandel), einem Grundangebot von Dienstleistungen

gen (z.B. Bank, Post und Internetanschluss) und einem Treffpunkt, der örtlichen Vereinen zur Verfügung steht oder für soziale Zwecke genutzt werden kann. Selbstverständlich ist das Markttreffmodell keine Geschäftsidee für den bestehenden Einzelhandel. Strukturell verfolgt es aber einen richtigen Ansatz. Die Attraktivität der Innenstädte wird gefördert und die Funktion des Einzelhandels als zentrales Instrument der Nahversorgung und der sozialen Integration aufgewertet.

Neben den beschriebenen Möglichkeiten der Förderung der Attraktivität der Innenstädte steht den Gemeinden auch die Steuerung über das Bauplanungsrecht zur Verfügung, um Großvorhaben auf der grünen Wiese und in Innenstädten zu kontrollieren und zu koordinieren. In dieser Hinsicht ist es von besonderer Bedeutung, dass eine Zusammenarbeit und Koordination zwischen Nachbargemeinden stattfindet, um zu verhindern, dass eine Gemeinde Vorhaben zulässt, die für die andere Gemeinde nicht tragbare Konsequenzen hat. Die Entwicklung der eigenen und benachbarten Innenstädte sollte bei bauplanungsrechtlichen Entscheidungen maßgeblich berücksichtigt werden.

Selbsthilfe anstelle staatlicher Regulierung

Vor dem Hintergrund, dass Kommunen ihren bauplanerischen Gestaltungsspielraum bislang nur eingeschränkt nutzen, um die Nahversorgung in den Innenstädten sicherzustellen, erscheint es sinnvoll, ergänzend Selbsthilfemaßnahmen des in Stadtzentren angesiedelten Einzelhandels zu fördern und zu unterstützen. Händler und Immobilieneigentümer in Innenstädten müssen zusammenarbeiten, um diesen Bereich für die Verbraucher attraktiver zu gestalten. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit sind die in den USA schon seit vielen Jahren verbreiteten Business Improvement Districts (BIDs). Diese sind durch eine freiwillige Selbstbesteuerung der Gewerbetreibenden und Eigentümer von Immobilien eines bestimmten Bezirks gekennzeichnet. Die Steuer wird von den Kommunen erhoben und an die BIDs weitergeleitet. Diese entscheiden dann über die Verwendung des Geldes.

Das Konzept der BIDs ist Vorbild der als Pilotprojekte laufenden sog. Immobilien- und Interessengemeinschaften (ISG) in Nordrhein-Westfalen. Die ISG haben sich zum Ziel gesetzt, Verbraucher mit einem gemeinsamen Marketingkonzept von der Attraktivität ihrer Innenstädte zu überzeugen. Hierzu gehören Verkehrskonzepte ebenso wie Sauberkeit, Sicherheit, niedrige Kosten durch effektives Flächenmanagement und nicht zuletzt eine tragfähige Zukunftsplanung. Die Verbraucher werden entscheiden, ob sich diese Form der privaten kommunalen Selbstverwaltung auch in Deutschland bewähren wird.

Schlussbemerkung

Gesetzliche Regelungen, die sich günstig auf die Situation im Einzelhandel auswirken können, sind nur eine Seite der Medaille. Alle Beteiligten müssen verstehen, dass der Einzelhandel auf das Vertrauen der Verbraucher angewiesen ist. Und Verbrauchervertrauen ist schnell verspielt, aber nur mühsam gewonnen. Unsicherheit der Verbraucher kann vor allem für den mittelständischen Einzelhandel gravierende Folgen haben. Gerade kleinere Lebensmittelhändler sowie das lebensmittelverarbeitende Handwerk leiden erheblich unter Skandalen wie BSE, ohne dass ihre Verluste durch breite Sortimente und Konzerngewinne aufgefangen werden können. Staatliche Regulierung zum Verbraucherschutz und die Aufklärungsarbeit der Verbraucherorganisationen setzen hier an. Sie können erheblich dazu beitragen, die Produktsicherheit und damit das Verbrauchervertrauen in Waren und Dienstleistungen zu erhöhen. Ein so verstandener Verbraucherschutz sollte deshalb auch von Seiten des Handels Unterstützung finden.



Joachim Zentes*

Gefragt sind konzertierte Aktionen

Die gegenwärtige Krise der KarstadtQuelle-Gruppe, die angekündigten drastischen Personaleinsparungen der (deutschen) Spar sowie von Schlecker sind der Auslöser vielfältiger Diskussionen um die Zukunft des Einzelhandels, aber auch um die Zweckmäßigkeit oder gar Notwendigkeit staatlicher Reglementierungen.

Handel 2010: End-Game-Situation?

Für den Handel (Einzelhandel) sieht das Institut für Handel & Internationales Marketing (H.I.M.A.) in den nächsten Jahren eine eher düstere Zukunft (vgl. HandelsMonitor). Selbst bei einer nachhaltigen konjunkturellen Erholung, mit der derzeit jedoch nicht gerechnet wird, dürfte aus strukturellen Überlegungen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland betreffen, in den nächsten Jahren nicht mit einer Steigerung der verfügbaren Kaufkraft der privaten Verbraucher und insbesondere nicht mit einer Steigerung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft zu rechnen sein. So dürften bzw. müssen (!) in den meisten Wirtschaftssektoren die Nominallöhne eher stagnieren oder gar rückläufig sein – man denke nicht nur an die gegenwärtigen Verhandlungen bei Opel und KarstadtQuelle, sondern auch bei Volkswagen u.a. –, will man weitere Produktionsverlagerungen ins Ausland, so nach Osteuropa, mindestens begrenzen. Zugleich werden die Ausgaben der privaten Haushalte für Krankheitsvorsorge und »Rentenabsicherung« sowie die laufenden Ausgaben für den Gesundheitsbereich (»Zuzahlungen«) steigen. Darüber hinaus ist seit mehreren Jahren – oder gar Dekaden – eine Verschiebung der Ausgaben der privaten Haushal-

te durch ein verändertes Konsum- bzw. Freizeitverhalten sowie durch überdurchschnittliche Preissteigerungen in Feldern wie Energie und Dienstleistungen festzustellen, was mit einer deutlich rückläufigen Entwicklung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft einhergeht.

Diese Situation wird durch einen auch weiterhin zunehmenden »Preiskampf«, u.a. durch Discounter forciert, der bereits zu einem enormen Margendruck im Handel geführt hat, verstärkt. Die Wettbewerbsintensität im Handel dürfte sich somit in der Zukunft noch verschärfen.

Die wettbewerbsstrategischen Herausforderungen an die Handelsunternehmen steigen auch dadurch, dass der Verbraucher – selbst in der gegenwärtigen schwierigen Situation – ein steigendes Anspruchsniveau-Denken hat und wohl auch weiter haben dürfte, so bezüglich Qualität (Standorte, Ladenausstattung, Sortiment, Beratung, Service), Convenience usw. Die Anforderungen sind dabei sicherlich differenziert innerhalb der einzelnen Betriebs- bzw. Vertriebstypen zu sehen. Diese »more for less«-Orientierung der Verbraucher bringt für den Handel eine kaum lösbare oder nur von wenigen Akteuren lösbare Problematik der »Quadratur des Kreises« mit: Erforderlich wird eine Outpacing-Strategie, die nur durch eine rigorose Ausschöpfung aller Effizienz- und Effektivitätssteigerungspotentiale realisiert werden kann.

Als weiteres Element der gegenwärtigen Wettbewerbsarena des Handels ist das – im internationalen Vergleich festzustellende – Überangebot an Verkaufsflächen sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland herauszustellen, das zu rückläufigen Flächenproduktivitäten und letztlich zu – auch für die Innenstädte bedrohlichen – Leerständen geführt hat und sicherlich noch weiter führen wird. So spricht Erwin Conradi, ehemaliger Metro-Chef, von einer Überkapazität von mindestens 20% als Folge eines »kollektiven Irrweges« (Cash, September 2004, 134 f.).

All diese Treiber dürften dazu führen, dass sich in den nächsten Jahren in vielen, vielleicht sogar in allen Handelsbranchen eine End-Game-Situation abzeichnet, bei der nur noch wenige Akteure – im Warenhausbereich vielleicht nur noch einer – überleben werden können.

Overstoring: Reglementierung oder konzertierte Aktion?

Vor diesem Hintergrund wird gegenwärtig die Frage aufgeworfen, ob Einsicht der Key Player eine Korrektur dieser Fehlentwicklungen bewirken kann, die »Macht des Faktischen« sie erzwingen wird oder ob staatliche Eingriffe erforderlich sind. Staatliche Eingriffe werden aus ordnungspolitischer Sicht grundsätzlich äußerst skeptisch eingestuft. Sicherlich kann es nicht darum gehen, Wettbewerb auf der Stufe des

* Prof. Dr. Joachim Zentes ist Direktor des Instituts für Handel & Internationales Marketing (H.I.M.A.) an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

Einzelhandels einzuschränken oder gar aufzuheben; sicherlich kann es daher auch nicht darum gehen, durch staatliche »Anordnungen« einen Rückbau bestehender Einzelhandelskapazitäten zu erzwingen.

Mit Bezug auf die bestehenden Verkaufsflächen dürften die Kräfte des Wettbewerbs die Überkapazitäten bereinigen. Dabei sollten jedoch nicht die Rahmenbedingungen dahingehend verändert werden, dass dieser Konsolidierungsprozess noch beschleunigt wird. Eine Rücknahme der Aufhebung des Rabattgesetzes und der Zugabeverordnung kann nicht gefordert werden – eine derartige Deregulierung war im europäischen Kontext unabdingbar. Andererseits ist aber zu fragen, ob eine über die heutigen Gegebenheiten hinaus gehende Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten sinnvoll wäre, da damit letztlich eine Expansion der verfügbaren Kapazitäten einher ginge, betrachtet man die »verfügbaren Verkaufsflächenstunden« als Maß. Diese Überlegung basiert auf der realitätsnahen Annahme, dass eine weitere Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten keine zusätzlichen Umsatzpotentiale für den Einzelhandel mit sich bringen würde.

In einer Situation eines bereits bestehenden Overstoring in geradezu gigantischem Ausmaß kann es aber auch nicht darum gehen, unbegrenzt weitere Verkaufsflächen entstehen zu lassen, was unweigerlich zu einer Erosion bestehender Standorte führen würde. Die Gefahr zunehmender Leerstände spricht daher nicht für eine Aufweichung des Baurechts, etwa für die Anhebung der Grenze von 1200m² Geschossfläche (§ 11 Abs. 3 BauNVO), weder auf Bundesebene noch auf Landesebene. Mit Blick auf Verkaufsflächenexpansionen (»brutto«) muss zwischen wettbewerbspolitischen bzw. ordnungspolitischen Aspekten und Aspekten der Stadtentwicklung abgewogen werden. So kann man nicht deutsche Innenstädte vitalisieren oder gar reanimieren, wozu staatliche Mittel in erheblichem Ausmaß bereitgestellt werden, und zugleich durch Schaffung von zusätzlichen Verkaufsflächen im innerstädtischen wie peripheren Bereich, wozu oftmals ebenfalls staatliche Mittel bereitgestellt werden, wie z.B. die erforderliche Infrastruktur, zusätzliche Leerstände auslösen.

Gefragt sind in diesem Kontext zunächst keine zusätzlichen staatlichen Reglementierungen, sondern verstärkt konzentrierte Aktionen auf unterschiedlichen Ebenen. So sind im gegebenen Rechtsrahmen interkommunale Abstimmungen erforderlich, welche dieses Attribut auch verdienen, um dem »Wettlauf der Bürgermeister« bzgl. Neuansiedlungen – in der jeweils eigenen Gemeinde – zu begegnen. Diese interkommunale bzw. intraregionale Koordination darf in Grenzbereichen nicht an den Landesgrenzen halt machen, da sonst Neuansiedlungen im jeweils benachbarten Ausland die Folge sein dürften. Dies gilt in besonderer Weise für Deutschland, das von insgesamt neun Staaten umgeben ist. Man denke etwa

an die Diskussion in den vergangenen Jahren bzgl. der Ansiedlung von Factory-Outlet-Zentren (FOC) im jeweils benachbarten Ausland für den Fall, dass derartige Zentren in Deutschland baurechtlich be- oder verhindert würden.

Eine konzentrierte Aktion muss aber auch die expansiven Player des Handels einbeziehen – im Sinne einer freiwilligen Selbstbeschränkung –, um tragbare Lösungen, die jeweils sicherlich standortspezifisch zu sehen sind, herbeizuführen. Auch Gutachter bzw. Institute sind gefordert, Neuansiedlungen eher im Rahmen eines Nullsummenspiels oder gar eines Negativsummenspiels zu betrachten und zu analysieren: Neuansiedlungen für Verkaufsflächen dürften – wie die bereits erwähnte Verlängerung der Ladenöffnungszeiten – kaum die einzelhandelsrelevante Kaufkraft in einer Region vergrößern.

Private-Public-Partnership: Business Improvement Districts (BID) als Lösungsansatz?

Da die Entwicklung des Einzelhandels nicht losgelöst von der Entwicklung der Innenstädte gesehen werden kann und der Erhalt der Innenstädte hier als ein hohes Gut – im Sinne eines europäischen Kulturgutes – eingestuft wird, sind nicht nur weitere Verkaufsflächenansiedlungen im innerstädtischen wie peripheren Bereich künftig kritischer zu überprüfen vor dem Hintergrund einer sich eher abschwächenden einzelhandelsrelevanten Kaufkraft, sondern auch verstärkt Maßnahmen erforderlich, eine Revitalisierung der Innenstädte sicherzustellen. Die in vielen deutschen Städten bereits seit Jahren äußerst engagierten Bemühungen im Rahmen von Konzepten wie »Stadt-Marketing« oder »City-Marketing«, teilweise auch institutionalisiert in Form von »City-Managern«, sind bzgl. ihrer Um- und Durchsetzungsfähigkeiten eher skeptisch, zum Teil als gescheitert einzustufen.

Die mangelnde Effektivität liegt dabei nicht etwa in der unprofessionellen Konzeption von Lösungsansätzen, sondern in der nicht gegebenen Implementierungskompetenz der Akteure. Hier sind neue Konzepte gefragt, wie sie aus dem amerikanisch-kanadischen Umfeld bekannt sind und gegenwärtig auch auf europäische Gegebenheiten übertragen werden, so Business-Improvement-District-Ansätze. Wenngleich diese Konzepte sicherlich kein Allheilmittel darstellen und an die deutschen Gegebenheiten nicht nur im rechtlichen Sinne angepasst werden müssen, können sie als vielversprechend eingestuft werden. Sie ermöglichen den privaten Initiatoren einer städtischen bzw. quartiersbezogenen Revitalisierung unter Zuhilfenahme staatlicher Reglementierungen bzw. Institutionen Durchsetzungsfähigkeit. Es ist zu hoffen, dass die ersten Sondierungen in einigen deutschen Bundesländern und die sich abzeichnenden Pilotprojekte dieser neuen Form eines Private-Public-Partnership (private Finanzierung und staatliche Durchsetzung auf demokra-

tischer Ebene) erfolgreich verlaufen und sich am Markt bewähren.

Eine der wesentlichen Aufgaben derartiger BID-Lösungen wird es sein, nicht nur weiteren Leerständen zu begegnen, sondern auch ein effektives Leerstandsmanagement im Sinne einer positiven Leerstandstransformation zu betreiben. Hier sind auch die Kommunen sowie übergeordnete Instanzen der Raumordnung gefragt: Über Handelsnutzungen allein können traditionelle Einkaufsbereiche nicht revitalisiert werden. Gefragt sind neue städtebauliche bzw. architektonische Lösungen, da oftmals ein Rückbau traditioneller Einkaufslagen nicht zu vermeiden sein wird.

Downsizing: Regressive Wettbewerbsstrategie als Zukunftsmodell?

Auf der Ebene der Handelsunternehmen stellt sich nicht nur die Frage einer, auch im Sinne der Stadtentwicklung verantwortungsvollen Expansionspolitik, sondern für viele auch die Frage einer etwaigen proaktiven Downsizing-Strategie.

Beherrschte in der Vergangenheit die Frage der Expansion die wettbewerbsstrategische Diskussion in Wissenschaft wie Unternehmenspraxis, stellt sich heute verstärkt die Frage nach Ausgestaltungsformen und Vorgehensweisen im Rahmen regressiver Wettbewerbsstrategien. So dürfte für viele Unternehmen hier die zentrale Herausforderung der Zukunft liegen, um Gewinnniveaus bzw. Rentabilitätsniveaus abzusichern oder gar zu erhöhen: »Wer wachsen will, muss schrumpfen können«.

Literatur

- Liebmann, H.-P. und J. Zentes (2001), *Handelsmanagement*, Vahlen-Verlag München.
Liebmann, H.-P. und J. Zentes (Hrsg.), *HandelsMonitor*, (erscheint jährlich, Deutscher Fachverlag) Frankfurt a.M.
Zentes, J., H. Biesiada und H. Schramm-Klein (Hrsg., 2004), *Performance-Leadership im Handel*, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a.M.